



### Vitor Stuart Gabriel de Pieri

Professor Adjunto do Departamento de Turismo da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (DTur/IGeog/UERJ). É Bacharel em Lazer e Turismo pela EACH/USP, Bacharel e Licenciado em Geografia pela UFRJ, Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Bolonha - Itália, Mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pela ENCE/IBGE, Doutor em Geografia pela UNICAMP e Pós-Doutor em Turismo pela ECA/USP.

Resultado do “II Seminário de Turismo e Paradiplomacia das Cidades: Um foco em regiões fronteiriças”, realizado entre os dias 17 e 19 de agosto de 2015, na Universidade Federal do Pampa, Campus Jaguarão, esta obra reúne artigos convergentes à temática do Turismo em sua interface com temas aderentes à área de Relações Internacionais. Nesse sentido, o fenômeno turístico é analisado a partir de diferentes perspectivas relacionadas às fronteiras transnacionais, à cooperação internacional descentralizada e à inserção mundial do Brasil e da América Latina.



### Reinaldo Miranda de Sá Teles

Professor Associado do Departamento de Relações Públicas, Propaganda e Turismo da Universidade de São Paulo (CRP/ECA/USP) e do Programa de Mestrado em Turismo da EACH/USP. É Bacharel e Licenciado em Geografia pela FFLCH/USP, Mestre, Doutor e Livre-Docente em Ciências da Comunicação, Turismo e Lazer pela ECA/USP.



ISBN 978-85-61336-18-9



9 788561 336189

TURISMO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Vitor Stuart Gabriel de Pieri / Reinaldo Miranda de Sá Teles

## Organizadores

Vitor Stuart Gabriel de Pieri

Reinaldo Miranda de Sá Teles

## Autores

Alan Dutra de Melo  
Alex Sander Retamoso  
Alice Leoti  
Ângela Mara Bento Ribeiro  
Ângela Teberga de Paula  
Carmen Regina Dorneles Nogueira  
Cássia Camila Cavalheiro Fernandes  
Elói Martins Senhoras  
Fabiana de Oliveira  
Juliana Rose Jasper

Leonardo Granato  
Lúgia Terezinha Lopes Simonian  
Maria de Fátima Bento Ribeiro  
Muriel Pinto  
Renan Costa Valle Scarano  
Rodrigo da Costa Segovia  
Rodrigo Ferreira Maurer  
Sílvia Helena Ribeiro Cruz  
Thiago Allis  
Vinicius Raszl

“A análise das identidades atualmente centram-se na melhor compreensão dos hibridismos culturais, o que despertou na pesquisa o interesse em analisar os câmbios socioculturais entre as comunidades fronteiriças, a partir das relações identitárias vinculadas às missões jesuítico-indígena”. (Pinto; Maurer; Retamoso)

“A partir de 2003, o novo ciclo de governos pós-neoliberais no país afirmaria a importância de um federalismo cooperativo e participativo, não somente capaz de estruturar e articular entre os entes federados capacidades de coordenação e cooperação de forma vertical, mas, também, de forma horizontal”. (Granato)

“Em paralelo às políticas de inclusão das classes C e D, que resultaram em uma nova classe consumidora geradora de novos mercados, o artigo revela o grau de inserção internacional do Brasil a partir do movimento de negócios que rebateram no setor de turismo e desencadeou alterações no cenário internacional”. (Teles; Pieri; Oliveira)

# TURISMO e RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Fronteiras Transnacionais, Paradiplomacia das Cidades  
e Inserção Internacional do Brasil

Realização



Colaboração



**Vitor Stuart Gabriel de Pieri  
Reinaldo Miranda de Sá Teles  
(Organizadores)**

**Turismo e Relações Internacionais:  
Fronteiras Transnacionais, Paradiplomacia das  
Cidades e Inserção Internacional do Brasil**

**2015**





# **Turismo e Relações Internacionais: Fronteiras Transnacionais, Paradiplomacia das Cidades e Inserção Internacional do Brasil**

*Vitor Stuart Gabriel de Pieri  
Reinaldo Miranda de Sá Teles  
(organizadores)*

*Alan Dutra de Melo  
Alex Sander Retamoso  
Alice Leoti  
Ângela Mara Bento Ribeiro  
Angela Teberga de Paula  
Carmen Regina Dorneles Nogueira  
Cássia Camila Cavalheiro Fernandes  
Elói Martins Senhoras  
Fabiana de Oliveira  
Juliana Rose Jasper  
Leonardo Granato  
Lígia Terezinha Lopes Simonian  
Maria de Fátima Bento Ribeiro  
Muriel Pinto  
Renan Costa Valle Scarano  
Rodrigo da Costa Segovia  
Rodrigo Ferreira Maurer  
Sílvia Helena Ribeiro Cruz  
Thiago Allis  
Vinicius Raszl*

**2015**



Copyright © 2015 , Vitor Stuart Gabriel de Pieri, Reinaldo Miranda de Sá Teles, Alan Dutra de Melo, Alex Sander Retamoso, Alice Leoti, Ângela Mara Bento Ribeiro, Angela Teberga de Paula, Carmen Regina Dorneles Nogueira, Cássia Camila Cavalheiro Fernandes, Elói Martins Senhoras, Fabiana de Oliveira, Juliana Rose Jasper, Leonardo Granato, Lígia Terezinha Lopes Simonian, Maria de Fátima Bento Ribeiro, Muriel Pinto, Renan Costa Valle Scarano, Rodrigo da Costa Segovia, Rodrigo Ferreira Maurer, Sílvia Helena Ribeiro Cruz, Thiago Allis, Vinicius Raszl

Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei 9.610 de 12/02/1998.  
Proibida a reprodução total ou parcial sem a autorização expressa escrita pelo autor ou editores. Publicação sem fins lucrativos. 2015  
Impresso no Brasil/Printed in Brazil

---

#### DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

---

S586a Pieri, Vitor Stuart Gabriel de Pieri; Teles, Reinaldo Miranda de Sá (Orgs).  
Turismo e Relações Internacionais: fronteiras transnacionais, paradiplomacia das cidades e inserção internacional do Brasil – Rio de Janeiro: Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais/Cenegri, 2015.  
244 f. : il. figuras, mapas, gráficos.

ISBN 978-85-61336-18-9

1. Turismo 2. Relações internacionais - Integração regional. 2. Integração regional - América Latina. 3. Geopolítica. I. Título. II. Pieri, Vitor Stuart Gabriel de III. Teles, Reinaldo Miranda de Sá.

CDU 327.39

---

Catálogo na publicação: Rodrigo da Costa Aglinskas – CRB 8/8440

Índices para catálogo sistemático:

1. Relações internacionais : Integração regional 327.39
2. Integração regional - América Latina 327.39 (8)
3. Geopolítica 911

Revisão dos Textos: Autores

Capa: Cenegri Edições

Arte da Quarta Capa - Ponte Internacional Barão de Mauá: Por Raphael Gindri

#### **Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais – CENEGRI**

CNPJ 06.984.953/0001-18

<http://www.cenegri.org.br>

Rua Dois de Dezembro, 38 Grupo 602-603 -Flamengo - Rio de Janeiro

CEP 22220-040

Tel: ++ 55 21 2195-1315 Fax: ++ 55 21 2195-1301 Brasil

***Cenegri Edições***

<http://www.cenegri.org.br/lojaonline>

## Organizadores

**V**itor Stuart Gabriel de Pieri Professor Adjunto do Departamento de Turismo da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (DTur/IGeog/UERJ). É Pós-Doutor em Turismo pela ECA/USP (2015), Doutor em Geografia pela UNICAMP (2014), Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Bolonha – Itália (2011), Mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pela ENCE/IBGE (2005), Bacharel em Lazer e Turismo pela EACH/USP (2014) e Bacharel e Licenciado em Geografia pela UFRJ (2003). Possui particular interesse por estudos que buscam a interface entre o fenômeno turístico e as diversas áreas das Relações Internacionais.

**R**einaldo Miranda de Sá Teles Professor Associado do Departamento de Relações Públicas Propaganda e Turismo da ECA/USP e do Programa de Mestrado em Turismo da EACH/USP. É Livre-Docente (2015), Doutor (2006) e Mestre (2001) em Ciências da Comunicação, Turismo e Lazer pela ECA/USP e Bacharel e Licenciado em Geografia pela FFLCH/USP (1989). Sua atuação está relacionada aos seguintes temas: geografia, espaço urbano, planejamento turístico, turismo e relações internacionais, meio ambiente e lazer.

## **Autores**

**Alan Dutra de Melo** Professor Assistente II da Universidade Federal do Pampa - Campus Jaguarão. Doutorando em Memória Social e Patrimônio Cultural pela Universidade Federal de Pelotas (2014 - 2018). Mestre em Memória Social e Patrimônio Cultural (UFPel). Especialista em Sociologia e Política (UFPel). Possui Graduação em Direito (UFPel). Foi coordenador do Curso de Bacharelado em Produção e Política Cultural (2013-2014) e do Curso de Especialização em Culturas, Cidade e Fronteiras (2012).

**Alex Sander Retamoso** Possui graduação em Administração Com Habilitação de Empresas pela Universidade da Região da Campanha (2005) e Mestrado em Desenvolvimento, pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (2012). Atualmente é servidor público na Universidade Federal do Pampa campus São Borja. Professor da URI campus Santiago. Tem experiência na área de Gestão Pública e Desenvolvimento Regional. Membro do Nucleo da Mesopotamia do Prata.

**Alice Leoti** Bacharel em Turismo pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel), Especialista em Gestão Pública e Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel), Mestre em Memória Social e Patrimônio Cultural pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel). Atualmente é técnica de Laboratório pela Universidade Federal de Rio Grande (FURG).

**Ângela Mara Bento Ribeiro** Professora Assistente II da Universidade Federal do Pampa - Campus Jaguarão, RS, no Curso de Tecnologia em Gestão do Turismo. Doutoranda em Letras na Universidade Católica de Pelotas (2014-2018). Integrando o grupo de pesquisa do Laboratório de Estudos Avançados em Linguagens - LEAL da UCPEL, 2015. Mestre em Desenvolvimento Regional (UNIOESTE). Especialista em Administração de Serviços Turísticos (UNIOESTE). Graduação em Turismo pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Foi Coordenadora do Curso de Especialização em Cidades, Culturas e Fronteiras (2014)

e do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência - PIBID (2011 e 2013). Áreas de estudo: Turismo, Turismo Cultural, Patrimônio Cultural e Cultura Popular.

Contato: angetur.ribeiro8@gmail.com

**Angela Teberga de Paula** Professora Assistente na Universidade Federal do Rio Grande (FURG). É bacharel em Turismo pela UFSCar (Campus Sorocaba – 2010) e Mestre em Turismo pela UnB (2013).

**Carmen Regina Dorneles Nogueira** Possui graduação em Geografia pela Universidade Federal de Santa Maria (1984), mestrado em Geografia (Geografia Humana) pela Universidade de São Paulo (USP), 1999 e doutorado em Geografia (Geografia Humana) pela Universidade de São Paulo (USP), 2007. Atualmente é professora adjunta da Universidade Federal do Pampa, Campus Jaguarão, no município de Jaguarão/RS. Tem experiência na área de Geografia, com ênfase em Geografia do Turismo atuando principalmente nos seguintes temas: turismo, paradiplomacia, educação ambiental, desenvolvimento, ensino e meio ambiente.

**Cássia Camila Cavalheiro Fernandes** Atualmente compõe o corpo discente do Mestrado em Patrimônio Cultural e Memória Social na Universidade Federal de Pelotas. Com título de Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Pelotas RS, integrando o grupo de pesquisa Culturas, cidades, políticas e fronteiras coordenado pela Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria de Fátima Bento Ribeiro. Sócia fundadora da Associação sem fins econômicos ArtCidade Criativa, indicada ao Prêmio Brasil Criativo em 2014 e contemplada com o Prêmio Movimento de reconhecimento da Cultura Popular em Pelotas. Possui graduação incompleta em Letras Português/Inglês e respectivas Literaturas. Com atuação em projetos de pesquisa e extensão na área da Literatura, Educação, Propriedade Intelectual, Economia Criativa e Cultura. Ex Militante e representante estudantil de diversas esferas da Universidade Federal do Pampa. Ex Bolsista estagiária da Pró-Reitoria de Desenvolvimento e Planejamento da Unipampa e do setor da direção do Campus Santana do Livramento.

**Elói Martins Senhoras** Professor e pesquisador do Departamento de Relações Internacionais (DRI), do Programa de Mestrado em Geografia (PPG-GEO), do Programa de Mestrado em Sociedade e Fronteiras (PPG-SOF) e do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Amazônia (PPG-DRA) da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Graduado em Economia. Graduado em Política. Especialista pós-graduado em Administração - Gestão e Estratégia de Empresas. Especialista pós-graduado em Gestão Pública. Mestre em Relações Internacionais. Mestre em Geografia - Geoeconomia e Geopolítica. Doutor em Ciências. Pós-Doutor em Ciências Jurídicas. Foi *visiting scholar* na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), na University of Texas at Austin, na Universidad de Buenos Aires, na Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México e na National Defense University e *visiting researcher* na Escola de Administração Fazendária (ESAF), na Universidad de Belgrano (UB), na University of British Columbia e na University of California, Los Angeles. É organizador da Coleção de Livros “Comunicação & Políticas Públicas”.

**Fabiana de Oliveira** – Mestre (2015) e Doutoranda em Ciências para a Integração da América Latina (PROLAM/USP). Tem experiência na área de Relações Internacionais, com ênfase em Integração Regional, Movimentos Antissistêmicos e Lutas Sociais na América Latina.

**Juliana Rose Jasper** - Possui Bacharelado em Turismo pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2003) e Mestrado em Turismo pela Universidade de Caxias do Sul (2006). Atualmente é Professora do Curso de Tecnologia de Gestão em Turismo da Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA Jaguarão - RS. Atua principalmente nos seguintes temas: gestão do turismo, roteiros turísticos, eventos, educação ambiental, gestão ambiental, desenvolvimento de turismo no espaço rural e paradiplomacia. Tem experiência na área de desenvolvimento de roteiros, produtos turísticos e de organização de eventos.

**Leonardo Granato** Professor e pesquisador argentino, bolsista do Programa Nacional de Pós-Doutorado da CAPES, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) e ao Centro

Integral de Estudos e Políticas Públicas (CIEPPP) da UNISC – Universidade de Santa Cruz do Sul, RS. Possui doutorado em Economia Política Internacional pela UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro, RJ, mestrado em Direito da Integração Econômica pela Universidad del Salvador (Argentina) e pela Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (França) e graduação em Direito pela Universidad de Belgrano (Argentina). É diplomado em Desenvolvimento Local e Economia Social pela FLACSO Argentina, onde se desempenha como professor colaborador do curso de Desenvolvimento, Políticas Públicas e Integração Regional, em nível de pós-graduação. Autor de diversas publicações que versam sobre integração, desenvolvimento local e regional, e atuação internacional de municípios e regiões.

**Lígia Terezinha Lopes Simonian** Professora Adjunta IV do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da UFPA. Possui graduação em História pela UFSM (1972), Mestrado em Antropologia Social pela UFRJ (1981), Doutorado e Pós-Doutorado em Antropologia pela City University of New York (1993).

**Maria de Fátima Bento Ribeiro** Professora Adjunta da Universidade Federal de Pelotas/UFPEL, no curso de Bacharelado em Relações Internacionais e no Programa de Pós-Graduação em Memória Social e Patrimônio Cultural. Doutora em História na área de Política, Memória e Cidade, pela Universidade Estadual de Campinas/UNICAMP. Mestre em História na área de História Social, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo/PUC/SP. Graduação em Licenciatura Plena em História pela Universidade Federal de Pelotas (1989); Graduação em Licenciatura em Estudos Sociais pela Universidade Federal de Pelotas (1986). Foi membro da comissão de implantação dos Cursos de Bacharelado em Produção e Política Cultural, Gestão do Turismo e História, na Universidade Federal do Pampa/UNIPAMPA. Foi diretora da Universidade Federal do Pampa - Campus Jaguarão (2008/2011) e professora adjunta no curso de História da Universidade Estadual do Oeste do Paraná/Unioeste (1995/2008). Tem experiência na área de História, com ênfase em Patrimônio Histórico e Cultural, atuando principalmente nos seguintes temas: cultura, cidade, memória, gênero, patrimônio cultural, políticas culturais, patrimônio de fronteira.

Contato: mfabento@hotmail.com

**Muriel Pinto** - Professor Assistente da Unipampa - Universidade Federal do Pampa, Campus de São Borja-RS. Doutorando em Geografia pela UFRGS (2012). Mestre em Desenvolvimento Regional/ Bolsista CAPES pela Universidade de Santa Cruz do Sul RS (UNISC). Licenciado em Geografia pela (URI) Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões - Campus Santo Ângelo/ RS (2007). Foi colaborador do IAPH (Instituto Andaluz de Patrimônio Histórico de Sevilla-Espanha) e do IPHAN. Membro da Comissão executiva do Projeto Valorização das Paisagens Culturais e Criação do Parque Histórica Nacional das Missões (IPHAN-IAPH-UNESCO). Tem experiência em planejamento estratégico de diversas regiões do RS, através dos COREDES. Possui diversas publicações em revistas nacionais e internacionais. Integrante de Grupo de Pesquisa CNPQ, "O estudo do espaço social e suas transformações, implicações sobre a territorialidade e a gestão territorial", vinculado UFRGS. Membro do Nucleo da Mesopotamia do Prata . Atua nas seguintes temáticas: representações culturais; Patrimônio Cultural; Identidades socioterritoriais; Planejamento Regional; Geografia Cultural das Missões Jesuítico-Indígena.

**Renan Costa Valle Scarano** Bacharel e Licenciado em Filosofia pela Universidade Católica de Pelotas (UCPel), Especialista em Direitos Humanos e Cidadania pela Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA e Mestrando em Política Social pela Universidade Católica de Pelotas (UCPel).

**Rodrigo da Costa Segovia** Possui Graduação em Administração de Pequenas e Médias Empresas pela Universidade Norte do Paraná-UNOPAR / 2007 e em Tecnologia em Gestão do Turismo pela Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA / 2013. Pós-graduado em Culturas, Cidades e Fronteiras pela UNIPAMPA em 2013 e Mestrando no Programa de Memória Social e Patrimônio Cultural da Universidade Federal de Pelotas / 2015. Sua formação tem ênfase em estudos de: Cultura, Fronteira, Patrimônio, Turismo, Paradiplomacia, Memória e Identidade.

**Rodrigo Ferreira Maurer** Doutorando em História da UFRGS (2012). Mestre em História pela UPF (2011). Licenciado em História pela URCAMP, campus de São Borja-RS (2008). Foi

colaborador do IAPH (Instituto Andaluz de Patrimônio Histórico - Sevilla/Espanha) e IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico Artístico Nacional) em duas oportunidades (2006 e 2010). Organizou a obra: Missões em Mosaico. Da interpretação à prática: um conjunto de experiências; (2011). Membro do Nucleo da Mesopotamia do Prata Já cooperou em trabalhos técnicos à nível internacional como o &quot;Projeto Circuito Internacional de las Misiones Jesuítico-Guaranis; (2011). Tem experiência na área de História com ênfase em História da América, atuando principalmente nas seguintes temáticas: litígios entre reduções indígenas do Rio da Prata; estratégias e discursos jesuíticos (séc. XVII e XVIII), identidades pueblerinas, história indígena, integração regional e dinâmica transatlântica de poder

**Silvia Helena Ribeiro Cruz** Professora Ajunta IV do curso de Turismo da UFPA. Possui graduação em Turismo pela UFPA (1991), Mestrado em Ciências da Comunicação pela USP (1999) e Doutorado pelo programa de Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido da UFPA (2010).

**Thiago Allis** Professor Adjunto II do curso de Turismo da UFSCar (Campus Sorocaba). É Bacharel em Turismo pela ECA/USP (2004), Mestre em Integração da América Latina pelo PROLAM/USP (2006) e Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela FAU/USP.

**Vinícius Raszl** Bacharel em Turismo pela ECA/USP (2005) e Especialista em Política e Sociedade pelo Centro Universitário Barão de Mauá (2015). É professor da Escola Técnica Estadual de São Paulo, unidade Santa Ifigênia.



# SUMÁRIO

Apresentação .....	15
Diplomacia e Paradiplomacia Turística Fronteiriça .....	17
Por Elói Martins Senhoras	
O Turismo no contexto Neodesenvolvimentista/Universalista do Governo Lula (2003/2010)45	
Por Reinaldo Miranda de Sá Teles, Vitor Stuart Gabriel de Pieri e Fabiana de Oliveira	
Relações paradiplomáticas na região transfronteiriça das Missões: um estudo a partir da FEBAP .....	69
Por Carmen Regina Dorneles Nogueira, Juliana Rose Jasper e Rodrigo da Costa Segovia	
Turismo de compras nas fronteiras brasileiras: panorama geral e perspectivas à luz das políticas vigentes.....	83
Por Thiago Allis, Ângela Teberga de Paula e Vinícius Raszl	
Lei de Consórcios Públicos, 10 anos: uma contribuição para a gestão local de políticas públicas .....	111
Por Leonardo Granato	
Políticas culturais no Mercosul: a interação entre o Brasil e o Uruguai .....	125
Por Ângela Maria Bento Ribeiro, Maria de Fátima Bento Ribeiro e Alan Dutra de Melo	

Uma região ameríndia na Mesopotâmia do Prata? marcadores territoriais e identidades tradicionais como elementos para um novo pensar sobre o desenvolvimento territorial transfronteiriço entre as antigas reduções missioneiras..... 145

Por Muriel Pinto, Rodrigo Ferreira Maurer e Alex Sander Retamoso

Fronteiras Chuí/Chuy: um lugar de confluências culturais ..... 169

Por Alice Leoti e Renan Costa Valle Scarano

Cidades mais criativas no Mercosul: uma análise da paradiplomacia e cooperação descentralizada na rede Mercocidades..... 189

Por Cássia Camila Cavalheiro Fernandes e Maria de Fátima Bento Ribeiro

Turismo na Amazônia brasileira e francesa: por uma cooperação internacional ..... 213

Por Silvia Helena Ribeiro Cruz e Lúgia Terezinha Lopes Simonian

## **Apresentação**

A obra que chega às mãos do leitor é pioneira ao fazer a intersecção entre o Turismo e as Relações Internacionais. Uma tarefa que requer um profundo conhecimento das temáticas envolvidas à luz dos atuais dilemas contemporâneos nacionais e internacionais. Tarefa levada a cabo com sucesso pelos participantes do livro.

Sendo assim, o Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais (CENEGRI) está orgulhoso em participar desta obra coletiva que trará mais análises para a compreensão dos fenômenos turísticos e sua conexão com as Relações Internacionais e os reflexos na paradiplomacia, nas fronteiras transnacionais e até mesmo sobre a inserção brasileira internacional.

Um livro indispensável.

Prof. Dr. Charles Pennaforte  
Diretor-geral do CENEGRI



**DIPLOMACIA E PARADIPLOMACIA TURÍSTICA  
FRONTEIRIÇA**

**Por Elói Martins Senhoras**

## Introdução

O turismo internacional independente de suas segmentações como fenômeno fronteiroço, alicerçado em fluxos intensos na faixa de fronteira, ou, como fenômeno transfronteiroço, com fluxos internacionais que independem da contiguidade espacial dos polos de demanda e oferta, tem sido um tema valorizado pela sua relevância fenomenológica e científica em razão da crescente porosidade das fronteiras que propicia a sua ressignificação de um espaço limite entre o internacional e o nacional para um espaço de contato e interação de fluxos.

No contexto da segmentação do turismo internacional, o artigo se propôs a trabalhar exclusivamente com o turismo fronteiroço por meio de um estudo exploratório e descritivo quanto aos fins que é classificado como qualitativo quanto aos meios por se utilizar majoritariamente dos procedimentos metodológicos de revisão bibliográfica e documental, e, de estudo aplicado de caso.

Com base nestas discussões e nestes procedimentos metodológicos, o presente artigo foi estruturado com base em uma lógica dedutiva em quatro seções sequencialmente inter-relacionadas entre si, inicialmente por discussões teóricas e metodológicas de análise do fenômeno do turismo fronteiroço e as forças diplomáticas e paradiplomáticas nele presentes até se chegar à aplicação empírica destes marcos de abstração por meio de um estudo de caso.

Na primeira seção, “Turismo sob o prisma das ações diplomáticas e paradiplomáticas”, o texto objetiva analisar o fenômeno internacional do turismo à luz das forças verticais e horizontais produzidas por uma pluralidade de atores e que é identificada pelos conceitos de diplomacia e paradiplomacia turística em razão do grau de centralização ou descentralização sociopolítica.

Na segunda seção, “O turismo como fenômeno paradiplomático complexo”, discute-se uma segmentação do turismo internacional entre fronteiroço e transfronteiroço de

maneira que são identificadas três categorias instrumentais sobre a paradiplomacia turística - paradiplomacia subnacional, empresarial e dos fluxos turísticos - por meio da análise dos sistemas de oferta e demanda turística.

Na terceira seção, “Modelos de análise internacional do turismo fronteiriço”, a finalidade da discussão é indicar formatos para a análise do desenvolvimento do turismo fronteiriço por meio da identificação, tanto, da força dos governos centrais sob um padrão exógeno à fronteira, quanto, da força dos governos subnacionais, empresas e turistas sob um padrão endógeno à própria fronteira.

Por fim, últimas considerações são trazidas à guisa de conclusão a fim de ilustrar as discussões construídas ao longo do tempo por meio de um estudo de caso aplicado às fronteiras internacionais brasileiras a fim de identificação dos principais padrões de comércio fronteiriço existentes e das características das forças diplomáticas e paradiplomáticas atuantes.

## **1. Turismo sob o prisma das ações diplomáticas e paradiplomáticas**

Em um mundo crescentemente integrado por redes de natureza material e virtual, diferentes países manifestam a projeção do poder de atração de fluxos turísticos por meio, tanto, de projetos de *diplomacia turística* articulados pelos governos centrais e suas agências especializadas, quanto, de iniciativas de *paradiplomacia turística* engendradas por atores descentralizados ligados à oferta e à própria demanda turística.

As ações de diplomacia e paradiplomacia turística podem ser compreendidas como as múltiplas iniciativas convergentes ou divergentes existente pela projeção internacional de uma agenda *lato sensu* sobre o turismo, com repercussões na atração de fluxos turísticos centrípetos (de fora para dentro) ou na difusão de fluxos turísticos centrífugos (de dentro para fora).

A construção do turismo internacional se manifesta, tanto, pelas ações de diplomacia turística promovidas pelas chancelarias e ministérios de relações exteriores em parceria com os ministérios de turismo ou agências governamentais especializadas, quanto, por ações conhecidas como de paradiplomacia turística por se processarem de maneira paralela à diplomacia turística por meio de ações planejadas ou voluntárias dinamizadas por uma pluralidade de atores descentralizados (SENHORAS, 2013a).

No plano da *diplomacia turística*, a projeção da política externa por meio de uma agenda de atração turística tem sido caracterizada como um mecanismo de *soft power* que vem fortalecer a influência de um país no mundo por meio de determinados programas que focalizam o fortalecimento dos *fixos turísticos nacionais* e a atração de *fluxos turísticos internacionais*.

É muito comum que os programas de diplomacia turística tenham a missão de combinar a integração dos sistemas turísticos por meio do emprego simultâneo de ações no exterior para a atração de fluxos de demanda internacional de turismo com agendas endógenas de promoção de competitividade dos fixos de oferta turística, razão pela qual surgem recorrentes parcerias interministeriais, com destaque aos Ministérios de Turismo e Relações Exteriores.

No plano da *paradiplomacia turística* existe uma crescente dinâmica de internacionalização do turismo propiciada pelas revoluções da logística e das tecnologias da informação e comunicação desde o último quartil do século XX, as quais possibilitaram maior facilidade para a difusão de fluxos (demanda turística) ou para a atração de fluxos (oferta turística).

A paradiplomacia turística pode ser compreendida de maneira sistêmica a partir das ações internacional de diferentes *stakeholders* que materializam um campo de poder multirecortado de fora para dentro pela lógica da demanda turística (turistas) e de dentro para fora pela lógica da oferta turística, de natureza privada (agências, hotéis, atrativos) e de natureza pública (governos subnacionais, tais como municípios, condados, estados e departamentos).

## 2. O turismo como fenômeno paradiplomático complexo

A paradiplomacia turística pode ser compreendida como um fenômeno complexo promovido por uma pluralidade de atores que busca materializar seus interesses específicos em diferentes escalas espaciais, podendo ser analisada por meio de categorizações que refletem tipos ideais ou puros de ações nos sistemas internacionais de demanda e oferta turística.

Em primeiro lugar, a complexidade do fenômeno da paradiplomacia turística é identificada pela pluralidade de ações que se manifesta por meio de um sistema de oferta e demanda que possui pelo menos três padrões típicos de categorização (paradiplomacia de fluxos, subnacional e empresarial) que obedecem lógicas próprias e que repercutem na conformação de um campo de poder multirecortado por convergências e divergências.

Por um lado, a paradiplomacia turística à luz da ótica da *demanda dos fluxos turísticos* é visualizada pelas ações de indivíduos no deslocamento entre diferentes países em razão dos interesses específicos para explorar a potencialidade turística das paisagens natural, cultural e/ou econômica, podendo ser categorizada pelo nome de *paradiplomacia de fluxos turísticos*.

Por outro lado, a paradiplomacia turística à luz da ótica da oferta turística é apreendida pela identificação de ações isoladas ou em rede promovidas por distintos atores, sendo categorizada como *paradiplomacia turística subnacional*, quando acionada pelo poder público subnacional, ou, como *paradiplomacia empresarial*, quando mobilizada pela iniciativa privada.

Em segundo lugar, a complexidade da paradiplomacia turística é apreendida pelas distintas escalas internacionais existentes na materialização dos sistemas de oferta e demanda, as quais tendem a apresentar, tanto, *sentidos de direção dos fluxos* [Norte-Sul, Sul-Sul ou Norte-Norte], quanto, *categorias espaciais dos fluxos* [transfronteiriça (multilateral, regional e plurilateral) ou fronteiriça].

Os *sentidos de direção dos fluxos* de turismo revelam a natureza conjuntural das ações paradiplomáticas à luz de uma hierarquização das relações internacionais que toma como referência distintos padrões de desenvolvimento entre os países, onde o Norte ou o Centro é entendido como mais desenvolvido *vis-à-vis* ao Sul ou a Periferias, menos desenvolvido.

As *categorias espaciais dos fluxos*, por sua vez, revelam que a paradiplomacia dos fluxos turísticos é mobilizada, tanto, segundo um *padrão fronteiro* (local, regional e nacional), quanto, segundo um *padrão transfronteiro* (unilateral, plurilateral, regional e multilateral).

Sob o prisma do *padrão fronteiro*, a paradiplomacia dos fluxos turísticos se manifesta internacionalmente na linha de fronteira entre cidades gêmeas (fluxos locais), na faixa de fronteira entre países vizinhos (fluxos regionais), ou para além da faixa de fronteira (nacional).

Sob o prisma do *padrão transfronteiro*, os fluxos de turismo internacional demonstram que a paradiplomacia é oriunda de um país (fluxos unilaterais) ou de um pequeno grupo de países (fluxos plurilaterais), ou ainda, de um significativo número de países concentrados (fluxos regionais) ou dispersos espacialmente (fluxos multilaterais).

Com base nestas discussões, observa-se que a *paradiplomacia turística lato sensu* manifesta-se como fenômeno complexo, paralelo e com relativo grau de autonomia em relação às chancelarias nas relações internacionais, podendo ser apreendido analiticamente por meio de categoria de *paradiplomacia turística stricto sensu* à luz dos padrões escalares (fronteiro e transfronteiro), bem como dos sistemas de oferta e demanda turística.

### **3. Modelos de análise internacional do turismo fronteiro**

O turismo internacional fronteiro em razão da sua complexidade pode simplificadamente ser analisado quanto à sua

caracterização como fenômeno dinâmico existente na faixa de fronteira internacional entre distintos países por meio da identificação das distintas lógicas de desenvolvimento endógeno e exógeno que repercutem na sua conformação como importante atividade econômica capaz de promover transformação econômica, social e cultural.

As distintas lógicas de desenvolvimento endógeno e exógeno do turismo internacional fronteiriço são, respectivamente, permeadas por dinâmicas centrífugas (de dentro para fora da faixa de fronteira) e centrípetas (de fora para dentro da faixa de fronteira), as quais são mobilizadas por *forças verticais* (exógenas) e *forças horizontais* (locais) existentes na zona fronteiriça entre distintos países.

As *forças verticais* presentes no desenvolvimento do turismo fronteiriço correspondem justamente às ações centralizadas de *diplomacia turística*, uma vez que sob a dinâmica exógena, de fora para dentro, incidem vetores verticais dos governos centrais que visam fortalecer a dinâmica dos fluxos turísticos fronteiriços na faixa de fronteira ou eventualmente impactar na sua contenção de fluxos em direção ao exterior.

As *forças horizontais* existentes do desenvolvimento do turismo fronteiriço, por sua vez são caracterizadas pelas ações promovidas por atores descentralizados de paradiplomacia turística, tanto, sob a ótica dos turistas, ligada à dimensão da demanda (paradiplomacia dos fluxos turísticos), quanto, sob a ótica da iniciativa priva e pública local, ligada à dimensão da oferta (paradiplomacia empresarial e subnacional).

Por um lado, a paradiplomacia turística à luz da ótica da *demanda dos fluxos turísticos* é visualizada pelas ações de indivíduos no deslocamento entre diferentes países em razão dos interesses específicos para explorar a potencialidade turística das paisagens natural, cultural e/ou econômica, podendo ser categorizada pelo nome de *paradiplomacia de fluxos turísticos*.

Por outro lado, a paradiplomacia turística à luz da ótica da oferta turística é apreendida pela identificação de ações isoladas ou em rede promovidas por distintos atores, sendo categorizada como *paradiplomacia turística subnacional*, quando acionada pelo

poder público subnacional, ou, como *paradiplomacia empresarial*, quando mobilizada pela iniciativa privada.

Conforme Senhoras (2013b), o fenômeno paradiplomático do turismo fronteiriço se manifesta em uma espacialização híbrida da fronteira internacional que pode ser apreendida por uma extensão por 1 linha fronteiriça de separação e contato entre o doméstico e o estrangeiro e 2 faixas fronteiriças existentes em cada país definidas legalmente por discricionariedade nacional, as quais somadas conformam 1 zona fronteiriça em que se manifestam fluxos e dinâmicas de divergências e convergências.

**Figura 1 - Espacialização híbrida da fronteira internacional**



Fonte: Ferreira e Senhoras (2014). Adaptações próprias.

Em primeiro lugar, a *linha de fronteira*, por representar uma ampla extensão de separação e contato entre países, possui destacado interesse nos estudos do Turismo Fronteiriço por meio

de análises sobre *idades gêmeas*<sup>1</sup>, já que estas representam um conceito fronteiriço relevante de *desenvolvimento acoplado* da dinâmica dos fluxos turísticos endógeno e exógenos.

Em segundo lugar, a *faixa de fronteira* representa uma extensão intranacional legalmente definida por cada país, na qual incidem princípios da segurança nacional na visão clássica da geografia política em contraposição aos princípios de integração regional que obedecem à ótica geoeconômica de fomento comercial e de promoção do desenvolvimento do turismo fronteiriço por meio de eixos de integração e desenvolvimento regional.

Em terceiro, a *zona de fronteira* é definida como um conceito fronteiriço potencialmente suscetível à existência de uma pluralidade de fluxos internacionais, expressado por meio de um padrão *continuum* de interação espacial entre países propiciado pelos eixos de integração e desenvolvimento regional, no qual há a manifestação de um arranjo contíguo de faixas territoriais que se estendem ao longo da linha limite ou de contato da fronteira internacional até a extensão legal de cada uma das faixas de fronteira nacional (BRASIL, 2005).

Esta discussão aponta que a complexidade da escala híbrida da fronteira torna funcional a análise do desenvolvimento turístico por meio do uso da simplificação analítica dos marcos conceituais de linha, faixa, zona e cidades gêmeas, sendo funcional para mostrar que a fronteira é porosa e permeável a verticalidades e horizontalidades criadas por fenômenos centralizados de natureza diplomática e descentralizados de natureza paradiplomática.

---

<sup>1</sup> Embora a terminologia mais adequada para identificar as localidades fronteiriças interdependentes seja cidades-irmãs e não necessariamente cidades-gêmeas - pois os polos têm desenvolvimento evolutivo acoplado, mas não necessariamente nascem iguais ou ao mesmo tempo - a literatura científica geográfica e internacionalista acabou consolidando a expressão, motivo pelo qual se mantém o seu uso popular. O surgimento paralelo de cidades em cada faixa da fronteira nacional antes de se tratar de uma horizontalidade produzida por um processo voluntário e natural, se refere a uma construção territorial criada por verticalidades artificialmente difundidas pela iniciativa reativa no tempo de governos nacionais ao estimular a formação de cidades-irmãs (SENHORAS, 2013b).

Sob uma ótica minimalista, o turismo internacional fronteiriço se configura como uma atividade econômica representada pelo conjunto de transações de compra e venda de serviços turísticos efetuadas entre os agentes econômicos do turismo, com base em um sistema de ofertas e demandas turísticas que se manifestam pela conexão de diferentes territórios e culturas presente na zona fronteiriça.

Sob uma ótica maximalista, as repercussões internacionais do turismo fronteiriço não se resumem a sua dimensão como fenômeno econômico, mas principalmente como um fenômeno holístico com ampla repercussão também natural, social e cultural, que serve como meio de comunicação e interação entre diferentes povos, uma vez que o turista ou visitante pode “consumir” a cultura de um lugar em vez de utilizar demasiadamente os espaços naturais (RUSSO, 2005; DIAS, 2003; TRIGO, 2004).

Tomando como referência as concepções minimalista (economicista) e maximalista (humanística) do turismo fronteiriço, ele pode ser compreendido como um processo sistêmico de transformação dos planos material e ideal das cidades presentes na faixa de fronteira internacional entre países em função dos desdobramentos com repercussão territorial limitada pela convergência de determinados fluxos de turistas para determinados núcleos fixos de dinamização local do turismo.

De um lado, o enfoque minimalista parte da noção de que o turismo internacional fronteiriço se manifesta por uma lógica concentradamente econômica (exógena) às próprias localidades, fundamentando-se na preocupação dos aspectos econômicos do turismo para potencializar funcionalmente a conformação de polos de crescimento com repercussão regional (BARÉA, MIORIN, 2009).

O desenvolvimento exógeno do turismo internacional fronteiriço colocado como fator de desenvolvimento regional apresenta-se diretamente tecnocrata, pois se refere a um padrão de desenvolvimento externamente planejado ou induzido com forte concentração de equipamentos turísticos, com base em alguns polos de atração (fixos) de fluxos turísticos que criam

efeitos de arrasto ou *linkages* no território, principalmente nas cidades da linha de fronteiras, conhecidas como cidades gêmeas.

De outro lado, o enfoque maximalista aborda o turismo fronteiriço a partir de uma lógica horizontal, na qual as forças locais representam o dinamismo da potencialidade turística em função do capital social existente pela articulação social frente a um padrão cultural ou natural existente na longa duração ou em estratégias de inovação turística na curta duração.

O desenvolvimento endógeno do turismo fronteiriço valoriza o papel da história, da cultura e das instituições das localidades presentes na linha ou dentro da faixa de fronteira na articulação de diferentes atores da sociedade local para promoverem o turismo entre diferentes países por meio de um padrão de articulação e especialização territorial e de pessoas via redes e Arranjos Produtivos Locais (APLs).

A partir de ambas as abordagens sobre o fenômeno do turismo fronteiriço é possível apreender que não existe apenas um único modelo de desenvolvimento, mas antes, ao menos dois tipos ideais (WEBER, 1999), que se manifestam na realidade hibridamente, tanto, pela articulação endógena e exógena dos atores de natureza diplomática e paradiplomática e com consequente repercussão territorial nas escalas local e regional da zona fronteiriça.

Como a realidade concreta do desenvolvimento turístico se manifesta por meio de uma dinâmica teia complexa de variáveis endógenas e exógenas simultaneamente, o procedimento metodológico weberiano de recorte do turismo fronteiriço em dois tipos puros ou ideais torna-se funcional para compreender as distintas lógicas que conformam a totalidade de um sistema turístico.

A utilização do procedimento metodológico dos tipos ideais de desenvolvimento endógeno e exógeno na análise turística traz consigo um processo de simplificação da realidade fronteiriço com base na construção de um sistema lógico em que o pesquisador consegue, não apenas observar e descrever isoladamente os fenômenos da diplomacia e da paradiplomacia turística, mas, principalmente, tem instrumentos para fazer um

discurso normativo com proposições estratégicas para avançar o turismo.

A análise das dinâmicas predominantes existentes nos sistemas turísticos fronteiriços passa a ser enriquecida pelos padrões de desenvolvimento endógeno e exógeno como tipos ideais à medida que força o estudo empírico por meio de esquemas ou mapas que facilitam a transição significados subjetivos e complexos para conhecimento objetivos.

### **3.1. Modelo gravitacional de análise do padrão de desenvolvimento exógeno do turismo fronteiriço**

O desenvolvimento exógeno do turismo colocado como fator de desenvolvimento fronteiriço apresenta-se diretamente tecnocrata, pois se refere a um padrão que descreve políticas para o fortalecimento do turismo em determinadas fronteiras internacionais ou circuitos por meio de polos de crescimento em que há a participação de atores de fora, seja no planejamento ou na implementação dos sistemas turísticos.

Quando consolidado a partir de um padrão exógeno de desenvolvimento, o turismo fronteiriço passa a ter uma dinâmica consolidada por uma lógica alienígena às culturas específicas locais, a qual normalmente tem um planejamento institucional público (diplomacia turística) ou privado de um grande ator ou de uma rede de atores nacionais ou mesmo internacionais (paradiplomacia turística) (SENHORAS, 2004; 2007).

A lógica de planejamento e implementação de ações ou políticas turísticas sob um padrão de desenvolvimento exógeno estrutura-se com base em uma força vertical, propriamente, de fora para dentro a determinadas localidades, motivo pelo qual os principais *stakeholders* envolvidos são grandes grupos turísticos e as unidades centrais de governo, seja em países unitários ou federados, devido à concentração de capitais para explorar o potencial turístico local via novos equipamentos e redes infraestruturais.

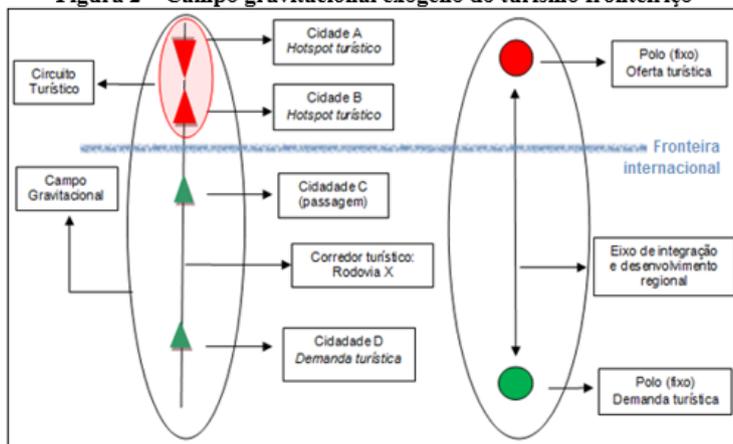
A partir desta visão exógeno do desenvolvimento do turismo, surge uma simplificada geografia do turismo na qual a análise dos territórios se materializa a partir da identificação de um sistema de fixos (oferta e demanda turística) e fluxos (infraestrutura de transporte), pois o turismo se manifesta em áreas de dispersão (emissoras), áreas de deslocamento (infraestruturas de transporte) e áreas de atração (receptoras).

A identificação de um padrão de desenvolvimento exógeno do turismo fronteiriço pode ser apreendida na lógica de um sistema turístico de fixos e fluxos a partir da apreensão de uma força propulsora cuja dinâmica pode ser comparada por analogia de uma força gravitacional que se manifesta em um campo polarizado entre centros demandantes de fluxos turísticos e centros ofertantes de equipamentos e paisagem turísticas, os quais são interconectados por redes infraestruturas de transporte.

Tal como na análise física de um campo gravitacional, o padrão de desenvolvimento exógeno é explicado pela força de atração turística de um polo e do circuito turístico nele inscrito que será proporcional ao tamanho de sua massa crítica turística em termos de escala ou escopo, e, inversamente proporcional à distância dos polos emissores ou demandantes de serviços turísticos.

Conforme pode ser observado no modelo do campo gravitacional do desenvolvimento exógeno do turismo fronteiriço (figura 2), os pontos analisados dos polos de atração e repulsão são identificados a partir de pontos fixos, os quais ao serem cruzados por fluxos demandantes via eixo infraestrutural de integração e desenvolvimento, acabam por manifestar um campo gravitacional de forças polarizadas do turismo.

Figura 2 – Campo gravitacional exógeno do turismo fronteiriço



Fonte: Elaboração própria.

No modelo gravitacional de análise internacional do desenvolvimento exógeno, o campo gravitacional do turismo fronteiriço resultante das relações sociais pode ser ajustado como um conjunto inseparável de fixos e fluxos, em que a definição dos fixos vem da qualidade e quantidade das capacidades de oferta e demanda turística que eles encerram; e, pelo lado reverso da moeda, os fluxos derivam da qualidade e do peso sociopolítico da circulação de pessoas, proporcionado pelo volume de capital e pelas diferenças nos regimes cambial, tributário e trabalhista existentes entre países (SANTOS, 2000).

Por um lado, um polo de crescimento baseado no turismo fronteiriço só existe quando houver uma massa crítica baseada em variáveis como acessibilidade infraestrutural de transporte, equipamentos turísticos, segurança, permitindo induzir dinamicamente o encadeamento em diferentes setores da economia local para recepção de fluxos turísticos.

Por outro lado, há que se destacar que nos polos atratores de crescimento turístico fronteiriço, os pontos fixos de onde borbulham as maiores dinâmicas de atração em uma rede territorial são identificados como *hotspots*, normalmente

presentes em cidades-gêmeas presentes na linha de fronteira, pois são lugares estratégicos que não apenas borbulham amplo potencial de desenvolvimento turístico, mas que conduzem e concentram os fluxos demandantes frente a outros fixos de oferta devido a diferenças nos regimes cambial, tributário e trabalhista entre países.

A noção de um padrão de desenvolvimento do turismo fronteiriço com base em uma lógica exógena apreende a relação existente entre demanda e oferta turística, a qual é visualizada por uma dinâmica reticular de fluxos ao longo de determinado eixo infraestrutural de integração e desenvolvimento regional que se manifesta por um sistema turístico multirecortado por polos ou pontos fixos, de saída, passagem e destino turístico.

### **3.2. Modelo do prisma de análise do padrão de desenvolvimento endógeno do turismo fronteiriço**

O desenvolvimento endógeno do turismo internacional fronteiriço se apresenta como uma tradicional ou clássica vertente de análise nos estudos turísticos, ao trazer um enfoque de valorização de importantes fatores que compõem a massa crítica da oferta turística no âmbito fronteiriço (paradiplomacia turística empresarial e subnacional), como a identidade cultural, a preservação ambiental e a geração de renda com base na participação local de diferentes atores sociais.

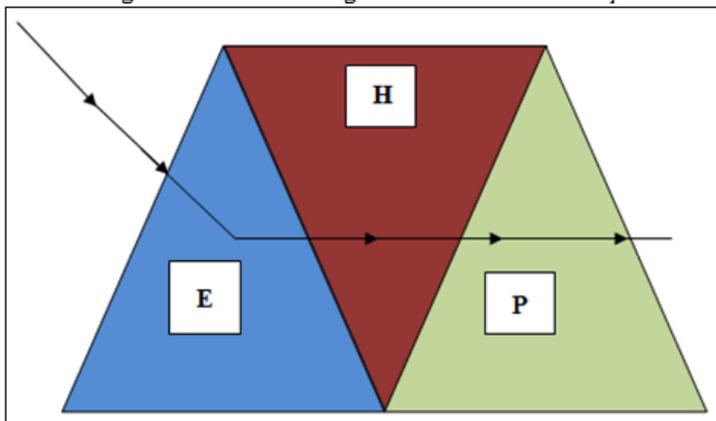
Nesta perspectiva endógena, as forças locais presentes na linha e na faixa de fronteira representam o mote do desenvolvimento do turismo, uma vez que se relaciona com a criação de um entorno institucional e econômico adequado, proporcionado pela junção do aproveitamento dos recursos sociais, culturais, naturais e dos serviços locais, bem como da cooperação entre os atores; até mesmo porque estes possuem condições de promover o surgimento de alternativas de inovação incremental ou ruptiva na oferta dos serviços turísticos.

O desenvolvimento endógeno é um processo liberado pela comunidade local. É a capacidade de utilização de potencial, como *savoir-fair*, sistema de relações e recursos próprios para a melhoria do nível da população. Além disso, cria-se um ambiente econômico e institucional de cooperação entre as organizações do território para a competitividade no mercado global (TAMAZZONI, 2009, p. 21).

Frente à complexidade de variáveis relacionadas ao capital social na promoção local do turismo fronteiriço, a utilização de um método comparativo para avaliar e dimensionar o desenvolvimento do turismo endógeno numa visão qualitativa e quantitativa passa a ser extremamente funcional para apreender os pontos positivos e negativos na dinamização do turismo em diferentes municípios, razão pela qual se propõe um modelo simplificado de análise com base em apenas três dimensões, respectivamente, paisagem, humana e econômica.

A análise com base nos fatores econômico, humano e paisagem é identificada pelo modelo do prisma, pois revela a partir de uma leitura neoinstitucionalista como o capital social em determinadas localidades absorve determinado feixe de demanda turística (paradiplomacia dos fluxos turísticos) e o refrata com uma ampla gama de feixes de oferta (paradiplomacia turística empresarial e subnacional) que se beneficia das instituições, da história, da cultura e das redes sociais, políticas e econômicas locais.

Figura 3 – Prisma endógeno do turismo fronteiriço



Fonte: Cavalcante (2014).

O modelo do prisma de análise internacional do desenvolvimento endógeno do turismo fronteiriço parte de uma analogia com os estudos da óptica, pois um feixe de luz se abre em um espelho de luz com diferentes cores (arco de áreas), relacionando o fenômeno da refração com base nas variáveis E (economia); H (homem); e, P (paisagem), as quais têm capacidade de absorver fluxos de demanda turística de maneira a refratar opções de aproveitamento das potencialidades locais de oferta turística.

Nesta análise internacional, a concepção neoinstitucionalista tem a capacidade de explicar porque o desenvolvimento endógeno fronteiriço no sistema de oferta turística é reticularmente desenvolvido com base em vantagens comparativas naturais e vantagens competitivas dinâmicas artificiais, criadas pelo capital social das cidades fronteiriças, ao se aproveitar da dinâmica cultural, das diferenças de câmbio e regimes tributários existentes entre países, ou ainda, da própria criação de objetos.

Na dimensão humana são trazidas as informações relacionadas à dinâmica social e política manifestada pela articulação de redes, atores e instituições na promoção do

turismo, as quais são absorvidas pela técnica de mapeamento de *stakeholder analysis* e pela utilização de um diagrama de Venn para mostrar a capilaridade das articulações sociais de atores políticos centralizados, descentralizados e de comunidades epistêmicas no turismo local.

Na dimensão econômica são apresentados os dados sobre a oferta turística, de maneira a mostrar os *linkages* existentes ao longo de toda a cadeia produtiva de serviços turístico a jusante e a montante por meio da análise dos equipamentos de meios de hospedagem, alimentação e transporte.

Na dimensão da paisagem são abordadas informações sobre as paisagens natural, cultural e artificialmente criadas, as quais, dependendo das suas características são capazes de gerar maior ou menor fluxo de demanda turística já que esses recursos são acervo turístico do lugar, que enriquecem a oferta, preservam a memória, no sentido cultural e são apreciados por turistas e pela própria população (PETROCCHI, 1998).

Por um lado, a análise conjugada destas três dimensões segundo uma abordagem qualitativa e quantitativa é relevante para mostrar a especificidade da capacidade local absorver um potencial feixe turístico de maneira a refratar condições funcionais para uma efetiva e atrativa oferta de serviços.

Por outro lado, a utilização do modelo do prisma sob uma ótica comparativa entre diferentes localidades pode ser extremamente funcional para apreender como as lógicas de desenvolvimento endógeno e exógeno se cruzam, em especial, quando em determinado corredor infraestrutural de transporte há um circuito turístico.

**Quadro 1 – Exemplo visual da análise comparativa do desenvolvimento fronteiriço com base no modelo do prisma**

Dimensões		Município (A)	Município (B)	Município (C)	Município (D)
Econômica	Meios de Hospedagem	Alto desenvolvimento	Alto desenvolvimento	Baixo desenvolvimento	Alto desenvolvimento
	Meios de Alimentação	Alto desenvolvimento	Alto desenvolvimento	Desenvolvimento intermediário	Desenvolvimento intermediário
	Meios de Transporte	Alto desenvolvimento	Desenvolvimento intermediário	Baixo desenvolvimento	Desenvolvimento intermediário
Humana	Atores políticos descentralizados	Alto desenvolvimento	Alto desenvolvimento	Desenvolvimento intermediário	Baixo desenvolvimento
	Atores políticos centralizados	Alto desenvolvimento	Desenvolvimento intermediário	Alto desenvolvimento	Desenvolvimento intermediário
	Comunidade Epistêmica	Alto desenvolvimento	Baixo desenvolvimento	Alto desenvolvimento	Baixo desenvolvimento
Paisagem	Natural	Alto desenvolvimento	Alto desenvolvimento	Desenvolvimento intermediário	Alto desenvolvimento
	Cultural	Alto desenvolvimento	Alto desenvolvimento	Baixo desenvolvimento	Desenvolvimento intermediário
	Artificial	Alto desenvolvimento	Desenvolvimento intermediário	Desenvolvimento intermediário	Alto desenvolvimento

Nota: ■ Baixo desenvolvimento ■ Desenvolvimento intermediário ■ Alto desenvolvimento

Com base na análise comparativa de desenvolvimento endógeno do turismo de diferentes localidades é possível apreender um mapa conceitual de forças, fraquezas, ameaças e oportunidades do turismo que em inglês é compreendido pelo termo de *análise SWOT*, podendo ser funcional para o planejamento estratégico das ações locais e para a própria conformação complementar de atividades turísticas em um circuito turístico.

#### 4. Últimas considerações sobre a paradiplomacia turística: Um estudo de caso aplicado às fronteiras brasileiras

O desenvolvimento do turismo fronteiriço brasileiro na América do Sul é compreendido como um processo ampliado e sistêmico tensionado por forças de natureza diplomática e paradiplomática nos territórios da faixa de fronteira continental em relação a seus países vizinhos.

Caracterizada por uma longa extensão de 15.719km e uma ampla área de 2.300.000 km<sup>2</sup>, a faixa de fronteira continental brasileira possui destaque para a apreensão do fenômeno do turismo, uma vez que representa quase 1/3 do território nacional, repercutindo em um claro campo de poder no desenvolvimento do turismo sulamericano (SENHORAS, 2013b).

Resultado de ações diplomáticas e paradiplomáticas que resultam em um campo de poder de forças entre as principais partes interessadas - turistas, empresas, governos centrais e subnacionais - o turismo fronteiriço é permeado por fluxos de poder horizontalizados e verticalizados que corroboram para a construção de fenômeno complexo repleto de vetores de cooperação e conflito.

O campo de poder construído pela geografia do turismo fronteiriço é conformado pelas ações e fluxos de natureza diplomática e paradiplomática que se concentram na faixa de fronteiras em determinadas macro áreas, em um número restrito de estados, e, principalmente dinâmico em municípios presentes na linha de fronteira, considerados cidades gêmeas em relação à sua contraparte política em país vizinho.

Por um lado, segundo a Confederação Nacional dos Municípios (CMN, 2008), na faixa de fronteira brasileira, 11 estados da federação reúnem aproximadamente 588 municípios que se localizam concentradamente nos estados do *Arco Sul* - Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (71%) e com residual presença nos estados do *Arco Central* - Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (17%) e do *Arco Norte* - Acre, Amapá, Amazonas, Para e Roraima (12%).

Por outro lado, dentre os 588 municípios presentes na faixa de fronteira, apenas 122 são considerados municípios fronteiriços que tangenciam a linha de fronteira, e, entre este número 29 municípios se destacam ao serem considerados

*ciudades gêmeas*, justamente por possuírem núcleo urbano limítrofe ao núcleo urbano de um país vizinho na América do Sul, e, portanto, compartilhando a construção de uma dinâmica relação socioespacial (IBGE, 2010).

Mapa 1 - Faixa de Fronteira Continental e as cidades-gêmeas brasileiras



	ESTADOS	MUNICÍPIOS FRONTEIRÍCOS
ARCO NORTE	Amapá	8
	Pará	5
	Roraima	15
	Amazonas	21
	Acre	22
	<b>TOTAL</b>	<b>71</b>
ARCO CENTRAL	Rondônia	27
	Mato Grosso	28
	Mato Grosso do Sul	44
	<b>TOTAL</b>	<b>99</b>
ARCO SUL	Paraná	139
	Santa Catarina	82
	Rio Grande do Sul	197
	<b>TOTAL</b>	<b>418</b>
<b>TOTAL DE MUNICÍPIOS FRONTEIRÍCOS</b>		<b>588</b>

Fonte: Prado (2014) e CMN (2008). Adaptações próprias.

A caracterização do turismo na fronteira continental brasileira em relação aos seus países vizinhos na América do Sul pode ser apreendida pela predominância de uma paradiplomacia de fluxos turísticos do Brasil em direção ao exterior que se fundamenta concentradamente na exploração da paisagem econômica por meio da categoria de turismo de comércio formiga que se caracteriza, tanto, pelo turismo de compras, quanto, pelo turismo estético e de saúde *vis-à-vis* a menor mobilidade dos turistas dos países vizinhos em direção à faixa fronteiriça brasileira para explorar a sua paisagem natural e cultural.

O cruzamento das ações de diplomacia e paradiplomacia turística com repercussão internacional nas fronteiras demonstram que o Brasil e seus países vizinhos apresentam uma agenda em crescente amadurecimento sobre turismo fronteiriço em razão dos desdobramentos naturais dos processos de regionalização internacional na América do Sul, como o MERCOSUL, a COMUNIDADE ANDINA e a UNASUL.

Nos eixos de integração e desenvolvimento regional que permeiam as fronteiras sul-americanas dois padrões especializados de turismo fronteiriço possuem caminhos históricos de cristalização gradativa oriundas de um sistema (para)diplomático de dinâmica relacional do tipo *push and pull*:

- 1) Na faixa de fronteira dos países vizinhos ao Brasil existe um consolidado padrão de turismo de comércio formiga ligado às dinâmicas de atração de turistas brasileiros em roteiros de turismo de compra, saúde e estética;
- 2) Na faixa de fronteira brasileira, surgem roteiros atratores de turismo internacional fronteiriço que se destacam no contexto turístico nacional por explorarem as paisagens naturais e culturais, como o Pantanal e a Tríplice Fronteira de Foz do Iguaçu.

Em um primeiro momento, tomando como referência as forças centrífugas e centrípetas exercidas por diferentes atores que repercutem na paradiplomacia turística é possível analisar a dinâmica do turismo na zona internacional fronteiriça composta pelas faixas de fronteira do Brasil e de seus países vizinhos por meio da caracterização de 4 dimensões ou planos do *sistema de demanda e oferta turística fronteiriça*.

No *plano majoritário da demanda*, a paradiplomacia dos fluxos turísticos reside em uma dinâmica centrífuga de desenvolvimento exógeno, na qual brasileiros presentes em municípios da faixa de fronteira ou de cidades gêmeas consolidam

um típico padrão turístico de exploração da paisagem econômica ligado ao *comércio formiga* em razão das diferenças de custos dos regimes cambial, trabalhista e tributária do Brasil em comparação aos seus países vizinhos.

No *plano minoritário da demanda*, a paradiplomacia dos fluxos turísticos é dinamizada por uma lógica centrípeta em função vinda de turistas de países vizinhos para explorarem a paisagem cultural e natural de municípios da linha de fronteira, como os dinâmicos *cases* de Foz do Iguaçu (PR) e Corumbá (MS), os diferentes casos presentes ao longo das rotas presentes na faixa de fronteira, ou, ainda do entorno próximo à faixa, como é o *case* consolidado de Florianópolis (SC).

No *plano majoritário da oferta*, observa-se o forte poder de atração gravitacional do turismo brasileiro de comércio formiga nos centros comerciais das cidades gêmeas de países vizinhos na América do Sul, uma vez que normalmente possuem desregulamentação do mercado de trabalho, câmbio desvalorizado e menor incidência tributária do que no Brasil, o que tem crescentemente induzido a própria paradiplomacia turística brasileira de natureza empresarial por meio de investimentos em negócios do outro lado da fronteira em razão das economias de escala existentes nestas localidades (SENHORAS *et al.*, 2012).

No *plano minoritário da oferta*, as forças da paradiplomacia turística subnacional têm sido estruturadas pela consolidação de secretarias de assuntos fronteiriços nos estados e municípios fronteiriços, o que tem repercutido, tanto, na de captação de recursos do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), tal como no Projeto FOCEM 03/2008 que destinou recursos para o Paraguai, quanto, formação de Consórcios Intermunicipais de Fronteira (CIF), e, na ampliação do importante fórum de troca de experiências da Rede de Mercocidades, que conta com um grupo de trabalho específico na área de Turismo (SENHORAS *et al.*, 2008; 2009).

Em um segundo momento, levando em consideração as parcerias interministeriais e de agências especializadas para a promoção do turismo fronteiriço existentes no Brasil e na América

do Sul, bem como as iniciativas presentes no MERCOSUL, a diplomacia turística fronteiriça pode ser caracterizada como passiva e dependente de uma lógica infraestrutural de corredores ou eixos de integração e desenvolvimento regional presente nos planos nacionais de natureza geoeconômica e na IIRSA - Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (SENHORAS, 2008; SENHORAS *et al*, 2007).

No contexto regional da América do Sul, as iniciativas isoladas ou em parceria dos governos centrais têm sido direcionados à formação de redes interministeriais para a promoção da exploração turística em determinados circuitos turísticos circunscritos aos principais eixos de integração e desenvolvimento regional, bem como de fomento institucional a iniciativas que fortalecem a capilaridade de eventos e serviços turísticos desenvolvidos em cidades fronteiriças.

No contexto unilateral das iniciativas nacionais, a maioria dos governos centrais têm procurado articular distintas lógicas relacionadas ao turismo, seja, na promoção da fluidez turística entre distintos territórios internacionais das zonas de fronteira por meio da difusão de uma cultura do turismo fronteiriço por meio de *roteiros turísticos integrados*, seja, na contenção de vazamentos de renda para o exterior por meio da indução de determinadas políticas que venham a impactar em um turismo fronteiriço presente na própria faixa nacional.

De um lado, a maioria dos países buscam ressignificar a fronteira, transformando o seu *status* securitário como espaço fechado, de contenção a potenciais contravenções e crimes, em um *status* descriminalizado como espaço aberto para a promoção de fluxos internacionais de turismo, muito embora, ainda persista uma lógica reativa e carente de políticas públicas consistentes que promovam o desenvolvimento fronteiriço.

De outro lado, alguns países, como é o caso do Brasil, buscam implementar regimes aduaneiros e tributários em determinadas cidades fronteiriças, como é o caso das Áreas de Livre Comércio (ALC) na Amazônia ou a política de lojas francas em cidades gêmeas brasileiras a fim de conter vazamentos de

renda para os países vizinhos em razão da elevada força gravitacional de atração do turismo de compra.

Conclui-se que a integração regional de uma agenda de iniciativas privadas e públicas na promoção do turismo fronteiriço na América do Sul é um tema indispensável para o fortalecimento dos padrões endógenos e exógenos de desenvolvimento turístico, razão pela qual urge-se a inserção do estudo dos *stakeholders* e das forças de natureza diplomática e paradiplomática no campo epistemológico do Turismo.

## Referências bibliográficas

BAREA, N. M. M. S.; MIORIN, V. M. F. “Desenvolvimento: das dimensões teóricas do conhecimento à geografia rural” In: **Anais do 4º Encontro Nacional de Grupos de Pesquisa (ENGRUP)**. São Paulo: USP, 2008.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília: MI, 2005.

CNM - Confederação Nacional dos Municípios. **I Encontro dos Municípios de Fronteira: A visão dos municípios sobre a questão fronteiriça**. Brasília: CNM, 2008.

CAVALCANTE, J. S. **Turismo e desenvolvimento regional: um estudo exógeno e endógeno do eixo Amazonas-Roraima**. Dissertação de mestrado. Boa Vista: UFRR, 2014.

DIAS, R. **Turismo Sustentável e Meio ambiente**. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

FERREIRA, M. A. A.; SENHORAS, E. M. **Comércio formiga fronteiriço entre Brasil e Venezuela (2010 - 2014)**. Projeto de pesquisa de mestrado. Boa Vista: UFRR, 2014.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em <[www.censo2010.ibge.gov.br](http://www.censo2010.ibge.gov.br)>. Acesso em 20/05/2015.

PETROCCHI, M. **Turismo: planejamento e gestão**. São Paulo: Editora Futura, 1998.

PRADO, H. S. A. “Lojas francas, a fronteira e as perspectivas para as cidades-gêmeas brasileiras”. **Anais do V Seminário Internacional América Platina**. Dourados: VSAP, 2014.

RUSSO, C. R. **Comunidades tradicionais e preservação cultural por meio do ecoturismo**. In: NEIMAM, Z.; MENDOÇA, R. (org). **Ecoturismo no Brasil**. Barueri: Editora Manole, 2005.

SANTOS, M. **Por uma outra Globalização**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.

SENHORAS, E. M. “Caminhos bifurcados do desenvolvimento local: As boas práticas de gestão pública das cidades entre a competição e a solidariedade”. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, vol. 3, n. 2, 2007.

SENHORAS, E. M. “Múltiplas Camadas das Relações Internacionais entre a Diplomacia e a Paradiplomacia”. **Revista Intellector**, vol. IX, 2013a.

SENHORAS, E. M. “Dinâmica fronteiriça das cidades-gêmeas entre Brasil e Guayana”. **Revista GeoNorte**, vol. 7, 2013b.

SENHORAS, E. M. **Regionalismo Transnacional e Integração Física: Um Estudo sobre a Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Sul-Americana**. Dissertação de mestrado. Campinas: UNICAMP, 2008.

SENHORAS, E. M. **Vetores de ação contra a microfísica da exclusão social: quando a porta dos fundos e a entrada principal**. Monografia de graduação. Campinas: UNICAMP, 2004.

SENHORAS, E. M.; MAIESKI, E.; TREVISAN, R. “Dinâmica fronteiriça no arco norte brasileiro no contexto das Áreas de Livre Comércio”. **Cadernos de Finanças Públicas**, vol. 12, 2012.

SENHORAS, E. M.; MOREIRA, F. A. VITTE, C. C. S. “A geografia da paradiplomacia subnacional na América do Sul”. **Revista Scripta Nova**, vol. 12, 2008.

SENHORAS, E. M.; MOREIRA, F. A. VITTE, C. C. S. “Geopolítica da paradiplomacia subnacional: Um estudo sobre a extroversão internacional dos municípios da rede de Mercocidades”. **Anais do XII Encuentro de Geógrafos de América Latina**. Montevideu: Egal, 2009.

SENHORAS, E. M.; MARTINS, A. P.; BARBUENA, D.; VITTE, C. C. S. “Planejamento Territorial e Geopolítica da Integração Regional em Infra-Estrutura na América do Sul”. **Anais do VI Fórum do Mercosul**. Aracajú: UFS, 2007.

TAMAZZONI, E. L. **Turismo e Desenvolvimento Regional: dimensões, elementos e indicadores**. Caxias do Sul: EDUCS, 2009.

TRIGO, L. G. G. **Turismo básico**. São Paulo: Editora Senac, 2004.

WEBER, M. **Economia e Sociedade**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2009.

**O TURISMO NO CONTEXTO  
NEODESENVOLVIMENTISTA/UNIVERSALISTA DO  
GOVERNO LULA (2003-2010)**

**Por Reinaldo Miranda de Sá Teles, Vitor Stuart  
Gabriel de Pieri e Fabiana de Oliveira**

Uma das definições possíveis para o termo política externa é o conjunto de ações e decisões tomadas por um ator, principalmente o Estado, em relação a outros atores externos (outros Estados, empresas transnacionais, organizações multilaterais, etc.), de maneira a garantir os interesses do mesmo (PINHEIRO, 2004). Levando em consideração as suas capacidades, potencialidades e a conjuntura externa, os Estados definem, então, os objetivos da política externa e a sua estratégia de inserção internacional.

O Brasil, país que se integrou ao sistema global capitalista de maneira subalterna, primeiro como colônia e, logo, como nação periférica, mantém como principal elemento a nortear sua atuação internacional a busca pela autonomia e pelo desenvolvimento econômico. As estratégias para atingir este fim, no entanto, variaram ao longo do tempo, incluindo períodos de profundo e acrítico alinhamento com a potência hegemônica a momentos de atuação independente e ativa.

As ideias e paradigmas que orientaram a política externa brasileira são basicamente divididos em Americanismo (ideológico e pragmático) e Universalismo (ou Globalismo). O Americanismo consiste no alinhamento das condutas adotadas pela política externa brasileira aos Estados Unidos, resultado da crença na complementaridade dos interesses de ambos os países. Durante todo o século XX, as relações com os Estados Unidos foram vertente norteadora da atuação internacional brasileira, devido principalmente a importância estratégica e econômica que estas possuíam (LIMA, 2006). A aproximação se deu ainda no início dos anos 1900, quando o Barão de Rio Branco (1902-1912), então chanceler do Brasil, percebeu a mudança na correlação de forças que se desenhava no centro do sistema capitalista e que terminaria por transferir da Inglaterra aos Estados Unidos o papel de principal potência hegemônica. O Barão esteve cercado por nomes como os de Rui Barbosa e Joaquim Nabuco, os quais possuíam afinidade com a conduta estadunidense e que percebiam, por meio de uma visão realista, a ascensão de um novo eixo de poder geopolítico e geoeconômico, que se deslocava da Europa para os Estados Unidos. A partir de então, o grau de intensidade manifestado por esse alinhamento oscilou entre uma

aproximação pragmática - na qual, em uma situação de conflito entre os interesses nacionais e os estadunidenses, prevaleceriam os interesses nacionais - e uma aproximação ideológica - cujo espírito pode ser traduzido pela frase que o embaixador Juracy Magalhães teria usado para explicitar sua admiração pelo país norte-americano: “o que é bom para os Estados Unidos, é bom para o Brasil”.

A aproximação em Rio Branco, a manutenção dos princípios da política externa pelos seus sucessores, embora sem a mesma maestria do Barão, o pragmatismo durante a Era Vargas, o alinhamento automático em Dutra, Café Filho e parte do governo JK denotam a importância da consolidação dos Estados Unidos como eixo fundamental da política exterior brasileira, consolidando, portanto, a aproximação realizada no início do século pelo Barão (LIMA, 2006, p.15).

O Universalismo, por sua vez, surge como paradigma hegemônico no Brasil a partir da segunda metade do governo de Juscelino Kubitschek, em 1959, quando o esgotamento do modelo de desenvolvimento dependente dos financiamentos diretos oferecidos pelo governo estadunidense se fez evidente. Neste momento, as bases ideológicas que caracterizavam o americanismo - o ocidentalismo, o anticomunismo e a relutância em apoiar as demandas terceiro-mundistas - foram, em grande medida, repensadas e flexibilizadas. A consequente deterioração das relações com os Estados Unidos levaram o Brasil a buscar a diversificação de seus parceiros, tendência que marcou um período durante o qual o país se aproximou de seus vizinhos latino-americanos, dos novos Estados que surgiam na África com o progressivo fim do colonialismo europeu e, inclusive, de países simpáticos ou pertencentes ao bloco soviético.

O Brasil se encontra em situação especialmente favorável para servir de elo ou traço de união entre o mundo afro-

asiático e as grandes potências ocidentais. Povo democrático e cristão, cuja cultura latina se enriqueceu com a presença de influências autóctones, africanas e asiáticas, somos etnicamente mestiços e culturalmente mesclados de elementos provenientes das imensas áreas geográficas e demográficas que neste século desabrocham para a vida internacional. [...] Portanto, o exercício legítimo da nossa soberania nos levará, na política internacional, a apoiar sinceramente os esforços do mundo afro-asiático pela democracia e a liberdade, através de apoio às formas de pressão contra o princípio da livre determinação dos povos, do esforço, enfim, pelo progresso das áreas e povos economicamente subdesenvolvidos- (FRANCO, 1961).

Assim, a nova visão universalizante que ganhava a política externa brasileira derivava da compreensão de que a estreita aliança com os Estados Unidos não era o suficiente para garantir os interesses brasileiros, assim como da necessidade de buscar novos parceiros comerciais para o Brasil.

No campo da estratégia de desenvolvimento econômico, os paradigmas que traduziram os interesses por detrás da busca de dito desenvolvimento foram o Desenvolvimentismo, o Neoliberalismo e o Neodesenvolvimentismo.

O paradigma desenvolvimentista desponta no Brasil e na América Latina, de uma forma geral, a partir da depressão de 1930 e da conseqüente limitação para importação sofrida por toda a região. O retorno do protecionismo gerado pela crise nos países centrais criou as condições necessárias para que os países latino-americanos – principalmente Brasil, Argentina e México – apresentassem um considerável dinamismo econômico e impulsassem a sua modernização e desenvolvimento. Segundo Cervo (2003, p.12),

As condições para a gênese de novo paradigma de relações internacionais estavam assentadas. Os dirigentes rompem com a diplomacia da agroexportação e conferem nova

funcionalidade ao Estado, contando com o apoio do pensamento diplomático, da imprensa e da opinião pública.

[...] Traços comuns a diversos países da região fornecem os componentes teóricos do novo modelo de inserção internacional: a) introduzir a diplomacia econômica nas negociações externas; b) promover a indústria por modo a satisfazer às demandas da sociedade; c) transitar da subserviência à autonomia decisória com o fim de realizar ganhos recíprocos nas relações internacionais; d) implementar projeto nacional de desenvolvimento assertivo tendo em vista superar desigualdades entre nações; e) cimentar o todo pelo nacionalismo econômico, imitando a conduta das grandes potências.

O contexto internacional do período entre-guerras e da Segunda Guerra Mundial, por sua vez, garantiu a manutenção de um ambiente propício para a expansão industrial através da substituição de importações no Brasil. Ainda segundo Cervo (*idem*), os homens de Estado que mais sofreram influência da ideologia desenvolvimentista foram Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e Ernesto Geisel, enquanto que as principais contribuições intelectuais vieram por parte de Celso Furtado, Raúl Prebisch, Aldo Ferrer, Roberto Lavagna, Ruy Mauro Marini, Raúl Bernal-Meza, Mario Rapoport, Theotonio dos Santos e Osvaldo Sunkel e sua principal expressão institucional foi a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL).

O paradigma neoliberal surgiu na América Latina ainda na década de 1970, mas ganhou força nos anos 1990, quando a crença no mercado como impulsor do desenvolvimento, em substituição ao falido Estado, ganhou hegemonia. Desta maneira, “Em poucos anos, a América Latina avançou no caminho da desconstrução do núcleo central robusto de sua economia, erguido em sessenta anos de esforços nacionais (CERVO, 2000, p.7).”

O que caracterizou o neoliberalismo foi a implementação de um conjunto de medidas, conhecidas como Consenso de Washington e que eram consideradas unanimidade entre os principais economistas dos países centrais e dos organismos financeiros internacionais, que prometiam a consolidação da estabilidade macroeconômica. Esta era tida como necessária para o aumento da confiança por parte dos investidores estrangeiros na economia nacional, de maneira a atrair o capital externo, modernizando e fomentando o crescimento da economia. As reformas consistiam em, dentre outras coisas, disciplina fiscal para a eliminação dos déficits gerados pelo endividamento do Estado; reordenação das prioridades dos gastos públicos, limitando bruscamente os recursos destinados à promoção do bem-estar da população; reforma tributária e liberalização da taxa de juros, assim como a abertura do mercado nacional, as privatizações e a desregulação de qualquer obstáculo que pudesse obstruir a entrada ou saída do capital estrangeiro-(WILLIAMSON, 2015).

O neodesenvolvimentismo, por sua vez, é definido por Boito-(2015) como uma frente política que se formou no Brasil a partir do início do século XXI, que foi a base heterogênea de sustentação da política levada a cabo por Luiz Inácio Lula da Silva – e, posteriormente, por sua sucessora Dilma Rousseff – de crescimento econômico baseado na distribuição de renda. Durante este período, o Estado recuperou o papel protagônico como propulsor do desenvolvimento e da modernização econômica. Segundo o mesmo autor,

O capitalismo brasileiro mudou e a estrutura de classes se transformou muito. Hoje, os assalariados urbanos são, no setor privado, um contingente com longa experiência de luta sindical e, no setor público, trabalhadores, em grande parte, concursados, e, por isso, com maior capacidade de pressão. [...] As empresas brasileiras, por sua vez, estão mais integradas ao capitalismo internacional do que as empresas industriais e de serviços da época de Vargas. O apelo nacionalista não encontra hoje, junto à classe dominante, a mesma audiência que encontrou no passado.

Entretanto, tanto no período populista e desenvolvimentista quanto hoje constatamos a existência de uma frente ampla, policlassista e, de certo modo instável, como base de sustentação da política de desenvolvimento e, embora o populismo e o nacionalismo não tenham a importância que tiveram no passado, eles também estão presentes na frente política que se formou no século XXI.

O neodesenvolvimentismo surgiu no Brasil como resultado do fracasso da experiência neoliberal instaurada nos anos 1990, uma vez que o aumento do desemprego, da pobreza e da indignância, assim como os limitados resultados econômicos, levaram o país a uma grave crise social. Em grande parte da América Latina, os governos neoliberais foram, então, considerados, pela opinião pública, culpados pelos malogros econômicos e sociais e substituídos por figuras políticas que defendiam projetos progressistas de desenvolvimento.

[...] percebiam os dirigentes brasileiros que seus colegas do centro não procediam do mesmo modo, ou seja, não aplicavam em sua gestão pública os preceitos que passavam à periferia latino-americana. O intrigante exemplo de comportamento político, observado tanto nas decisões internas quanto nos foros multilaterais onde se construía o ordenamento econômico global, levantava dúvidas quanto ao acerto de se aplicar as instruções neoliberais. Porque não imitar aquele tipo de comportamento dos poderosos? (CERVO, 2003, p.20).

Segundo Cervo (idem), o neodesenvolvimentismo- por ele chamado de “paradigma do Estado logístico” – admite a manutenção do país na ordem do sistema capitalista global, mas plantea a recuperação da autonomia nacional e a superação da assimetria entre as nações.

Para Vigevani e Cepaluni (2007), a política externa inaugurada por Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) reflete, em partes, as posições tradicionais de seu partido, o Partido dos Trabalhadores, no que tange à política internacional. Promovendo uma ruptura com a política externa levada a cabo pelo período anterior, Lula deu início à construção de um modelo de neodesenvolvimentismo, articulando-o com uma estratégia de inserção internacional baseado na “autonomia pela diversificação” (idem) e que foi definida por seu chanceler, Celso Amorim, como sendo “ativa e ativa”.

As mudanças percebidas na política externa do governo Lula da Silva tiveram algumas diretrizes: (1<sup>a</sup>) contribuir para a busca de maior equilíbrio internacional, procurando atenuar o unilateralismo; (2<sup>a</sup>) fortalecer relações bilaterais e multilaterais de forma a aumentar o peso do país nas negociações políticas e econômicas internacionais; (3<sup>a</sup>) adensar relações diplomáticas no sentido de aproveitar as possibilidades de maior intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico, cultural, etc.; e (4<sup>a</sup>) evitar acordos que possam comprometer a longo prazo o desenvolvimento (VIGEVANI & CEPALUNI, 2007, p.292).

Frente a um cenário internacional marcado pelo fracasso econômico e social do neoliberalismo – resultando, inclusive, na vitória eleitoral de uma série de líderes considerados progressistas na América Latina – e em que as atenções dos Estados Unidos estavam voltadas para o Oriente Médio, onde travavam sua “guerra contra o terror”, a estratégia de Lula consistiu basicamente na busca de coordenação política com países subdesenvolvidos e emergentes, assim como na recuperação do caráter estratégico da América Latina.

Segundo Vigevani e Cepaluni (2007) e Pecequilo (2008), Lula tratou de construir uma relação de cooperação com a Índia e a África do Sul, criando o IBAS, ao mesmo tempo em que estabelecia uma aliança estratégica com a Rússia e a China,

principalmente nos campos econômico e militar, levando ao surgimento dos BRICS. Desta maneira,

“[...] Lula da Silva utiliza uma estratégia que poderia ser batizada de ‘autonomia pela diversificação’, enfatizando a cooperação Sul-Sul para buscar maior equilíbrio com os países do Norte, realizando ajustes, aumentando o protagonismo internacional do país e consolidando mudanças de programa na política externa (VIGEVANI & CEPALUNI, 2007, p.283).”

Há consenso entre os autores analisados sobre o fortalecimento experimentado pela coalizão Sul-Sul que se deu, em grande medida, à atuação protagônica do Brasil no sentido de impor as demandas do mundo emergente. Como resultado, foi formado o G-20, agrupamento de países que buscavam maior participação na condução da economia internacional.

No âmbito regional, por sua vez, Lula se mostrou um grande defensor da integração sul-americana como ferramenta de legitimação da atuação externa brasileira e como instrumento de desenvolvimento do subcontinente (VILLA, 2005). A defesa que fazia do MERCOSUL, a expansão do mesmo – com o ingresso da Venezuela e pedidos de adesão por parte do Equador e Bolívia – e a criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) evidenciam a importância estratégica que ganhou a região durante seu governo e converteram o Brasil na principal liderança da América do Sul.

As relações Brasil-Estados Unidos, por sua vez, passaram a ser regidas pelo princípio da não-exclusividade (VIGEVANI & CEPALUNI, 2007). O período não esteve marcado por grandes enfrentamentos, mas o Brasil não vacilou diante da necessidade de utilizar recursos jurídicos para denunciar o protecionismo estadunidense, como no caso do contencioso do algodão, assim como de rechaçar a criação da ALCA, alegando que este acordo seria prejudicial para a indústria brasileira. Ao mesmo tempo, os

Estados Unidos perderam a posição de principal parceiro comercial do Brasil, posto que foi ocupado pela China.

A demanda brasileira por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas ganhou novo impulso, uma vez que a nova política externa nacional denunciava o congelamento do poder global nos moldes da Guerra Fria que a atual conformação do organismo produzia. Como um esforço no sentido de demonstrar a capacidade de atuação internacional do país, o Brasil liderou a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), que visa a restauração da ordem e estabilização do país caribenho (PECEQUILO, 2008).

A intermediação oferecida pelo Brasil e Turquia com relação ao programa nuclear iraniano foi outra ação que visava a um maior protagonismo da diplomacia brasileira em temas internacionais. Na ocasião, apesar dos mediadores terem logrado a abertura de diálogo com o governo iraniano, a ação foi obstaculizada pelos Estados Unidos, quem optaram pela adoção de novas sanções contra o país persa.

O êxito brasileiro no combate à miséria, a partir do desenvolvimento e aplicação de um conjunto de políticas de transferência monetária condicionada, consolidadas através dos programas Fome Zero e Bolsa Família, foi outro elemento que garantiu prestígio internacional ao Brasil<sup>1</sup>. Da mesma forma, a transnacionalização de empresas brasileiras, diretamente beneficiadas pela prioridade ao eixo Sul-Sul que caracterizou a política externa lulista, expandiram os interesses nacionais para além de suas fronteiras.

A partir do governo de Lula, o turismo também passa a figurar como um componente importante das relações internacionais e da atividade diplomática, uma vez que a facilidade de acesso a um determinado país é um dos indicadores do nível de entendimento que existe entre ambas as nações (BENI, 2011). Ao mesmo tempo, o crescimento econômico sustentável é fundamental para que um determinado país possa emitir uma

---

<sup>1</sup>Uma série de documentos foi produzida por agências das Nações Unidas, principalmente a FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura), evidenciando o sucesso que país obteve no combate à fome e à pobreza.

quantidade significativa de turistas, o que explica a recente flexibilização da concessão de vistos para brasileiros por parte dos Estados Unidos (cuja validade passou de 05 para 10 anos) e o fim da necessidade de visto para a entrada de brasileiros no México – o que se deve, claramente, à melhora econômica do país, que deixou de ser um grande emissor de fluxo migratório ilegal com destino, principalmente, aos Estados Unidos a partir da fronteira mexicana.

Assim, os acordos de cooperação entre o Brasil e outros países se intensificaram no governo Lula (anexo XXII), segundo Diniz (2013). De fato, os acordos firmados entre os anos de 2006 a 2008 evidenciam o fortalecimento de laços por parte do Brasil com seus vizinhos latino-americanos e com novos sócios do Oriente Médio, África e Europa Oriental.

A primeira década do século XXI, portanto, foi para o Brasil um período de reforço das dimensões horizontais – representado pelas parcerias com nações emergentes, tais como Índia e África do Sul – e verticais – Estados Unidos, União Europeia – de sua agenda (PECEQUILLO, 2008), com o país assumindo uma atuação externa de alto nível, mais condizente com a condição de *global player* que pretende alcançar.

## INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL E OS PNT's DO GOVERNO LULA

Em matéria da Folha de São Paulo, um editorial especial do governo Lula destaca que: quando Lula completou cem dias de mandato em março de 2003, era aprovado por 43% dos brasileiros. Naquele momento a saca de soja valia US\$ 12,3 no mercado internacional. Oito anos depois, Lula deixa o governo chancelado por 83% dos eleitores, e a commodity é negociada a US\$ 28,7. Segundo Fraga, crescendo a uma taxa média de 10% nas últimas três décadas, o país se tornou um sorvedouro de alimentos e matérias-primas brutas (Fraga, 2010). O economista Eduardo Giannetti da Fonseca, do Insper, diz que, além da demanda da China, a conjuntura global também era favorável ao

Brasil nos anos iniciais ao governo Lula, com expansão robusta nos Estados Unidos. De acordo com Fraga, o resultado foi que as exportações brasileiras tiveram um salto três vezes maior no primeiro mandato de Lula do que em toda a era FHC, atingindo US\$ 138 bilhões em 2006. Depois alcançaram US\$ 198 bilhões em 2008, ano em que eclodiu a crise financeira internacional, (Fraga 2010). O que é consenso entre os economistas das diversas correntes que avaliam esse período e que também é apontado por Fraga, é que as reservas internacionais (colchão de proteção dopaís contra choques externos) saltaram de US\$ 40 bilhões no fim de 2002 para US\$ 205 bilhões em setembro de 2008, quando estourou a crise. A munição acumulada nos anos de bonança ajudou a evitar a repetição da história de crises anteriores, quando a desconfiança sobre a capacidade de solvência da economia levava investidores a fugirem em massa, (Fraga, 2010). Em 2008 as reservas internacionais, pela primeira vez, eram superiores ao estoque da dívida externa total; as exportações voltaram a crescer em 2010 e a China desbancou os EUA como país que mais importava do Brasil.

Destaca-se que desde que assumiu a presidência da República, em 2003, tendo como seu ministro das Relações Exteriores, o embaixador Celso Amorim, o presidente Luís Inácio Lula da Silva insiste no que se poderia chamar de “inovação na tradição” quanto às agendas da política externa. Isso significa, por um lado, a manutenção dos elementos que fazem da política externa uma política de Estado e que são característicos da política externa brasileira, como a defesa do multilateralismo e da paz internacional. Por outro lado, há mudanças na ênfase a denominados temas e atores de política externa, por exemplo, por meio do adensamento e diversificação de relações com países do “Sul global” e na renovação das agendas e atores em diálogo no campo da política externa no Brasil, (Ipea, 2010).

Conforme destaca FIORI 2009, na primeira década do século XXI, depois de um longo período de alinhamento quase automático do país às “grandes potências ocidentais”, o Brasil se propôs a aumentar sua autonomia internacional, elevando a capacidade de defesa de suas posições, em virtude de seu poder político, econômico e militar. Nesse período, o Brasil contou com a

liderança política de um presidente que transcendeu as dimensões do seu país e projetou internacionalmente sua imagem e sua influência carismática. No Brasil a liderança presidencial permitiu que o país desse alguns passos importantes na direção de uma nova estratégia internacional, tomando posições, estabelecendo alianças e criando expectativas dentro do jogo de poder mundial cuja mudança ou abandono – agora – custará ao país um preço muito alto, do ponto de vista de sua imagem e de seu futuro dentro desse jogo de xadrez global. Fiori alerta ainda, que mesmo assim nada está assegurado de antemão e, para seguir em frente, o atual governo brasileiro terá de fazer um balanço rigoroso dos passos que já foram dados e das dificuldades que se anunciam para a segunda década do século, incluindo a intensa oposição interna da imprensa e das elites conservadoras à política seguida desde 2003 (FIORI, p.32).

Uma das grandes novidades do governo Lula foi o vigor com que a política brasileira se articulou para que o país assumisse um papel crescente no cenário internacional. O governo Lula posicionou-se de modo a promover mudanças estruturais na política brasileira no século XXI, em sua concepção, o Brasil atuava no campo internacional, ainda muito abaixo do seu potencial. Conforme destaca Shutte (2012), A busca da elevação da posição do Brasil na hierarquia das relações internacionais esteve ligada às estratégias de desenvolvimento no campo nacional. Em sua análise sobre convenções de desenvolvimento no Brasil contemporâneo, Erber (2010, p. 28 *apud* Shutte) argumentou que a busca para um novo “projeto nacional de desenvolvimento”, anunciado no discurso de posse do presidente Lula, no Congresso, teria resultado na articulação de uma “convenção neodesenvolvimentista”. Entre os cinco<sup>2</sup> pilares que justificavam essa denominação estava a política externa independente que (...) privilegia as relações com outros países em desenvolvimento (seja da América Latina, seja do grupo Brasil, Rússia, Índia e China, os chamados BRICS) e busca afirmar o papel do Brasil como

---

<sup>2</sup>Os quatro outros pilares são: investimentos em infraestrutura; investimento residencial incentivado pelo crédito; o círculo virtuoso entre o aumento do consumo das famílias e o aumento dos investimentos; e o investimento em inovação.

protagonista do processo de mudanças na arquitetura institucional mundial (ERBER, 2010, p. 29).

O Plano Nacional de Turismo (PNT) do governo Lula (2003-2007), conforme destacam Sancho e Irving, priorizou ainda a criação e/ou a revitalização de vários órgãos e instância representativas na estrutura de gestão descentralizada, abrangendo as diferentes esferas de poder (federal, estadual, regional e municipal) (SANCHO e IRVING, 2010, p.113).

Este governo adota um discurso de desenvolvimento de modo a romper com *“as heranças mais importantes do processo de ocupação humana e econômica do imenso território brasileiro a fim de dar a dimensão do desafio a enfrentar no começo do atual século pelos que lutam por um país regionalmente menos desigual,”* (ARAUJO, 2013 P 157). Conforme destaca Lanzarini, em nenhum momento da história do Brasil a atividade turística enquanto ramo do planejamento teve tamanha importância, recursos e estudos específicos como na administração Lula, que compreende o período de 2003/2010. Isso se deve a muitos fatores como a priorização do setor turístico na economia nacional, a atuação do Ministério do Turismo na gestão e acompanhamento da atividade em todos os estados da federação, a uma política de integração dos territórios turísticos e a qualificação de recursos humanos (LANZARINI, 2009 p 11), condições que, conseqüentemente, refletem melhores condições de apoio à novos setores da economia fortalecendo o universo de viagens e negócios.

Ainda de acordo com Mercadante, ao contrario do governo anterior, “a gestão do governo Lula paralisou o processo de privatização, retomou o planejamento estratégico como instrumento de racionalização dos investimentos públicos e de coordenação com o setor privado, fortaleceu as instituições financeiras públicas, recuperou a política industrial como vetor de orientação e estímulo ao desenvolvimento do setor e aumentou o investimento público a cargo da União”...“além disso, incorporou ao modelo de intervenção, como um terceiro e essencial componente, a regulação do processo de distribuição da renda , o que expressa o compromisso do Estado com o combate à pobreza e com o esforço de homogeneização social do país. Ou seja, a matriz conceitual que sustenta o novo modelo de intervenção

rompe com a visão economicista que tanto no desenvolvimentismo quanto no neoliberalismo tratavam o social como elemento residual, ou meramente objeto. (MERCADANTE,2010 p.176 - 177)".

Nessa perspectiva, é possível afirmar que os diferentes Planos Nacionais de Turismo do Governo Lula, propõem, por intermédio do turismo, contribuir para o desenvolvimento do país, gerando um amplo processo de mudanças que envolvem o cidadão, o Estado e o setor produtivo.

### O CENÁRIO DO TURISMO BRASILEIRO NO GOVERNO LULA FRENTE AOS NOVOS FLUXOS E DESTINOS INTERNACIONAIS

O cenário econômico do Brasil, para inserção no contexto internacional, não era dos mais favoráveis no período que antecedeu os PNTs. Segundo Mercadante, pretendeu-se com o PAC, consolidar – a partir da retomada de investimentos públicos e do restabelecimento de sua função dinamizadora da produção e da parceria com o investimento privado – o modelo de crescimento com inclusão social que foi implementado pelo governo Lula, (Mercadante, p.180, 2010). Nesse sentido, segundo documento do PNT, os dados econômicos mostram uma forte relação entre o ambiente econômico e o crescimento do turismo, no período de 1975 a 2000 o turismo cresceu a um ritmo médio de 4,4% anual, enquanto o crescimento econômico mundial médio, medido pelo PIB, foi de 3,5% ao ano. O PNT destaca, principalmente que, *as chegadas internacionais de 2006, em todo o mundo foram da ordem de 842 milhões de turistas, o que significa um crescimento médio anual de 6% desde 1950, quando se registrou um total de 25 milhões de chegadas internacionais, (PNT, p. 19)*. O documento aponta especial destaque para o período de 1995 a 2000 onde o fluxo internacional de turistas apresentou um crescimento anual da ordem de 4,8%; contrariado apenas no quinquênio 2000/2005 em função da tragédia de 11 de setembro em Nova York, quando obteve registros da ordem de 3,4%.

Um dos dados importantes apontados no PNT é a questão dos fluxos e destinos internacionais do turismo. Uma pesquisarecém publicada por PIERI, analisa os fluxos do turismo internacional, identificando os polos de turismo consolidados e apontando os destinos mais emergentes; chegando a classificá-los em: importantes destinos regionais ; pequenos destinos regionais; médios destinos; grandes destinos; super-destinos e hiper-destinos,( Pieri, 2014).

Segundo o PNT, uma tendência observada ao longo dos últimos anos é a desconcentração dos fluxos internacionais de turistas, com a inclusão de novos destino nessas rotas. Em1950, somente 3% das chegadas internacionais que se dirigiam para fora dos 15 principais países receptores (Países da Europa, Estados Unidos, Canadá e México ). Já em 2004, 43% do total das chegadas internacionais se realizaram fora desses 15 países receptores principais (PNT, p.19). O quadro a seguir apresenta a evolução das chegadas de turistas internacionais no período entre 1950 a 2004, para os cinco maiores países receptores do mundo e para o grupo de países classificados a partir da 16.a colocação no ranking, entre os quais se encontra o Brasil.

Tabela 1. Chegada de Turistas Internacionais (em milhões)

Período	1995	2003	2004	2005	2006*	Δ% 2003-06	Δ% 1995-06
Mundo	538,0	697,0	766,0	806,0	842,0	20,8	56,5
Europa	309,0	408,6	425,6	441,0	458,0	12,1	48,2
Ásia e Pacífico	85,0	114,2	145,4	155,4	167,1	46,3	96,6
Américas	109,0	113,1	125,8	133,5	136,6	20,8	25,3
América do Sul	12,0	13,7	16,0	18,3	19,6	43,1	63,3
<b>Brasil</b>	<b>2,0</b>	<b>4,1</b>	<b>4,8</b>	<b>5,4</b>	<b>5,0</b>	<b>22,0</b>	<b>150,0</b>
África	20,0	30,7	33,3	37,3	40,3	31,3	101,5
Oriente Médio	14,0	30,0	35,9	39,2	40,8	36,0	191,4

Fonte: Organização Mundial de Turismo – OMT 2006 & Anuário Estatístico Embratur. (\*) Dado preliminar.

Entre os desafios no setor de turismo na gestão Lula, verificou-se incremento no número de chegadas de turistas internacionais. De acordo com a tabela acima, enquanto as chegadas internacionais em todo mundo tiveram um crescimento da ordem de 56,5%, no período de 1995 a 2006, no Brasil esses números, cresceram da ordem de 150% no mesmo período,

considerando o decréscimo de 2005 para 2006, em função da redução na oferta de assentos em voos internacionais decorrente da crise da Varig (PNT p.19)

Quadro 1. Tendência de Mercado



*Aqueles que se adaptarem melhor às orientações do mercado e apresentarem, com êxito as características geográficas e a singularidade dos seus destinos, relativamente a paisagem, cultura, patrimônio e serviços, terão mais sucesso na consolidação da atividade (PNT, 21).* Segundo PNT, trata-se de uma chamada de atenção para os destinos tradicionais e uma oportunidade para os destinos novos.

Acredita-se que a diferenciação percebida entre destinos tradicionais e novos destinos esteja relacionada à organização da oferta, o que tem levado os destinos a ganharem novas projeções e revolucionarem os fluxos conforme já destacado por Pierie confirmado no quadro acima. Na tentativa de ampliar essa discussão Cooper destaca que a oferta turística apresenta um padrão complexo no mundo, porque se localiza em ambientes diversos e em contextos econômicos e sociais diferentes (COOPER, 2002, p. 136). Ainda nessa perspectiva Cooper avança com a afirmação de que a oferta está, também continuamente em expansão, à medida que os limites do prazer alcançam lugares cada vez mais distantes e remotos (COOPER, 2002). Nota-se que tal afirmação reflete a necessidade do entendimento da oferta

além dos elementos possíveis à formatação de um produto que é concreto e pode ser compreendido isoladamente, deve-se compreender também a capacidade de infraestrutura gerada para cidade a partir do turismo que, conseqüentemente, pode também disponibilizá-la para um fluxo de turistas com motivações que não exclusivamente a lazer. Nesse sentido, segundo Ferrari, o período do governo Lula foi marcado pela articulação dos órgãos oficiais em torno da ideia de um plano estratégico para atrair atenção internacional ao Brasil como destino turístico, em entrevista a Nicolau Netto, Ferrari chama atenção à fala de Netto ao destacar que ...*“a Embratur passou a atuar como um agente global que adota uma série discursos para construir a imagem do Brasil”*... *“...nessa construção de imagem são centrais as categorias modernidade e diversidade”*, (Ferrari,2015).

É importante destacar que, quando o PNT aponta para os destinos mais singulares no contexto da globalização, o documento destaca a ideia de que o *“turismo pode se constituir numa importante dimensão dos esforços a serem empreendidos para reduzir desigualdades regionais no plano nacional e internacional e para promover um ambiente favorável ao desenvolvimento, especialmente nas áreas de comércio e finanças. Significa também uma via de inclusão do turismo na estratégia de luta contra pobreza, vinculando a atividade com os marcos e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, (PNT, 21)”*

Percebe-se que o governo Lula seguiu as propostas contidas no PNT durante os períodos de seu governo o que se comprova pelos dados já analisados.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como apontado ao longo do trabalho, constatou-se que a política externa sob comando do governo Lula foi entendida no quadro das mudanças políticas recentes como parte das ações que foram implementadas no Brasil a partir da adoção de novos paradigmas. O trabalho revela aindaque, a promoção da inclusão social, apesar de muito recente nas políticas públicas de turismo

começa assumir espaço relevante e cada vez mais frequente nos discursos dos vários setores governamentais e nas ações de planejamento.

As análises dos PNTs do governo Lula e a inserção internacional do Brasil pelo turismo conduziram a investigação da pesquisa. Pôde-se conferir que, no Brasil, até 2002, o turismo enquanto atividade econômica de interesse produtivo e capaz de promover desenvolvimento social, não era organizado como atividade promotora de desenvolvimento e progresso. Antes da implantação da Política Nacional Turismo no governo FHC, quando se inicia a regulamentação das ações de planejamento, as tentativas de ações em turismo não passavam de meros discursos; as ações de turismo verificadas em todo território nacional eram pontuais e desconectadas com a realidade do país.

No governo Lula, a partir da criação do Ministério do Turismo em 2003 e com base na elaboração do PNTs almeja-se uma política de Turismo com indicativo para o desenvolvimento e a amenização dos problemas sociais e promoção das relações internacionais com base no fortalecimento do turismo emissor e receptivo.

Ao término do primeiro mandato do Governo Lula, verificado os índices de sucesso da primeira fase, como desdobramento do PNT 2003 é lançado o Plano Nacional de Turismo (2007-2010), que apresenta os principais resultados do plano anterior. Resultado dos avanços desse período, em 2008 é publicado a Lei Geral do Turismo 11.771 que exige a consolidação de um banco de dados através de um sistema de informações turísticas (CADASTUR e INVITUR), para dar suporte às práticas de planejamento e gestão das atividades turísticas.

Em paralelo às políticas de inclusão das classes C e D, que resultaram em uma nova classe consumidora geradora de novos mercados, o artigo revela o grau de inserção internacional do Brasil a partir do movimento de negócios que rebateram no setor de turismo e desencadeou alterações no cenário internacional.

Outro ponto de destaque dos PNTs do governo Lula aqui analisado, inserido na tendência mundial de estruturação do turismo segundo a Organização Mundial do Turismo, foi a

regionalização que propunha a integração territorial. Todavia este programa da competência do Ministério do Turismo deve assumir o seu caráter estruturante e responsável. Com base no material analisado, é possível afirmar que esta proposta, se bem reverenciada, pode vir a ser referência no campo do planejamento turístico para o país. Resultados parciais destas ações se consolidaram na promoção dos vários salões do turismo, realizados desde 2005 que promoveram a visibilidade das regiões turísticas com base nos Roteiros do Brasil, estratégia para impulsionar as ações da regionalização a partir do Turismo.

O programa revela a importância de ações articuladas entre o Ministério do Turismo e Estados, Municípios, instâncias de governança e atores locais. A gestão compartilhada e descentralizada mostrou-se fundamental para o sucesso da regionalização do turismo, visto que, planos, programas e projetos não articulados com interlocutores de diferentes instâncias não contemplam a necessária complexidade que envolve o setor de turismo.

Em breve análise dos antecedentes mostra as seguintes características: um cenário obscuro no qual o turismo não se conectava com os diferentes setores econômicos; não havia sistematização relacionada ao planejamento físico territorial e tampouco ao setor empresarial; pequeno conhecimento dos elementos da oferta turística e dos fluxos internos e externos; falta de conexão entre as políticas de turismo municipal, estadual e federal; pequena participação das classes C e D no setor de viagens e turismo; falta de inserção das classes C e D no mercado e, até mesmo, na divulgação dos destinos turísticos.

Apoiado nos relatórios técnicos pode-se afirmar que, embora as metas dos PNTs 2003-2007 e 2007- 2010 reflitam um panorama desejado para o desenvolvimento do turismo no Brasil sabe-se que muito do que foi projetado, ainda hoje, está longe de ser alcançado. No entanto, questões como as já relatadas como obscuras, no período anterior ao governo Lula, revelam que houve significativo avanço no cenário turístico do País.

Para concluir, é possível afirmar que a política adotada pelo Ministério do Turismo no governo Lula aderiu a essa

combinação: desenvolvimento endógeno numa perspectiva neodesenvolvimentista e desenvolvimento exógeno numa perspectiva universalista. Nesse período o Brasil assistiu ao aumento significativo do turismo doméstico e internacional emissor com a inclusão das classes C e D no universo de viagens, o fortalecimento e a consolidação de inúmeros roteiros. Esses avanços podem ser vistos como resultado do programa de regionalização do turismo, assim como, de ajustes na economia e da presença de inúmeros eventos de negócios e de lazer. Não por acaso o Brasil pôde concorrer à sede dos dois maiores Megaeventos do mundo, Copa 2014 e Olimpíadas 2016.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAUJO, Tania Bacelar de. DESENVOLVIMENTO REGIONAL BRASILEIRO E POLITICAS PÚBLICAS FEDERAIS NO GOVERNO LULA. InSADER, EMIR. LULA E DILMA. ED.FLACSO Brasil.São Paulo. SP. 2013.

BENI, Mário Carlos. Globalização do Turismo: mega tendências do setor e a realidade brasileira. - 3ª ed. ampl. e atual, - São Paulo: Aleph, 2011.

CERVO, A.L. *Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina*. Revista Brasileira de Política Internacional, n.43 (2), 2000, pp.5-27.

CERVO, Amado L. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 46, n.2, 2003.

COOPER, Chris. Turismo Princípios e Práticas. São Paulo: Bookman, 2001.

DINIZ, Simone. ACORDOS INTERNACIONAIS DE COOPERAÇÃO NOS GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE E LULA. E-legis, Brasília, n. 10, p. 26-41, jan./abr. 2013. Disponível em: <<http://elegisbr.com/cefor/index.php/e-legis/article/view/121>> Acesso em 23 nov 2014.

ERBER, Fabio S. Convenções de desenvolvimento no Brasil contemporâneo: um ensaio de economia política. Cepal/IPEA. Brasília, 2010.

FERRARI, Marcio. Turismo como estratégia. Humanidades Sociologia da Cultura. Revista FAPESP,2015.

FIORI, José Luis. O Brasil e seu “ Entorno Estratégico” na primeira década do século XXI. InLULA e DILMA. Ed. BOITEMPO.2009.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. Discurso de posse do Ministério de Relações Exteriores. 1961. Disponível em: [http://www.funag.gov.br/chdd/index.php?option=com\\_content&view=article&id=140%3Aafonso-arinos-de-melo-](http://www.funag.gov.br/chdd/index.php?option=com_content&view=article&id=140%3Aafonso-arinos-de-melo-)

franco&catid=55%3Aministros&Itemid=92. Acesso em 13 de julho de 2015.

FRAGA, Érica. Demanda da China empurra expansão do Brasil. Folha de São Paulo, 2002.

LANZARINI, R. G. S. . Turismo e Políticas de Integração Regional: Plano Nacional de Turismo (2007/2010) - o segundo Governo Lula. In: 4º Seminário Nacional Estado e Políticas Sociais, 2009, Cascavel/PR. Políticas Sociais na América Latina. Cascavel/PR: UNIOESTE, 2009. v. 1.

LIMA, Marcos Felipe P. Do americanismo ao universalismo: as transformações nas relações internacionais do Brasil de 1902 a 1964. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, UnB, 2006.

MERCADANTE, Aloizio. Brasil a Construção Retomada. Editora TERCEIRO NOME, São Paulo, 2010.

PECEQUILO, Cristina S. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. Revista Brasileira de Política Internacional, v.51, n.2, pp. 136-153, 2008.

PIERI, Vitor Stuart G. FLUXOS TURÍSTICOS INTERNACIONAIS: uma proposta metodológica de análise sobre os (novos) destinos. Revista Turismo em Análise, v. 25, p. 503-526, 2014.

PINHEIRO, Leticia de A. Política externa brasileira, 1889-2002. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

SANCHO, Altair e IRVING, Marta de Azevedo. Interpretando o Plano Nacional de Turismo 2003/2007 sob a ótica da Inclusão Social In: Caderno Virtual de Turismo, Volume 10, Número 03, 2010.

SHUTTE, Giorgio R. Neodesenvolvimento e a busca de uma nova inserção internacional. Revista Brasileira de Relações Internacionais. V.1. Jul-Dez2012.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. Contexto Internacional, vol.29, n.02, jul-dez 2007, pp.273-335.

WILLIAMSON, John. No hay consenso. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2003/09/pdf/williams.pdf>. Acesso em 13 de julho de 2015.

### SITES E RELATÓRIOS TÉCNICOS CONSULTADOS

Análise de Consistência e Sugestões Para o Plano Nacional de Turismo. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/empretrismo\\_2009\\_analisemetaspnt.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/empretrismo_2009_analisemetaspnt.pdf) Acesso em 22 out. 2014

BOITO Jr, Armando. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. Disponível em: <http://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/Painel%203%20-%20Novo%20Desenv%20BR%20-%20Boito%20-%20Bases%20Pol%20Neodesenv%20-%20PAPER.pdf>. Acesso em 17 de fevereiro de 2014.

Ministério do Turismo. Disponível em [http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas\\_noticias/20130219.html](http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas_noticias/20130219.html) Acesso em 10 out. 2014

**RELAÇÕES PARADIPLOMÁTICAS NA REGIÃO  
TRANSFRONTEIRIÇA DAS MISSÕES: UM ESTUDO A  
PARTIR DAS AÇÕES DA FEBAP**

**Por Carmen Regina Dorneles Nogueira, Juliana  
Rose Jasper e Rodrigo da Costa Segovia**

## Introdução

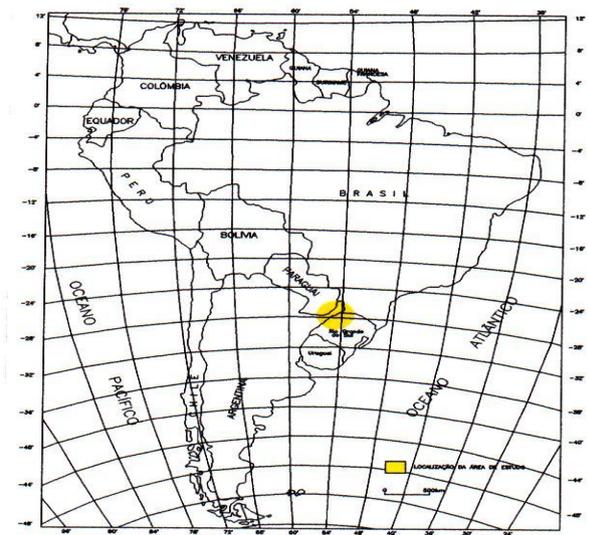
A Federação Econômica Brasil, Argentina e Paraguai (FEBAP) é uma instituição não governamental preocupada com o desenvolvimento da “Região das Missões”. Sua área de abrangência compreende o noroeste do Rio Grande do Sul, no Brasil, as províncias de Misiones e Corrientes na Argentina e o departamento de Itapúa no Paraguai. É um organismo regional que se envolve com a temática da integração regional através do trabalho voluntário dos atores locais, integrantes de organizações públicas e privadas dos três países que a integram. Estes atores vivem o cotidiano da região transfronteiriça das Missões e buscam resolver seus problemas comuns através de ações paradiplomáticas. Essas podem efetivar-se de modo formal e informal e, envolvem as relações diplomáticas conduzidas por governos subnacionais que buscam estabelecer relações externas visando a realização de projetos integrados de promoção do desenvolvimento local e regional.

Assim, o estudo ora relatado teve por foco o conhecimento e a análise das ações de paradiplomacia propostas para a Região Transfronteiriça das Missões pela FEBAP. Também foi objeto do estudo conhecer a formação histórica, a estrutura e a função dessa federação. Para sua consecução realizou-se pesquisa documental, bibliográfica e de campo com aplicação de questionários e realização de entrevista. A entrevista foi realizada com o presidente internacional da federação e teve por objetivo conhecer a forma de sua atuação na região, bem como sua evolução histórica já que, está completando vinte e cinco anos de fundação. Os questionários que tinham por objetivo levantar as informações base para o desenvolvimento do estudo foram aplicados considerando o critério de acessibilidade. Dessa forma, responderam ao mesmo, integrantes da federação que estavam presentes na Plenária Internacional da FEBAP realizada no dia 8 de maio de 2015, na Feira Nacional do Milho em Santo Ângelo, RS. Também foi realizada pesquisa documental, especialmente a partir de documentos fornecidos pelo representante do Brasil, desta entidade.

## A Região Transfronteiriça das Missões

A “Região Transfronteiriça das Missões” ou “Região Missioneira” ou mais comumente conhecida como “Região das Missões” é resultante do processo de colonização espanhola na América Latina. A partir da segunda metade do século XVI (1559), a coroa espanhola utilizou-se das Missões Jesuítico-guarani para tomar posse efetiva das terras da porção centro sul do América do Sul, entre os paralelos de 23º e 33º de latitude sul e os meridianos de 50º e 59º de longitude oeste (figura 1).

**Figura 1 - REGIÃO TRANSFRONTEIRIÇA DAS MISSÕES**



Fonte: NOGUEIRA (1999, p. 75)

Conforme Tochetto (apud NOGUEIRA, 2007, P. 30) “as missões constituíam-se em uma empresa religiosa com intenção explícita

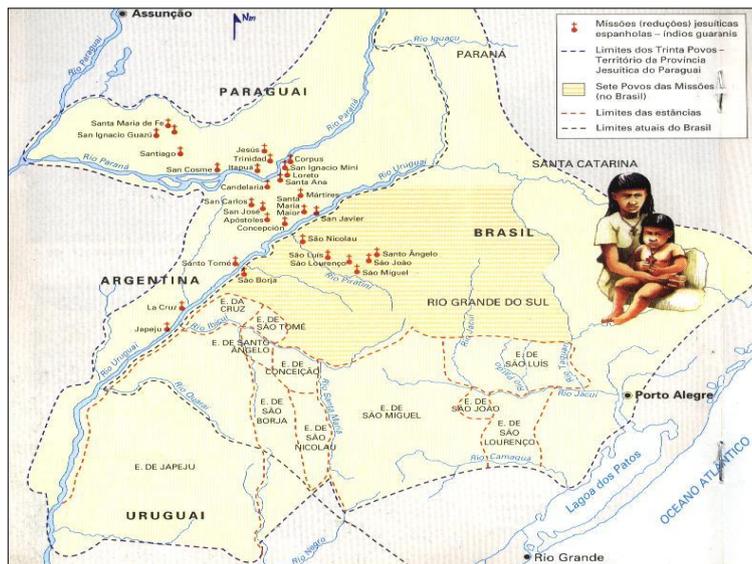
de conversão dos Guarani ao cristianismo, também serviam aos interesses do colonato e da coroa.” Através delas, foram implantadas as reduções Jesuítico-Guarani, locais de concentração dos índios em pequenos povoados para convertê-los a fé da Igreja Católica e sua vassalagem à coroa. Das mais de 60 reduções implantadas no período de 1609 A 1706, 30 foram as que prosperaram, constituindo o que conhecemos como os “30 Povos Missioneiros” (figura2) cujos sítios localizam-se hoje, em territórios da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai.

Implantadas em uma região que, se constituía em uma “fronteira em movimento, com intensa circulação de homens e mercadorias, em um contexto heterogêneo e uma conjuntura de instabilidade política” (KUNH, 2002, p. 27), as missões ocupavam uma área que

se estendia basicamente pelos vales do Rio Uruguai e do Rio Paraná. Entretanto as atividades econômicas relacionadas ao gado e à erva-mate podiam estender-se ainda mais longe, desde os vales dos rios Negro, Jaguarão e Jacuí, e os campos de Vacaria, ao sul e ao leste, chegando mesmo até o Salto das Sete Quedas, ao norte (KERN, 1982, p. 13)

Para Kern (2002) a Bacia do Prata, durante a época colonial, foi uma imensa área fronteiriça, uma terra de ninguém, onde se realizam as miscigenações e as sínteses culturais que geraram as populações da Argentina, do Uruguai, do Paraguai e do Rio Grande do Sul (BR), atuais a partir de uma origem histórica comum tanto ibérica quanto indígena.

Figura 2 - OS TRINTA POVOS DAS MISSÕES



Fonte: QUEVEDO (1996:16)

A história compartilhada confere singularidade a esta região que possui um conjunto de elementos comuns representados pelo seu patrimônio material e imaterial e, identificados principalmente nos remanescentes arquitetônicos das antigas reduções Jesuítico-Guarani. Assim este espaço transfronteiriço hoje, é conhecido como “Região das Missões”. Congrega sete sítios tombados pela UNESCO como patrimônio cultural da Humanidade (São Miguel, no Brasil; São Ignácio, Loreto, Santa Ana e Santa Maria, na Argentina; Jesús e Trinidad no Paraguai), um parque tombado como Patrimônio Natural da Humanidade (Foz do Iguazu). A 29 de maio de 2015, na reunião do Instituto Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), realizada em Jaguarão, RS, o Sítio Arqueológico de São Miguel das Missões foi tombado como Patrimônio Cultural do Mercosul.

Além do passado comum, testemunhado pelos remanescentes histórico-culturais materializados em sua paisagem, a coletividade que, atualmente, ocupa o território que foi pertencente às Reduções Jesuítico-Guarani apresenta outras características que lhe conferem particularidades. Entre elas, Nogueira (1999) destaca: o ambiente físico; as atividades econômicas baseadas na produção primária para cujo aproveitamento se volta à indústria regional; os problemas sócio-políticos-econômicos e ambientais decorrentes do processo histórico de ocupação do solo e do processo de modernização do campo e da condição de dependência econômica.

Objetivando mudar esta realidade, a comunidade regional, através dos poderes públicos e das instituições privadas tem procurado, ao longo das últimas décadas, mudar esta realidade, buscando no uso turístico do patrimônio regional, alternativa para o seu desenvolvimento pois, o patrimônio

[...] mais do que um testemunho do passado é um retrato do presente, um registro das possibilidades políticas dos diversos grupos sociais, expressas na apropriação de parte da herança cultural, dos bens que materializam e documentam a sua presença no fazer histórico da sociedade. (RODRIGUES, 1996, p. 195)

Sua apropriação pela atividade turística constitui-se numa alternativa às economias regionais, promovendo o aumento de postos de empregos e conseqüentemente, o aumento da renda regional. Pois, de acordo com Trigo (1993) a cultura que compreende o patrimônio e a criação de um povo, representa uma grande riqueza para as diferentes regiões, já que o conhecimento da história, da arte, da vida e do modo de viver dos vários povos é importante elemento de atratividade regional.

No entanto, por ser uma região transfronteiriça que segundo Reigado (??) é aquela “constituída por áreas contíguas à linha de fronteira de dois ou mais estados nacionais por ela separados” onde se cria “um espaço econômico comum ao mesmo

tempo em que se criam barreiras à integração” (ROLIM, 2004:), a efetivação de ações integradas em prol da dinamização do turismo enfrenta dificuldades. Procurando soluções para as dificuldades que caracterizam as regiões transfronteiriças é que há 25 anos foi implantada a FEBAP que, tem buscado implantar ações de cooperação na Região das Missões, especialmente no que diz respeito aos transportes e as comunicações, ao meio ambiente a infraestrutura, e ao intercambio cultural além do turismo e da educação, através da paradiplomacia.

### **A Federação Econômica Brasil, Argentina e Paraguai (FEBAP)**

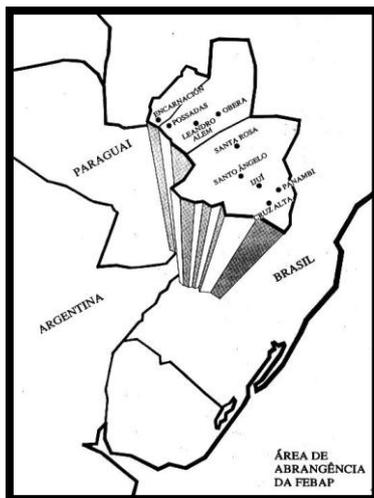
A FEBAP é uma associação civil sem identidade política e ideológica, formada por livre adesão de cidadãos e associações representativas do comércio, indústria, cooperativas, serviços, profissionais, instituições de ensino e outros, que integram a Região das Missões Jesuítico-Guarani do Estado do Rio Grande do Sul (Brasil), da Província de Misiones (Argentina) e do Departamento de Itapúa (Paraguai). É originária da Federação Econômica Brasil - Argentina (FEBA), fundada em 1990 pela Associação Comercial, Industrial Serviços e Agropecuária (ACISAP) de Santa Rosa/BR e a Câmara Regional de Indústria, Produção e Comércio de Oberá (CRIPCO) Oberá/AR. A FEBA, conforme relato do entrevistado, “Nasceu para coroar com oficialidade a trajetória histórica de integração e reaproximação macro histórico tri-nacional das MISSÕES, bem como familiar dos vínculos existentes desde a colonização.” Em decorrência da repercussão das ações propostas pela FEBA, em 1992 ela foi transformada em FEBAP.

A mesma tem por finalidade: fomentar o mútuo conhecimento entre as partes; criar clima de confiança e desejo de colaboração voluntária; criar mentalidade favorável à integração, desprezando eventuais divergências, na maioria das vezes sem importância e prejudiciais às boas relações; detectar temas de interesse comum que possam promover o desenvolvimento econômico, social, cultural e principalmente o bem estar de todas

as pessoas, envolvidas ou não na Entidade; ser um espaço formal de diálogo e integração de FRONTEIRA na FRONTEIRA, respeitando as leis, mas propondo maior autonomia, adequando-se à realidade regional sem as amarras político governamentais.

De acordo com seus estatutos, a FEBAP é composta por três diretorias, com os seguintes cargos, eleitos em cada país: Presidente, Vice-Presidente, Secretário, Vice-Secretário, Tesoureiro, Vice Tesoureiro, Quatro Vogais e Conselho Consultivo: integrados pelos ex-presidentes. A Presidência Internacional é exercida sob a forma alternada, sendo o Presidente Internacional o mesmo que o Presidente de um determinado país. Além das diretorias a FEBAP que é integrada pelas associações comerciais e industriais e universidades, opera ainda através de três Departamentos que são: Educação, Saúde, Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia, Comunicação e divulgação; Turismo, Cultura, Esporte, Segurança e Assuntos Fronteiriços e Indústria, Comércio, Agricultura, Cooperativismo, Jovens Empresários e Relações Governamentais e Federativas.

#### AREA DE ABRANGÊNCIA DA FEBAP/1998



Fonte: NOGUEIRA (1999, p 46)

## Ações da FEBAP no âmbito da Região das Missões

Integrando profissionais voluntários dos três países membros, conhecedores do cotidiano da região transfronteiriça, a FEBAP é a única organização não governamental que promove a integração de fato sem os protocolos das embaixadas e chancelarias, aproximando pessoas e interesses comuns, no âmbito do MERCOSUL. Assim ao longo dos anos, passou por várias dificuldades, mas promoveu ações que contribuíram efetivamente para o desenvolvimento e a integração da Região das Missões, tendo-se assim:

**Resultados positivos alcançados:** de acordo com os dados levantados constatou-se que, dentre os avanços alcançados destacam-se, principalmente, ações na educação e turismo. Além destes evidenciam-se também as ações no setor de saúde, meio ambiente e tramites alfandegário.

Na área de educação a ação mais significativa foi a promoção da integração das universidades e demais instituições educacionais de fronteira que passaram a constituir a *Red Interuniversitaria del Conocimiento Orientada ao Comercio Internacional, El desarrollo y la Integracion Regional - RED CIDIR- A* mesma tem o objetivo de gerar espaços de reflexão e ação coletiva proporcionando: o intercâmbio de conhecimentos, a promoção da educação, e o desenvolvimento de atividades de articulação com organizações regionais com o fim de gerar instrumentos e desenvolver ações que contribuam para incrementar o impacto que as atividades universitárias tem com o desenvolvimento de suas regiões. **Além disso, também contribui com palestras técnicas e intercâmbios esportivos.**

Fazem parte da rede, na modalidade de membros plenos (fundadoras), as universidades **Universidad Gastón Dachary; Universidad Nacional de Misiones da Argentina; Faculdades Integradas Machado de Assis - FEMA; Universidade Regional de Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUI do Brasil e Universidad Católica Nuestra Señora de Asunción – Campus Itapúa. Como instituições associadas têm-se:** na Argentina, a

**Universidad del Aconcagua, a Universidad Nacional de Quilmes, a Universidad de Concepción del Uruguay, a Universidad Abierta Interamericana, a Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales; no Brasil a Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões -URI, a Universidade Federal da Fronteira Sul e a Universidade de Cruz Alta - UNICRUZ; no Paraguai, a Universidad Nacional de Itapúa; Universidad Autónoma de Encarnación; no Uruguai a Universidad de la Republica; na Venezuela a Universidad Simón Bolívar; no México a Universidad de Guadalajara e o Centro Universitário de la Costa e na Espanha a Universidad de Vigo.**

Objetivando dinamizar o setor do turismo, a FEBAP instituiu em abril de 1997, uma Comissão de Turismo que tem se empenhado, principalmente, na busca de soluções efetivas para as dificuldades nos trâmites migratórios; em melhorar a segurança para as pessoas que se deslocam na região; na implantação de um sistema de intercâmbio de alunos, professores e trabalhadores com a finalidade de, através do conhecimento mútuo, facilitar as ações de integração regional, além de buscar implementar atividades artísticas e culturais como lançamento de livros, shows, entre outros. Nesta área constatou-se um maior fluxo de turistas decorrentes da solução de entraves burocráticos que facilitaram o deslocamento das pessoas em trânsito nesta região transfronteiriça como, por exemplo: a gestão para a simplificação da liberação nas passagens de fronteira, especialmente visando à redução do tempo de permanência nas aduanas; a habilitação dos portos, nos sábados, domingos e feriados, bem como a ampliação de seus horários de funcionamento; criação de cenários para a promoção de eventos como feiras nos três países. Foram consolidados destinos turísticos comuns e formatados roteiros turísticos integrados (Iguazu-Misiones), proporcionando o fortalecimento do Circuito Internacional das Missões Jesuítico-Guarani, além da busca de soluções conjuntas para as questões relativas ao uso turístico do patrimônio regional. O tombamento, pela UNESCO de oito sítios como patrimônio cultural da humanidade promoveu a dinamização do turismo cultural na região.

Na área da saúde, segundo os integrantes da federação os avanços foram pífios em decorrência da rigidez da legislação dos diferentes países e das respectivas agências de controle. No entanto, vislumbram a possibilidade de integração de profissionais da área médica. Com relação ao Meio Ambiente observou-se que a Argentina e o Paraguai, no âmbito da FEBAP, procuram replicar ações bem sucedidas promovidas pelo Brasil. O mesmo acontecendo na área da agricultura familiar. Já entre Brasil e Paraguai ocorre uma interação maior no que tange a criação de ovinos e bovinos.

Além dos supracitados, pode-se destacar como avanços advindos das ações da FEBAP: a aproximação de pessoas e empresas para a realização de negócios (rodadas de negócios e reuniões setoriais); a liberação do tráfego de caminhões de carga oriundos do Paraguai com destino ao Brasil e vice-versa, na província de Misiones/Argentina; a gestão para a construção de obras binacionais como pontes (ponte internacional entre o Brasil e a Argentina, com local a ser definido, em Porto Xavier (BR)/San Javier (AR) ou Porto Mauá (BR)/Alba Pose (AR) e represas como a construção das barragens de Garruchos e Panambi, na divisa do Brasil com a Argentina; o incentivo para relacionamento e troca de experiências do setor cooperativo; o incentivo à troca de experiências na produção primária, especialmente em relação à piscicultura e produção de hortigranjeiros; os benefícios oferecidos por hotéis, bares, restaurantes e comércio em geral; contato permanente com entidades privadas e autoridades sugerindo inclusive alteração de leis que possam melhorar a integração. a promoção do intercâmbio cultural, com destaque para a criação da RED CIDIR; apoio a eventos regionais.

**Dificuldades enfrentadas:** dentre as dificuldades enfrentadas para a realização de suas ações, destacam-se: o fato de que todas as decisões para resolver as questões que afetam a integração transfronteiriça são adotadas na sede dos organismos centrais (Buenos Aires, Brasília, Asunción), onde não tem as vivências das necessidades pelas quais passam os habitantes regionais; a existência de uma descontinuidade na gestão da própria FEBAP, enquanto não se esgotaram as instâncias para

resolver os problemas da integração frente aos responsáveis de apresentar uma solução final; a lentidão no desenvolvimento e atendimento de solicitações feitas aos órgãos governamentais; a inexistência de Aeroporto Internacional em Santo Ângelo, RS/BR e Encarnación (AR) (com controle fitossanitário, receita federal e polícia federal), que permita o fluxo internacional de pessoas e mercadorias. Existe um aeroporto internacional homologado em Posadas; o fato da FEBAP não contar com recursos financeiros para poder enviar representantes nos foros de discussões, em eventos, reuniões, encontros, seminários que são realizados nos grandes centros políticos; a falta de normas claras e harmoniosas entre os países; a falta de conhecimento e consciência sobre os verdadeiros objetivos do MERCOSUL; especialmente por parte de quem deveriam conhecer e executar; a falta de dados estatísticos regionais; a dificuldade de acesso às autoridades locais e regionais, no Brasil; a falta de consciência da importância da integração regional.

Analisando os resultados positivos e dificuldades encontrados pela FEBAP junto aos países de atuação, apesar das dificuldades os pontos positivos se destacam e levam a crer a sugerir a criação de uma Federação para a região transfronteiriça entre Brasil e Uruguai. Podem nesta fronteira, surgir outras possibilidades e dificuldades, pois a fronteira é outra realidade, porém já oferece um conhecimento prévio.

### **Considerações Finais**

Nas regiões transfronteiriças existem diferentes motivos para o desenvolvimento de ações de cooperação especialmente no que diz respeito ao intercâmbio cultural, à infraestrutura, à proteção ambiental, aos transportes e comunicações, a educação, ao turismo, a segurança e às questões econômicas. Na Região das Missões, as ações de integração e promoção do desenvolvimento regional, a partir das relações dos governos subnacionais, são planejadas no âmbito da FEBAP, instituição não governamental cuja área de abrangência integra territórios do Brasil, da Argentina e do Paraguai.

Sendo a única instituição não governamental que promove a integração de fato, sem os protocolos das embaixadas e chancelarias, no âmbito do Mercosul, A FEBAP vem propondo, através do trabalho voluntário de seus componentes, desde o ano de 1990, uma maior autonomia para as ações a serem realizadas na região, sem amarras político governamentais. Assim constituindo-se em um espaço formal de diálogo e integração da Região das Missões e, há 25 anos vem buscando a promoção da integração e do desenvolvimento regional a partir de ações de paradiplomacia.

Pode-se constatar que os avanços se deram principalmente na área da educação a partir de convênios que permitiram o intercâmbio e a troca de experiências entre alunos e professores tanto nas instituições de ensino médio como nas instituições de ensino superior. Destaca-se, sobretudo a implantação de uma rede interuniversitária que visa o desenvolvimento de atividades acadêmicas, integradas a fim de promover o desenvolvimento regional, Rede CIDIR.

No setor do turismo, a FEBAP tem se empenhado, principalmente, na busca de soluções efetivas para as dificuldades nos trâmites migratórios; em melhorar a segurança para as pessoas que se deslocam na região; na implantação de um sistema de intercâmbio de alunos, professores e trabalhadores com a finalidade de, através do conhecimento mútuo, facilitar as ações de integração regional, além de buscar implementar atividades artísticas e culturais como lançamento de livros, shows, especialmente nas grandes feiras que se realizam em sua área de abrangência. Também se destaca criação do Roteiro Iguazu-Misiones. Constatou-se, houve avanços também na área da saúde e meio ambiente.

Por outro lado existe ainda, dificuldades principalmente relacionadas ao fato da instituição atuar em uma região em que a integração é dificultada por barreira física (inexistência de pontes ligando BR-AR) e barreiras culturais como o fato de se falarem diferentes idiomas e onde vigoram legislações de três países diferentes, apesar da história comum compartilhada e dos traços culturais comuns decorrentes desta história.

Assim sugere-se um aprofundamento da pesquisa realizada visando verificar a possibilidade e viabilidade da criação de uma federação, nestes moldes, na fronteira sul, envolvendo Brasil e Uruguai, como elo de diálogo paradiplomático direcionando ações de desenvolvimento especialmente no âmbito do turismo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

KERN, Arno Alvarez. **Missões: uma utopia política**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1982.

KERN, Arno Alvarez. Primeira Reunião Científica do Instituto Internacional de Estudos Coloniais do CONESUL (II ECC). **O Rio da Prata Colonial e as Missões Jesuíticas**. Montevideo, 24 e 25 de outubro de 2002.

KUHN, Fábio. **Breve história do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Leitura XXI, 2002.

NOGUEIRA, Carmen Regina Dorneles. **O Turismo, o Reencontro e a Redescoberta da Região das Missões**. São Paulo: FFLCH/DG/USP, 1999. Dissertação.

NOGUEIRA, Carmen Regina Dorneles. **Turismo no Mercosul: O Circuito Internacional das Missões Jesuítico-Guarani**. São Paulo: FFLCH/DG/USP, 2007. Tese.

QUEVEDO, Júlio. **A Guerra Guaranítica**. São Paulo: Ática, 1996

RED DE COOPERACIÓN INTERUNIVERSITARIA PARA EL DESARROLLO E LA INTEGRACIÓN REGIONAL. Disponível em: [http://www.redcidir.org/nueva2014/index.php?option=com\\_content&view=article&id=413:vii-simposio-iberoamericano-lanzamiento&catid=60:noticias&lang=es](http://www.redcidir.org/nueva2014/index.php?option=com_content&view=article&id=413:vii-simposio-iberoamericano-lanzamiento&catid=60:noticias&lang=es)

RODRIGUES, Marly. **De quem é o patrimônio? Um olhar sobre a prática preservacionista em São Paulo**. In: Revista do IPHAN, nº 24/1996 (195-203).

**TURISMO DE COMPRAS NAS FRONTEIRAS  
BRASILEIRAS: PANORAMA GERAL E PERSPECTIVAS  
À LUZ DAS POLÍTICAS VIGENTES**

**Por Thiago Allis, Angela Teberga de Paula e  
Vinícius Raszl**

## Introdução

**E**ste trabalho tem por objetivo conhecer e discutir potencialidades de turismo de compras nas fronteiras brasileiras, tendo por referência programas e políticas de incentivo à instalação de lojas francas e o desenvolvimento do turismo no país. Para tanto, discute conceitos e definições acerca do turismo de compras e, do ponto de vista empírico, apresenta uma visão panorâmica sobre as políticas de turismo em várias regiões de fronteira brasileiras, com ênfase nas ações de incentivo a este segmento e práticas relacionadas. A seleção de 26 cidades analisadas leva em conta a definição de “cidades-gêmeas”, constante da Portaria 320, de 22 de Julho de 2014, do Ministério da Fazenda, que regulamentou previsto na Lei nº 12.723/2012 – conhecida como “Lei dos *Free Shops*”.

Como forma de tratar das possibilidades e condicionantes para o turismo de compras na fronteira, foi feito um estudo sobre os municípios que fazem fronteira terrestre com países vizinhos ao Brasil. A seleção foi feita de maneira livre, através da leitura de mapas com as ferramentas GoogleMaps e GoogleEarth, para um posterior cotejamento com o disposto específico na Lei dos *Free Shops*. Foram localizadas, nesta primeira seleção, 37 cidades fronteiriças, das quais 26 estão qualificadas como “cidade-gêmea” pelas Portarias 307 e 320, do Ministério da Fazenda, que regulamentam a Lei 12.723<sup>1</sup>. Estas cidades organizadas e tratadas de maneira integrada, em que pese uma análise geral sobre o desenvolvimento do turismo de compras, suas relações com o desenvolvimento das regiões de fronteira e as perspectivas que ora se obrem em função do disposto em lei específica.

---

<sup>1</sup>A citada lei ainda não foi regulamentada, contudo, as duas portarias, na ausência do decreto específico, cumprem esta função de maneira transitória e suficiente. Isso porque, segundo Moreira (2011), os “atos normativos que [...] editados por outras autoridades administrativas, estão inseridos no Poder Regulamentar. É o caso das instruções normativas, resoluções, portarias, etc. Tais atos têm, frequentemente, um âmbito de aplicação mais restrito, porém, veiculando normas gerais e abstratas para a explicitação das leis, também são meios de formalização do Poder Regulamentar”.

Foram pesquisadas políticas públicas de turismo vigentes em todas as esferas (nacional, estadual e municipal), com especial atenção o nível do município, através de pesquisas em fontes secundárias, mas também por contato direto com as prefeituras e câmara de vereadores (via telefone) para certificar-se sobre a existência das leis municipais. Em termos de conteúdo, essas leis não têm alteração substancial entre os municípios, tendo em vista que o Ministério da Fazenda provê o texto-base para que os municípios procedam à submissão às suas Câmaras de Vereadores.

Ainda, como suporte geral ao estudo, foi feita uma caracterização do processo de formação das fronteiras, com atenção aos municípios que hoje são ou podem vir a se beneficiar dos dispositivos legais. Para isso, utilizou-se, além da bibliografia geral, a ferramenta “Cidades”, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Como se verá, o desenvolvimento do turismo, incluindo o de compras, não se dá de maneira regular e homogênea nas áreas fronteiriças brasileiras – reproduzindo, inclusive, a própria diversidade regional –, estando concentrado em alguns municípios de Mato Grosso do Sul, Paraná e Rio Grande do Sul.

No campo conceitual, foi feita extensiva pesquisa bibliográfica em periódicos internacionais e também à não muito extensão produção nacional, com vistas a entender o tratamento que se vem dando ao turismo de compras enquanto objeto de estudo específico. Na literatura nacional, as cidades recorrentes são Ponta Porã (BANDUCCI JR., 2011; MARTINS, 2008), Foz do Iguaçu (SOUZA, GEMELLI, 2011; MARQUEZINI, 2010; OLIVEIRA, 2008) e Pacaraima (ALLIS, 2008), ainda que nem todos tenham no turismo de compras seu tema principal.

Em linhas gerais, pode-se notar que, assim como outros segmentos que historicamente foram alvo de menor atenção ou mesmo fonte de polêmicas teóricas (a exemplo do turismo de negócios), o turismo de compras ganha algum espaço há cerca de duas décadas. Isso, de maneira geral, pode-se explicar pelo fato de que o ato de comprar – normalmente entendido apenas como parte de uma programação turística – ascende, em muitas situações, à condição central para certos grupos de viajantes,

ganhando destaque como motivação principal (TIMOTHY, BUTLER, 1995), definindo muito das estratégias de organização e promoção de destinos turísticos em várias partes do mundo. Além disso, a associação entre compras e turismo - senão uma relação de origem, desde a conformação do turismo da maneira como se conhece hoje - parece ser uma avenida para o desenvolvimento regional, em que pesem as particularidades territoriais, políticas, comerciais inerentes ao contraste definido pelas fronteiras (por exemplo, diferenças cambiais entre países vizinhos).

### **Turismo de compras: quando comprar se torna fator determinante**

Atualmente, a Organização Mundial do Turismo tem dado alguma atenção ao turismo de compras, no marco dos esforços de destinos turísticos urbanos de movimentarem suas economias, levando em conta principalmente que “comprar por prazer já não é uma atividade incidental que se faz quando se viaja a lazer. Hoje, para milhões de turistas esta atividade representa a principal – ou uma das principais – motivações para viajar” (OMT, 2014, p. 12). Segundo o “Relatório Global sobre Turismo de Compras”<sup>2</sup>, a partir dos argumentos de Jansen-Verbeke, destinos turísticos – especialmente grandes centros urbanos – vêm aproveitando a oportunidade de desenvolver este segmento, principalmente porque “viajar para longe de casa impacta os hábitos de compra dos turistas”. E isso abre possibilidades para este setor em conjugação com outros atrativos – e não necessariamente apenas em “paraísos de compra”, normalmente localizados em fronteiras e regulados por políticas fiscais específicas (OMT, 2014, p. 13).

No plano da literatura internacional, desde a década de 1990, observam-se reflexões sobre cidades e regiões que reconhecem as compras como elemento estratégico na organização de destinos turísticos: ora como atrativo

---

<sup>2</sup>Neste relatório, publicado da Direção de Membros Afiliados à OMT, são apresentados e discutidos casos de cidades que vêm estimulando o turismo de compras nos Estados Unidos, Reino Unido, Espanha, Áustria, China, Itália, Brasil, Austrália, Suíça e Malásia.

indispensável para o sucesso destinação; ora como estímulo às vendas no comércio local como um todo. Em geral, o turismo de compras é apresentado em associação com projetos de recuperação de economias urbanas, especialmente no contexto europeu e norte-americano, que, desde a década de 1970, passam por importantes transformações no processo produtivo - desindustrialização, terciarização da economia, mudança dos padrões de ocupação dos trabalhadores, etc. Neste sentido, as atividades comerciais nas cidades recobrem-se de elemento estratégico, alimentando uma “economia de bens simbólicos”, que, por sua vez, sustenta novas formas de consumo e “estetização da vida cotidiana” (FEATHERSTONE, 1995, p.98).

Neste contexto, uma reflexão de bastante importância é o sentido das compras na contemporaneidade, uma vez que, na sociedade capitalista - onde o consumo define sobremaneira as relações sociais - o ato de comprar migra da necessidade de abastecimento, “de maneira eficiente, cognitiva e não emotiva” (utilitarismo) para a busca de experiências “multisensoriais” e “aspectos emocionais e de fantasia” (hedonismo) (JONES *et al* , 2006).

Mesmo nos antigos países socialistas, um conjunto de reflexões emerge, especialmente porque, em contextos de “economia de carestia”, havia um desejo e, em certas situações, trânsito de pessoas para outros países de economia capitalista - principalmente, a Áustria, o primeiro do outro lado da Cortina de Ferro (WESSELY, 2002; GECSEK, KITZINGER, 2002). Note-se que, neste caso, o prazer e a experiência de comprar seriam elementos de menor relevância, uma vez que a função utilitarista da compra, possível durante viagens a países com maior disponibilidade de produtos, se sobrepõe ao caráter experiencial - ainda que também houvesse busca por distinção social através da aquisição e consumo de bens escassos ou inexistentes nas economias socialistas, daí a ideia de que o consumo como estilo de vida ser um dos elementos que movimenta o turismo de negócios. Em sociedades com profundo *gap* social este comportamento talvez tenha algum rebatimento, quando se nota certa volúpia por comprar, vide o padrão de consumo de turistas brasileiros em viagens nacionais e internacionais. Afinal, exibir o produto

comprado no exterior pode significar tanto uma vitória por se conseguir barganhas improváveis no Brasil, quanto um desejo de diferenciação social pelo simples fato de poder adquiri-lo - não raro exagerando-se na qualidade superior dos produtos importados sobre os nacionais.

Olhando em perspectiva, pode-se perceber que, antes mesmo de representar uma demanda para o turismo, “o ato de comprar se converteu em uma importante atividade de lazer, em parte, porque as próprias estruturas e espaços de compras vem se estruturando mais e mais em função do lazer”, vide a diversidade de amenidades e atrativos que os centros comerciais agregam em seus projetos - para além do próprio mix de lojas e serviços elementares (MARTIN, MASON, 1987 *apud* TIMOTHY, BUTLER, 1995, p. 18). Assim, as “compras não-essenciais” são vistas pelos consumidores como “compras de lazer” [leisure shopping] (JANSEN-VERBEKE, 1991) ou “experiência de compra como entretenimento” [entertaining shopping experience] (JONES, 1999), levando comerciantes a buscar formas de se adaptar e aproveitar esta tendência (GETZ, 1993).

Neste processo, o planejamento e a organização do espaço - quando se reconhece a importância do turismo - acaba incorporando ações específicas voltadas para o estímulo às compras - como a implantação de *free shops*, a criação de Vilas de Turismo de Compras (Tourist Shopping Villages - TSV) (GETZ, 1992; MURPHY *et al*, 2011), o fortalecimento do comércio em centros históricos (KEMPERMAN *et al*, 2009), dentre outros. Com efeito, várias pesquisas analisam a importância das compras como estratégia para o desenvolvimento de vários tipos de destinações, em geral em cidades menores (KERPERMAN *et al*, 2009; YÜKSEL, 2009) mas também em grandes centros (HEUNG, QU, 1998; ROGERSON, 2011).

Por mais que preço e variedade de produtos possam ser razões mais óbvias para o turismo de compras (quando, em geral, os turistas tendem a reproduzir seus comportamentos de consumidores do dia-a-dia), há outras sutilezas envolvidas na organização deste segmento. A sinergia entre os benefícios do consumo e as demandas dos planejadores do turismo se expressa no chamado “Habitat das Compras Turísticas” [Tourist Shopping

Habitat], em que, para além das motivações vinculadas às oportunidades de compras, a destinação deve levar em conta a integralidade da ambiência - já que, antes de nada, a “experiência da compra” está diretamente associada à estética (MURPHY *et al*, 2011, 303). Diferente de um ambiente controlado de *shopping center*, esses habitats apresentam alguma “inconsistência” e diversidade de situações, onde “a excitação proporcionada pelas atividades de compra podem ser o objetivo (e não necessariamente a aquisição do produto)” (YÜKSEL, 2007, p. 59).

Assim, para a compreensão do turismo de compras, é imprescindível entender os significados da compra na sociedade contemporânea, em linha com o desenvolvimento e as formas de turismo. Na prática, significa entender o sujeito do turismo de compras - que, para além de turista, é um consumidor, porquanto imerso numa sociedade de consumo. Neste sentido, são recorrentes pesquisas que buscam entender o comportamento, as experiências e a satisfação dos turistas de compras (YÜKSEL, 2003; TURNER, REISINGER, 2001).

Pela literatura disponível, observa-se pouco enfoque no turismo de compras localizado nas fronteiras internacionais. Eventualmente, isso se deve ao fato de, no mundo ocidental, as barreiras alfandegárias e a maior integração comercial entre os países (por exemplo, no marco do Tratado de Maastricht, que levaria à consolidação da União Europeia) virem sendo derrubadas nas últimas décadas - daí porque, no que concerne às compras como expressão da economia e da barganha, terem menor importância.

Timothy e Butler (1995), em pesquisa sobre turismo de fronteira entre Canadá e Estados Unidos da América, levantam a discussão se esta forma de viagem poderia ser considerada turismo - especialmente no que diz respeito ao tempo de estada (associado à distância da origem) e à motivação da viagem (razões “econômicas” versus “lazer/prazer”). Nesta pesquisa em específico, identificou-se que questões cambiais e tarifárias eram decisivas para um maior trânsito de canadenses aos EUA - para além do fato de que estes países compartilham regiões de fronteira densamente urbanizadas e bastante conectadas por rodovias. Tendo sido observada uma sazonalidade

(principalmente nos meses de verão no hemisfério norte, que coincidem com as férias mais longas), sugere-se que “muitas pessoas realizam esta atividade da mesma forma que realizam as outras de lazer. Se não houvesse sazonalidade, as compras de fronteira poderiam ser explicadas puramente por motivações econômicas e continuariam a ocorrer nas mesmas bases ao longo do ano, dado que as compras nos EUA estariam definidas por necessidades econômicas apenas” (TIMOTHY, BUTLER, 1995, p. 29).

Não foram identificados, até o momento, estudos sobre o tema na Ásia e, no caso da África, pesquisa de Rogerson (2011) aponta para demandas entre África do Sul e países vizinhos (Lesoto, Suazilândia e Moçambique). Com efeito, o aumento do turismo de compras na África do Sul - direcionado principalmente a Johannesburgo - relaciona-se, dentre outros aspectos, com a melhoria recente nas conexões rodoviárias com os países vizinhos, em especial, Moçambique (ROGERSON, 2011). Em certo sentido, essa situação se equipara ao observado no sul do Brasil em relação à fronteira com Uruguai, Paraguai e Argentina, explicando o trânsito de turistas rodoviários em direção ao litoral brasileiro - conforme analisado por Lohman et al (2010) - e noutro sentido, de brasileiros até as fronteiras, onde historicamente esses países estabeleceram zonas comerciais livres de impostos em pontos de fronteira com Rio de Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul, dentre outros.

Na América Latina, do ponto de vista intra-regional, os acordos e tratados ainda não atingiram um grau de complexidade suficiente para se relativizar a importância das fronteiras, a despeito dos avanços com o Mercosul, a Unasul e o Comunidade Andina (CAN), entre outros, que, em geral, concentram esforços no campo da geopolítica e com limitadas aplicações em questões específicas (imposição de tarifas, moeda e câmbio, questões sanitárias, etc).

No que diz respeito ao Brasil, ainda há que se realizar pesquisas mais apuradas para se compreenderem as várias nuances do turismo de compras, especialmente no que diz respeito à organização da cadeia do turismo de negócios (pelo lado da oferta) e também o perfil, os de satisfação, as exigências e

as tendências (pelo lado da demanda), além de ser imprescindível entender os padrões e rebatimento espaciais da atividade. Sendo um dos maiores países em extensão e população do mundo, compartilhando fronteira com 11 dos 13 países da América do Sul, melhores análises sobre o turismo de compras nas fronteiras do país parecem ser inadiáveis. A favor disso, concorrem políticas de dispersão territorial e diversificação mercadológica do turismo (no marco da criação do Ministério do Turismo e do Programa de Regionalização do Turismo) e a recente legislação que permite a implantação de *free shops* nas cidades-gêmeas de fronteira – na perspectiva de desenvolvimento regional, o que, em grande medida, inclui o turismo.

### **As fronteiras, as compras e o turismo: uma análise da realidade brasileira**

No atual mapa político-administrativo brasileiro, as fronteiras terrestres brasileiras estão presentes em três das cinco regiões brasileiras (Norte, Centro Oeste e Sul). Estas regiões tiveram sua incorporação ao Império português e conseqüentemente ao território brasileiro em momentos históricos diversos, desde o Século XVII e com consolidação já no Século XX. Esta conformação territorial se deu, entretanto, de modo fragmentado e com algumas peculiaridades regionais nos vários períodos de ocupação, mas de modo geral, a maior parte do território se consolidou em três frentes cronológicas e como modos de atuação distintas.

Seguindo a divisão feita por Xavier (2000 *apud* GOES FILHO, 1999), a primeira etapa trata do período das *Navegações*, onde se dá o descobrimento do Brasil e a oficialização territorial dos primeiros Tratados firmados entre Portugal e Espanha para a exploração dos territórios no além-mar, em especial a Bula Intercoetera (1493) e o Tratado de Tordesilhas (1494) que vão fornecer a primeira delimitação de fronteiras do Brasil. A segunda etapa ocorrerá através das *Entradas e Bandeiras*, que é impulsionada pela decadência do Ciclo da Cana-de-Açúcar no Nordeste e também a União Ibérica (1580 a 1640), quando se

revoga o Tratado de Tordesilhas e permite aos colonos explorar de forma legal o interior do país. Este momento será marcado pela descoberta de metais preciosos nas regiões de Goiás e de Minas Gerais e consequente interiorização dos antigos limites de Tordesilhas e mudança do núcleo administrativo econômico do Nordeste para o Centro-sul. E, por fim, a terceira etapa é a *Diplomática*, que será marcada por negociações que, enfim, finalizaram as linhas fronteiriças brasileiras. As negociações diplomáticas ocorreram tanto durante os Períodos Colonial, Imperial e também na Primeira República, tendo como destaque as negociações com a Argentina, França, na atual região do Amapá e o Acre, a última marcação de fronteira do atual estado Brasileiro, entre outras negociações com o Peru e a Venezuela por exemplo.

Neste contexto, a criação de municípios nas bordas do país se deu por motivos diferentes, mas, ainda assim, é possível agrupar algumas causas mais relevantes para a criação das ocupações fronteiriças que se tornaram cidades. Entre elas destacam-se as militares, com a implantação de fortificações para proteção de áreas estratégicas de fronteiras, as econômicas, orientadas à exploração de recursos naturais das distintas regiões, como seringais, Norte, e a erva mate, no Sul.

A região Norte apresenta municípios que surgiram principalmente como postos de guarda militar, casos de Tabatinga (AM) e Pacaraíma (RR). Oiapoque (AP) é uma área histórica de disputas militares, pela sua localização estratégica no rio Oiapoque tendo sido ponto de intensas disputas entre Brasil e França. No Acre, o surgimento dos municípios se dá, em especial, nos pontos de exploração de seringais. Nesta região, especificamente, a questão do turismo nos municípios de fronteira é marginalizada e mesmo o intercâmbio não é tão destacado, a não ser em casos isolados como os brasileiros que vão à Venezuela a fim de comprar combustível para seus veículos com preços substancialmente mais baratos.

Pacaraíma (RR), cidade surgida da aglomeração militar para controle da fronteira, atualmente, é ponto de referência para as compras nos *free shops* de Santa Elena de Uairén (Venezuela), nos setores de bebidas, combustível (que, na Venezuela, pode custar apenas uma fração do valor brasileiro) e eletrônicos (posto

que, apesar da Zona Franca de Manaus, os preços na capital amazonense já não são tão atraentes quanto na década de 1980). O caso de Pacaraima, diferentemente dos demais nas regiões Centro-Oeste e Sul, ilustra um turismo de compras na fronteira brasileira definida por demanda regional, principalmente o mercado de Manaus e, em escala muito menor, Boa Vista. Trata-se de um público de interesses mistos: tanto de turistas de compras, que demandam a fronteira por conta do comércio do lado venezuelano, quanto turistas de sol e praia, em direção à Isla Margarita, que compram em Santa Elena de Uairén como atividade secundária. Esta dinâmica regional foi impulsionada pelo asfaltamento completo da BR-174, na década de 1990, facilitando o trânsito regional (Brasil-Venezuela) por via rodoviária, numa região brasileira especialmente isolada dos principais centros urbanos do país (ALLIS, 2008).

A região Centro-Oeste foi alvo de incursões de exploradores e sertanistas portugueses e espanhóis em busca de metais preciosos e apresamento de índios já desde o século XVI. As disputas entre portugueses e espanhóis por territórios, além da Guerra do Paraguai, estimularam a criação de fortificações que mais tarde viriam a ser, por exemplo, os municípios de Bela Vista e Ponta Porã. Corumbá foi fundada tendo em vista sua posição como porto fluvial e atualmente se aproveita muito do turismo ligado ao Pantanal. A exploração da erva mate por argentinos também foi importante impulsionador da ocupação da região como no caso de Paranhos.

Quanto ao turismo de compras na região Centro-Oeste, vale citar a forte presença do comércio, especialmente nas fronteiras com o Paraguai. Ponta Porã, que tem como cidade gêmea Pedro Juan Caballero (Paraguai), foi a cidade que inaugurou as relações comerciais que atraíam brasileiros em busca dos produtos de reexportação (venda de artigos e produtos industrializados importados a compradores de países terceiros) através do país vizinho. Esta atividade desenvolveu-se com um programa de isenção fiscal que existia entre o Paraguai e o Estado do Mato Grosso por conta do intenso tráfego de erva mate extraída do Brasil e transportada para Argentina através do Paraguai (OLIVEIRA, 2011).

Apesar de historicamente o comércio ser uma atividade expressiva em Pero Juan Caballero, é a partir de década de 1970 que a concentração comercial na Avenida de Francia começa a conjugar os elementos para o turismo de compras na região, que, a partir da década de 1990, irá se deslocar para a Avenida Mariscal Lopez, mormente em função da concentração do comércio informal (camelôs). Apesar de as compras se concentrarem no lado paraguaio, o crescimento do turismo de compras – ainda que não planejado – começa a dinamizar outros setores de ambas as cidades, como restaurantes, posto de gasolina, hotéis, farmácias, táxis, supermercados, além de haver uma acomodação de hábitos com vistas a melhor atender o visitante (os paraguaios aprendem o português para melhor comunicação e o horário de abertura do comércio se estende, incluindo domingos e feriados) (MARTINS, 2008, s/p). Neste contexto, Banducci Jr. (2011) chama atenção para as constantes “negociações identitárias e políticas” nessa área de fronteira, ensejando e pressupondo “novos parâmetros para o diálogo entre povos e identidades” e gerando “trocas materiais e simbólicas”, que incluem a presença dos agentes do turismo a definir a produção “nesse espaço fronteiriço” (BANDUCCI JR., 2011, p. 16).

Já a região Sul teve nos conflitos pelo domínio da região entre portugueses e espanhóis, importante foco de surgimento de fortificações militares que viriam a gerar municípios, casos de Guaíra, Barra do Quaraí, Chuí, Jaguarão e Santana do Livramento. Quanto ao turismo, a cidade de Guaíra (PR) merece uma menção especial por ter sido a sede das Sete Quedas que deixaram de existir com a construção de Usina Hidrelétrica de Itaipu, mas que geravam um fluxo turístico que impulsionava a economia local e atualmente possui algumas estruturas de turismo relacionados ao lago da represa, mas também intensa relação comercial com os produtos de reexportação vindos através de Salto del Guayrá, no Paraguai.

Vale ainda destacar o caso de Foz do Iguaçu que apesar de já ser conhecida desde meados do Século XVI, tem seu povoamento iniciado pela exploração da erva mate no século XIX, mas logo se torna relevante por questões estratégicas e militares e ainda ganha imenso destaque devido às Cataratas do Iguaçu e o

comércio de fronteira, em especial com a cidade gêmea Ciudad del Este (Paraguai). Ciudad del Este foi a primeira Zona Franca Internacional, instituída em 1971, vale citar que a questão da reexportação foi se aprimorando em termos legais durante as décadas de 70 e 80 no Paraguai até chegar ao atual modelo comercial (OLIVEIRA, 2011). Uma importante observação é que este modelo de comércio de fronteiras no Paraguai não prevê a existência de *free shops*, mas de zonas francas – o que resulta num ambiente de compras mais amplo do ponto de vista territorial.

Marquezini (2010) lembra que o “comércio gêmeo” entre Foz do Iguaçu e Ciudad del Este depende de uma “complexa circulação na fronteira para alimentar seu funcionamento, além de ser fortemente independente de economias externas e de seus centros consumidores” – neste caso, principalmente a cidade e o estado de São Paulo – definido, em grande parte, por “um calendário de compras cujos picos se devem a datas importantes do comércio” (Dias das Mães, Dia dos Pais, Dia dos Namorados, etc). Neste sentido, esta fronteira – umas das mais densamente povoadas e dinâmicas nos contextos brasileiro e paraguaio – “está tanto sob os efeitos de uma dinâmica local como também global”, que constituem uma realidade “contígua”, dada a continuidade espacial que ocupa territórios de três países numa dinâmica urbana unificada, mas também “reticular”, já que articula e se insere em dinâmicas mais complexas do que o que se observar especificamente na tríplice fronteira (SOUZA, GEMELLI, 2011, p. 109). Do ponto de vista territorial – e em que pese a participação dos vários agentes a produzir o espaço – no lado brasileiro, existe uma intervenção mais notada do Estado, com políticas seletivas e de incentivo ao turismo (por exemplo, a partir dos recursos do Lago de Itaipu, formado após a implantação da Usina de Itaipu, em 1982), ao passo que, no lado paraguaio, a iniciativa privada se faz mais presente e expressiva – daí portanto a concentração de negócios que alimentam o turismo de compras proveniente do Brasil, tanto em Ciudad del Este, quanto em Salto del Guayrá (SOUZA, GEMELLI, 2011, 111)

Em Santa Catarina, Dionísio Cerqueira faz fronteira com Bernardo de Irigoyen, e, apesar de a região não possuir zonas de livre comércio, a “movimentação comercial ganhou vulto com a

oficialização do trânsito de mercadorias e pessoas em 1979 e se fortaleceu ainda mais com a instalação do Ponto de Fronteira Alfandegado em 2003” (LINS, 2012 *apud* AMEOSC).

Já a cidade do Chui, gêmea de Chuy (Uruguai), compartilha um núcleo comercial marcado por uma avenida que divide os dois municípios e consequentemente Brasil e Uruguai. Os *free shops* se instalaram no Chuy em 1986, sendo uma política do governo uruguaio para equalizar o comércio na região, isso porque nesta época a moeda uruguaia era muito valorizada e gerava grandes fluxos de turistas, vindos inclusive de Montevidéu, a fim de comprar toda sorte de produtos, como roupas e alimentos. Esta situação é semelhante à fronteira de Santana do Livramento (Brasil) com Rivera (Uruguai) (FILHO, 2010).

A cidade de Uruguaiana tem como seu contra ponto fronteiriço Paso de Los Libres na Argentina. A cidade brasileira é a segunda maior aglomeração urbana de fronteira brasileira, atrás apenas de Foz do Iguaçu. A fronteira em questão possui grande relevância em termos de logística já que se trata do maior porto seco de fronteira entre Brasil e Argentina e também é um importante ponto de ligação rodoviária entre os dois países (ADIALA, 2005). Este complexo urbano internacional favorece o turismo com estruturas de acesso e hospedagem em ambos os lados, além do cassino no lado argentino, mas não possui *free shops* na região.

Com base neste panorama amplo sobre a formação e desenvolvimento das fronteiras brasileiras é possível, ainda que de maneira geral, compreender a forma como o turismo foi se colocando como agente definidor do espaço, definindo relações sociais, econômicas, políticas e culturais, tanto na escala local, quanto nas suas conexões com outras esferas. Com o advento da Lei dos *Free Shops* e, ainda antes, as políticas federal e estaduais de desenvolvimento turístico parecem indicar um caminho possível para a dinamização do turismo em determinadas áreas de fronteira.

## Políticas de incentivo e a questão das fronteiras

No quadro das políticas públicas de turismo, na esfera nacional, o atual Plano Nacional de Turismo, com vigência de 2013 a 2016, tem foco bastante preciso, com enfoque nos megaeventos esportivos que o Brasil recebe durante esse intervalo. De maneira bastante clara, o PNT 2013-2016 propôs metas que se aproveitasse o crescimento do turismo no país em função desses eventos, quer seja durante o período de realização do evento, ou então posteriormente, como parte do “legado” dos mesmos. Considerando ao tema deste capítulo, não há qualquer citação explícita ao turismo de compras ou ao desenvolvimento das fronteiras pelo turismo. A única referência, bastante tímida, sobre a relação do Brasil com os países vizinhos ocorre no diagnóstico do turismo no Brasil, quando é citado que, no ano de 2011, o maior mercado emissor de turistas para o país por continente é o sul-americano, gerando quase a metade de todo o volume de turistas (48,48%) (BRASIL, 2015a).

Uma das diretrizes do Plano é a “Regionalização”, bastante presente desde o Plano Nacional de Turismo 2003-2006 e subsequentes, com o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Em suma, reconhece-se o espaço regional e a segmentação do turismo como “uma estratégia facilitadora do desenvolvimento territorial integrado” (BRASIL, 2015a, p. 56). De concreto, o Programa de Regionalização, atualizado em 2013, incorpora todas as cidades gêmeas listadas pela Portaria 320, do Ministério da Fazenda, o que, ainda que não explicitamente, pode representar um alinhamento de políticas do turismo e do desenvolvimento regional – no caso, nas áreas de fronteiras.

As cidades gêmeas consideradas pelas Portarias abrangem as seguintes Regiões Turísticas: Vale do Acre (Assis Brasil, Brasileia, Epitaciolândia), Polo Alto Solimões (Tabatinga), Polo Extremo Norte (Oiapoque), Polo Guajará-Mirim (Guajará-Mirim), Roraima, a Savana Amazônica (Bonfim), O Extremo Norte do Brasil (Pacaraíma), Bonito/Serra da Bodoquena (Bela Vista, Porto Murtinho), Pantanal (Corumbá), 7 Caminhos da Natureza/Cone Sul (Mundo Novo), Caminhos da Fronteira (Ponta Porã), Cataratas

do Iguaçu e Caminhos ao Lago de Itaipu (Foz do Iguaçu), Águas Sertanejas (Guairá), Pampa Gaúcho (Aceguá), Fronteira (Barra do Quaraí, Itaqui, Quaraí, Santana do Livramento, Uruguaiana), Costa Doce (Chuí, Jaguarão), Rota Missões (Porto Xavier, São Borja) e 10ª Instância de Governança Caminhos da Fronteira (Dionísio Cerqueira) (BRASIL, 2015b). Das 17 regiões abrangidas, três possuem em seu nome referência à região da fronteira que se encontram, sugerindo que, do ponto de vista comercial e promocional, a condição fronteiriça traria algum diferencial de mercado. Contudo, esta é uma questão que merece estudos mais aprofundados, em função de cada caso, para se compreender com precisão sua organização.

Convém pontuar que, paralelamente à implantação do Programa de Regionalização, também se pensou na questão do desenvolvimento do segmento “turismo de fronteiras” no contexto do “Seminário Internacional de Turismo de Fronteiras (FRONTUR)” – proposta do Governo Federal (Ministério do Turismo), em parceria com o setor acadêmico, tendo início no ano de 2004. O objetivo do Seminário, que passou pelas cidades de Santa Maria/RS, Foz do Iguaçu/PR, Boa Vista/RR, Cuiabá/MT e Campo Grande/MS, foi o de promover “o debate de propostas e soluções para os principais entraves fronteiriços na América do Sul” (BRASIL, 2010, p. 10). A partir de uma extensa sequência de trabalhos (totalizando sete edições entre os anos de 2004 e 2010), verificaram-se algumas iniciativas do Ministério do Turismo no que diz respeito à sua aproximação com outros ministérios para se pensar o fortalecimento das fronteiras, a exemplo do Ministério da Justiça, Ministério do Trabalho e Emprego e Ministério da Integração Nacional, mas especialmente à inserção dessa visão – fronteira e suas relações com o turismo – na pauta das discussões do Ministério.

Dos nove estados brasileiros que possuem municípios fronteiriços caracterizados como cidades gêmeas (Acre, Amazonas, Amapá, Rondônia, Roraima, Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul), apenas três possuem Plano Estadual de Turismo vigentes e disponíveis para consulta *online*.

O “Plano Roraima de Turismo 2013-2017” tem como pilares centrais “a consolidação das regiões turísticas, a formatação e marketing dos roteiros, e a elaboração e aplicação dos indicadores turísticos”. O Plano apresenta como um dos Roteiros Turísticos o “Roteiro de Compras e de Integração Roraima-Guiana-Venezuela”, que inclui Bonfim e Pacaraima. Além disso, o “Turismo de Compras” é apresentado como prioritário (RORAIMA, 2015c).

No “Plano de Turismo do Estado do Paraná 2012-2015”, figuram como segmentos prioritários para a formatação dos produtos, o de negócios e eventos, áreas naturais, cultural e sol e praia, não apresentando referência ao “turismo de compras” ou de fronteira – ainda que a tríplice fronteira represente uma das áreas turísticas mais importantes do Brasil, em que as compras reconhecidamente são elementos de destaque (PARANÁ, 2015d).

O “Plano de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Sul 2012-2015” reconhece que o turismo no estado depende em grande medida do desempenho econômico dos países que fazem fronteira com o estado, Uruguai e Argentina. Esse argumento também é atribuído ao desenvolvimento do turismo no país como um todo, tendo a referência do estado gaúcho como o segundo principal portão de entrada por via terrestre para os turistas internacionais apresentam o dado que, no ano de 2010, cerca de 40% dos turistas estrangeiros ingressaram no Brasil pelo Rio Grande do Sul. Nesse sentido, a principal referência feita no plano à região de fronteira tem relação com o fato dela ser o caminho de entrada para turistas dos países vizinhos, portanto, um “local de passagem” para turistas que vão a busca de outros destinos, como Porto Alegre, Bento Gonçalves e Gramado, ou outras cidades do país (RIO GRANDE DO SUL, 2015e).

*Lei dos Free Shops: um caminho para a expansão do turismo de compras*

Neste cenário, a Lei Ordinária nº 12.723, de 9 de outubro de 2012 (a partir de Projeto de lei n 6.319/2009), traz novos elementos para o desenvolvimento de fluxos turísticos motivados por compra em zonas de fronteira. A lei altera o Decreto-Lei nº 1.455, de 1976, estabelecendo regras para a implantação de “lojas

francas em Municípios da faixa de fronteira cujas sedes se caracterizam como cidades gêmeas de cidades estrangeiras” (BRASIL, 2012).

À época, a argumentação foi a de que a autorização legal para a instalação de lojas francas em território brasileiro viria ao encontro de o interesse da população em utilizar dessa facilidade nas cidades de fronteira situadas em rodovias federais. Isso porque os países sul-americanos que fazem fronteira com o Brasil já contavam com *free shops* em suas cidades fronteiriças e também porque o Decreto-Lei nº 1.455, cujo art. 15 teve redação alterada pela Lei nº 11.371/2006, autorizava o funcionamento dessas lojas (os *free shops*) somente nas zonas primárias de portos ou aeroportos. Argumentou-se que a legislação “amplia o poder fiscalizatório do Estado, incentiva o recolhimento tributário das mercadorias vendidas [...] e acarreta melhoria na qualidade do turismo rodoviário”, movimentando a economia nacional e gerando empregos (BRASIL, 2015f).

Esta iniciativa no campo legislativo, tem como principal avanço a ampliação das possibilidades de instalação das lojas francas em território nacional, que passou a incluir de igual forma os municípios de faixa de fronteira considerados cidades gêmeas de cidades estrangeiras (§ 1º, Art. 15-A). Além disso, também estipulou que a venda de mercadoria nos *free shops* somente pode ser realizada a pessoas físicas (§ 2º, Art. 15-A), coibindo a intermediação na comercialização de mercadorias (BRASIL, 2012).

Ademais, esta lei possui caráter autorizativo, o que, em acordo com a Constituição Federal (inciso II, Art. 87), exigiu que o Ministério da Fazenda expedisse instruções para sua aplicação (BRASIL, 2015g). O debate sobre a regulamentação da referida Lei gerou, posteriormente a sua sanção, incômodos e queixas por parte dos sindicatos comerciais e lojistas locais, que pontuavam sobre a proteção aos comerciantes locais, receosos de uma possível bancarrota frente à concorrência com as lojas francas (BRASIL, 2015h).

No ano de 2014, então, duas portarias foram publicadas: Portaria MF nº 307, de 17 de julho; e Portaria MF nº 320, de 22 de

julho, que dispõem, em especial, “sobre a aplicação do regime aduaneiro especial de loja franca em fronteira terrestre”. Na primeira Portaria, há o disciplinamento sobre os requisitos e condições para a concessão do regime aduaneiro à pessoa jurídica; a manutenção de depósito para guarda das mercadorias; a admissão de mercadoria no regime aduaneiro; e a aplicação do regime aduaneiro (BRASIL, 2014a). Já na segunda Portaria, acrescenta-se o Anexo Único, que contém a relação de cidades gêmeas, e seus respectivos estados, de cidade estrangeira na linha de fronteira do Brasil (BRASIL, 2014b).

Para a concessão do regime aduaneiro especial nos termos previstos pela Portaria 307, um dos requisitos é a redação e aprovação de Lei Municipal que autorize a instalação das lojas francas no território do município de fronteira considerado cidade gêmea (inciso I, § 2º, Art. 6º). Ademais, há a disposição sobre o limite de isenção tributária aos bens trazidos de viagem internacional, excetuando aqueles de uso ou consumo pessoal. A Portaria 307 reduz a cota de isenção para compras no exterior para o viajante ingressante no país por via terrestre, fluvial ou lacustre (Art. 22). O limite de importação por terra, rios e lagos tem redução em função do estabelecimento de uma cota extra, esta destinada para compras nos *free shops* de fronteira terrestre (Art. 14) (BRASIL, 2014a).

A Receita Federal postergou a data para entrada em vigor da redução do limite de compras no exterior, vislumbrando que, em um maior prazo, as lojas francas das cidades gêmeas brasileiras já teriam iniciado seu funcionamento. Ainda, com essa medida, entendeu-se que o comércio local brasileiro seria beneficiado com suas lojas francas, na perspectiva de turistas afluindo à fronteira. Porém, até o presente, não se verificou a criação de nenhuma loja franca nas cidades gêmeas reconhecidas pela Portaria 320 - seja porque as leis municipais que autorizam a instalação de *free shops* foram aprovadas muito recentemente, ou não o foram (Quadro 1), ou ainda por razão do desinteresse do empresariado no investimento desse negócio em determinadas cidades.

### Quadro 1 – Características das cidades-gêmeas de fronteira no Brasil

Região	Municípios	Estado	Pop. (2010)	Cidade Gêmea	País	1	2	3
Norte	Assis Brasil	AC	6.072	Inapari	Peru	0	0	Não há
	Brasília	AC	21.398	Cobja	Bolívia	0	•	Não há
	Epitaciolândia	AC	15.100	Cobja	Bolívia	0	•	Não há
	Tabatinga	AM	52.272	Leticia	Colômbia	0	0	Lei nº 698/2014
	Oiapoque	AP	20.509	St. George de L'Oyapock	Guiana	0	0	Não há
	Guajará-Mirim	RO	41.656	Guayamerín	Bolívia	0	•	Lei nº 1.746/2014
	Bonfim	RR	10.943	Lethem	Guiana	0	0	Não há
	Pacaraima	RR	10.433	Santa Elena de Uairén	Venezuela	0	•	Não há
Centro-Oeste	Bela Vista	MS	23.181	Bella Vista Norte	Paraguai	0	0	Não há
	Corumbá	MS	103.703	Pto. Suárez / Pto Quijaro	Bolívia	0	•	Não há
	Mundo Novo	MS	17.043	Salto del Guayrá	Paraguai	0	•	Não há
	Ponta Porã	MS	77.872	Pedro Juan Caballero	Paraguai	0	•	Lei nº 4.057/2014
	Porto Murtinho	MS	15.372	Cap. Carmelo Peralta	Paraguai	0	0	Não há
Sul	Foz do Iguaçu	PR	256.088	Ciudad del Este / Pto. Parag.	Parag. / Argent.	0	•	Não há
	Guaira	PR	30.704	Salto del Guairá	Paraguai	0	•	Não há
	Aceguá	RS	4.394	Aceguá	Uruguai	0	•	Não há
	Barra do Quaraí	RS	4.012	Bella Unión	Uruguai	0	•	Lei nº 1.643/2014
	Chuí	RS	5.917	Chuy	Uruguai	0	•	Lei nº 1.507/2014
	Itaqui	RS	38.159	Alvear	Argentina	0	0	Não há
	Jaquaraí	RS	27.931	Rio Branco	Uruguai	0	•	Lei nº 6.008/2014
	Porto Xavier	RS	10.558	San Javier	Argentina	0	•	Lei nº 2.429/2015
	Quaraí	RS	23.021	Artigas	Uruguai	0	•	Não há
	Santana do	RS	82.464	Rivera	Uruguai	0	•	Lei nº 6.663/2014
	São Borja	RS	61.671	Santo Tomé	Argentina	0	0	Lei nº 4.988/2014
	Uruguaiana	RS	125.435	Paso de los Libres	Argentina	0	0	Lei nº 4.490/2015
	Dionísio Cerqueira	SC	14.811	Bernardo de Irigoyen	Argentina	0	0	Lei nº 4.407/2015

- [1] Existência de *free-shop* na cidade-gêmea brasileira
- [2] Existência de *free-shop* na cidade-gêmea estrangeira
- [3] Lei municipal de *free shop*

Fonte: IBGE, 2015; consultas telefônicas

### Turismo de compras nas fronteiras: um projeto em aberto

Os 26 municípios qualificados como cidades-gêmeas somam cerca de 1,2 milhão de habitantes, com destaque para cidades no Sul e Centro-Oeste do país, ainda que se distribuam por nove unidades da federação. Apesar das iniciativas, em vários períodos históricos, para a manutenção e consolidação das fronteiras, é sintomático notar que as maiores aglomerações urbanas não estejam no Norte do país, dada a ocupação rarefeita de toda a região, ainda hoje. Além do mais, supondo que o turismo de compras (e todas as dimensões associadas à condição fronteira desses municípios), provavelmente as relativamente diversificadas e boas condições de conexão rodoviário explicam uma parte deste cenário.

As fronteiras terrestres entre o Brasil e demais países do continente sul-americano estão concentradas em 9 estados. A região Norte, principalmente, por conta de sua vasta extensão apresenta uma maior diversidade de Estados que fazem divisas com outros países e mesmo uma quantidade grande de municípios que se desenvolveram próximos a municípios estrangeiros, inclusive com a formação de cidades gêmeas.

A região Centro-Oeste tem fronteiras nos estados de Mato Grosso, que não possui em seu território cidades gêmeas, e Mato Grosso do Sul, que conta com sete municípios considerados gêmeos pela Portaria 320 e ainda mais dois municípios que também possuem cidades gêmeas, mas não foram beneficiados pela legislação. Os estados do Sul possuem contato principalmente com Argentina e Uruguai, é importante observar o grande número de municípios que estão conectados à fronteira nesta região, em especial o Rio Grande do Sul, que também é o estado de maior extensão dentre os três do sul (Figura 1).

**Figura 1 – Cidades de fronteira terrestre no Brasil**



Fonte: Elaboração própria (sobre base GoogleMaps)

Tendo por parâmetro a divisão por porte dos municípios do IBGE, os municípios selecionados são em sua maioria de pequeno porte 1 (até 20 mil habitantes) e 2 (de 20.001 a 50.000 habitantes), sendo ainda quatro municípios de médio porte (entre 50.001 e 100.000). Merecem destaque os municípios de Corumbá (MS), Uruguaiana (RS) e Foz do Iguaçu (PR), como os únicos municípios de grande porte (entre 100.001 e 900.000). Com base na leitura da Figura 1, percebe-se que estes municípios concentram-se no Centro-Sul do Brasil, não sem sentido bem articulados às redes logísticas, urbanas e econômicas da parte mais rica e urbanizada do país. Por certo, estas questões definem de maneira importante seu desenvolvimento turístico. Contudo, em que pese a Lei dos *Free Shops*, nenhum deles parece ter atentado para as oportunidades, ainda que dois deles (Foz do Iguaçu e Corumbá) contem na cidade-gêmea de correspondência. Resta saber se esta situação indica uma estratégia deliberada – qual seja, não entrar em concorrência com a cidade estrangeira, no reconhecimento de um desenvolvimento turístico regional transnacional – ou, por outro lado, a pouca convicção no que se refere às possibilidades que a lei geral confere.

Com efeito, nenhum município brasileiro tem efetivamente um *free shop* instalado (contra 16 nos municípios gêmeos estrangeiros), apesar de 11 já terem aprovado suas leis municipais que regulam a implantação dessas lojas francas. Convém recordar que sem a legislação municipal específica, esses municípios não se habilitam a instalação destas facilidades comerciais específicas.

Historicamente, o turismo de compras nas fronteiras esteve focado nas barganhas e nos preços mais baixos do lado estrangeiro, o que, de alguma maneira, tem contribuído para dinamizar indiretamente o comércio e o turismo do lado brasileiro. Agora, com lei mais específica, vislumbra-se um desenvolvimento das cidades brasileiras, pretensamente mais atrativas por conta da presença de lojas livres de impostos. Este esforço poderá reverbar em projetos e iniciativas com diferentes impactos na realidade de cada cidade, posto que o processo de construção e manutenção das fronteiras brasileiras vem sendo

marcado por importantes discrepâncias entre as várias regiões, nos diversos momentos históricos.

Portanto, ampliando a oferta de lojas francas nas cidades gêmeas, deve se confirmar o potencial do turismo de compras. De contramão a esse ganho, também pondera-se que a isenção de tributos nessas lojas pode gerar, em seu limite, involuções significativas, que vão desde o enfraquecimento do comércio varejista local, em função da concorrência desigual, até a oneração de outros setores econômicos para que ocorra uma compensação tributária - isto é, a aplicação de isenção de tributos em lojas francas tende a recair negativamente a outros setores da economia pois, para que a receita de impostos continue inalterada, a tributação será compensada nos demais setores (SILVA, PRADO, 2014).

Como se viu, as pesquisas e os estudos de recorte teórico sobre o turismo de compras parecem não dar conta das suas manifestações no Brasil, especialmente porque, em geral, há uma multiplicidade de situações - desde cidades relativamente grandes até povoados bastante rústicos que se distribuem por toda a linha de fronteira terrestre. Para o momento, pode-se observar que, a despeito das intenções, potencialidades e práticas consolidadas em certas situações, o turismo de compras apresenta características muito diversas em função das redes urbanas e contextos econômicos, nas várias escalas em que as áreas fronteiriças se inserem, impondo desafios para a padronização de ações em escala nacional.

, Por fim, como mencionado, o contraste entre o regime fiscal e as diferenças cambiais entre os países sul-americanos - cuja integração efetiva é um processo em curso, com avanços e retrocessos - ainda parecem ser elementos importantes para que se compreenda, no presente, o turismo de compras (aí observadas as particularidades dos casos específicos), bem como sejam levados em conta quando da consecução de planos de incentivo.

## Referências

ADIALA, C. S. M. Cidades no limite internacional e a influência de políticas públicas oriundas de escalas de ação variadas: Uruguaiana e Santana do Livramento – RS. In: Encontro de Geógrafos da América Latina, 2005, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2015, p. 181-197.

ALLIS, T. Considerações sobre turismo de compras nas fronteiras brasileiras: o caso de Pacaraima (RR) e Santa Elena de Uairén (Venezuela). In: V SEMINÁRIO DE PESQUISA EM TURISMO DO MERCOSUL (SEMINTUR). **Anais...** Caxias do Sul: UCS, 2008, p. 1-15.

BANDUCCI JR., A. Turismo e fronteira: integração cultural e tensões identitárias na divisa do Brasil com o Paraguai. **Pasos: Revista de Turismo y Patrimonio Cultural**, vol. 9, n. 3, Special Issue. 2011, p. 7-18.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao\\_compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm)>. Acesso em: 15/06/2015g.

BRASIL. **Lei nº 12.723, de 9 de outubro de 2012.** Altera o Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976, que dispõe sobre bagagem de passageiro procedente do exterior, disciplina o regime de entreposto aduaneiro, estabelece normas sobre mercadorias estrangeiras apreendidas e dá outras providências, para autorizar a instalação de lojas francas em Municípios da faixa de fronteira cujas sedes se caracterizam como cidades gêmeas de cidades estrangeiras e para aplicar penalidade aos responsáveis dos órgãos da administração direta ou indireta que dolosamente realizarem importação ao desamparo de guia de importação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 out. 2012. Seção 1, p. 1.

\_\_. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6.319, de 28 de outubro de 2009.** Dispõe sobre a instalação de Free Shopping nas faixas de fronteira. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=457359>>. Acesso em: 15/06/2015f.

\_\_. Câmara dos Deputados. **Deputados debatem instalação de zonas francas em fronteiras.** In: Informativo da Comissão de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados, ano 7 - nº 92 - Brasília, 24 de setembro de 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ctur/documentos/publicacoes/informativos.html/informativo92Web.pdf>>. Acesso em: 15/06/2015h.

\_\_. Ministério da Fazenda. **Portaria nº 307, de 17 de julho de 2014.** Dispõe sobre a aplicação do regime aduaneiro especial de loja franca em fronteira terrestre e altera a Portaria MF nº 440, de 30 de julho de 2010, que dispõe sobre o tratamento tributário relativo a bens de viajante. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 jul. 2014a. Seção 1, p. 25.

\_\_. Ministério da Fazenda. **Portaria nº 320, de 22 de julho de 2014.** Altera a Portaria MF nº 307, de 17 de julho de 2014, que dispõe sobre a aplicação do regime aduaneiro especial de loja franca em fronteira e o tratamento tributário relativo a bens de viajante. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 jul. 2014b. Seção 1, p. 30.

\_\_. Ministério do Turismo. **Frontur: turismo de fronteira 2004-2010.** Brasília: Ministério do Turismo, 2010.

\_\_. Ministério do Turismo. **Mapa do Turismo Brasileiro 2013.** Disponível em: <[http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o\\_ministerio/publicacoes/downloads\\_publicacoes/mapa\\_da\\_regionalizacao\\_novo\\_2013.pdf](http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/mapa_da_regionalizacao_novo_2013.pdf)>. Acesso em: 15/06/15b.

\_\_. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo 2013-2016:** O Turismo fazendo muito mais pelo Brasil. Disponível em: <[http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o\\_ministerio/publicacoes/downloads\\_publicacoes/plano\\_nacional\\_2013.pdf](http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/plano_nacional_2013.pdf)>. Acesso em: 15/06/15a.

CASSANEGO JUNIOR, P., FAGUNDES, T. M., ROSSI, C. Satisfacción y valoración del consumidor en relación al turismo de compras en la ciudad de Rivera - Uruguay. **Estudios y Perspectivas en Turismo**, vol. 20, 2011, p. 34-56

FEATHERSTONE, M. **Cultura de consumo e pós-modernismo**. São Paulo: Studio Nobel, 1995.

FILHO, J. L. M. Multiterritorialidade em regiões transfronteiriças: estudo de duas cidades gêmeas na fronteira Brasil/Uruguai. 2010. 329 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul. Santa Cruz do Sul, 2010.

GECSER, O., KITZINGER, D. Fairy sales: the Budapest international fairs as virtual shopping tours. **Cultural Studies**, v. 16, n. 1, 2002, p. 145-164.

GETZ, D. Tourist shopping villages. Development and Planning Strategies. **Tourism Management**, Fev. 1993, p. 15-23

IBGE. Banco de Dados Cidades. Disponível em:<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php?lang=>. Acesso em: 11 jun. 2015.

JANSEN-VERBEKE, M. Leisure shopping A magic concept for the tourism industry? **Tourism Management**, Mar. 1991 (Current issues), p. 9-14

KEMPERMAN, A. D.A.M., BORGERS, A. W. J., TIMMERMANS, H. J.P. Tourist shopping behavior in a historic downtown area. **Tourism Management**, vol. 30, 2009, p. 208-218.

LAW, R., AU, N. Relationship modeling in tourism shopping: a decision rules induction approach. **Tourism Management** v. 21, 2000, p. 241-249.

LINS, H. N. Cooperação Local No Mercosul: Uma Oportunidade Catarinense. In. VI Encontro de Economia Catarinense, 8, 2012, Joinville. **Anais** Disponível em: [http://www.apec.unesc.net/VI\\_EEC/sessoes\\_tematicas/Tema8-Economia%20Regional %20e%20Urbana/Artigo-1-Autoria.pdf](http://www.apec.unesc.net/VI_EEC/sessoes_tematicas/Tema8-Economia%20Regional%20e%20Urbana/Artigo-1-Autoria.pdf). Acesso em: 10 jun. 2015.

LIU J., WANG R. Attractive Model and Marketing Implications of Theme Shopping Tourism Destination. **Chinese Geographical Science**, 2010, Vol. 20, n. 6, pp 562-567.

LOHMANN, G.; SANTOS, G.; ALLIS, T. 'Los hermanos' visiting Brazil: differences between drive and coach tourists. In: Prideaux,

B.; Carson, D. (Org.). **Drive tourism: trends and emerging markets**. 1ed.: Routledge, 2010, v. , p. 2010.

MARQUEZINI, A. C. T. Circuitos espaciais de fronteira: cidades gêmeas de Foz do Iguaçu e Cidade do Leste. **Entre-Lugar**, Dourados, MS, ano 1, n. 2, p. 33-55.

MARTINS, P. C. S. Atividade turística no território fronteiriço de Pedro Juan Caballero/PY: breves considerações In: V SEMINÁRIO DE PESQUISA EM TURISMO DO MERCOSUL (SEMINTUR). **Anais...** Caxias do Sul: UCS, 2008, p. 1-15.

MOREIRA, A. M. F. **Poder Regulamentar**. 2011. Disponível em: [http://www.lfg.com.br/public\\_html/article.php?story=20110118231013562](http://www.lfg.com.br/public_html/article.php?story=20110118231013562). Acesso em: 1 jul. 2015.

MOSCARDO, G., BENCKENDORFF, P., PEARCE, P.. Evaluating tourist satisfaction with the retail experience in a typical tourist shopping village Laurie Murphy. **Journal of Retailing and Consumer Services**, v. 18, 2011, p. 302-310.

OLIVEIRA, M. G. A formação das *cidades-gêmeas* Ponta Porã-Pedro Juan Caballero. In: II Simpósio Nacional de Geografia Política, Território e Poder. 2011. Foz do Iguaçu. **Anais...** Disponível em: [www.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/2011.pdf](http://www.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/2011.pdf). Acesso em: 11 jun. 2015.

OMT (Organização Mundial do Turismo). **Global Report on Shopping Tourism**. AM Reports: Volume Eight. Madri: UNWTO, 2014.

PARANÁ. **Plano de Turismo do Estado do Paraná 2012-2015**. Disponível em: [http://www.turismo.pr.gov.br/arquivos/File/PlanoTurismo\\_Co\\_mpleto.pdf](http://www.turismo.pr.gov.br/arquivos/File/PlanoTurismo_Co_mpleto.pdf). Acesso em: 15/06/2015d.

RIO GRANDE DO SUL. **Plano de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Sul 2012-2015**. Disponível em: [http://www.turismo.rs.gov.br/download/20140205124002plan\\_o\\_de\\_desenvolvimento\\_turismo\\_rs.pdf](http://www.turismo.rs.gov.br/download/20140205124002plan_o_de_desenvolvimento_turismo_rs.pdf). Acesso em: 15/06/15e.

ROGERSON, C. Urban tourism and regional tourists: shopping in Johannesburg, South Africa. **Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie**, Vol. 102, n. 3, 2011, p. 316-330.

RORAIMA. **Plano Roraima de Turismo 2013-2017**. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/brunomunizdebrito/plano-estadual-de-turismo-2013-2033>>. Acesso em: 15/06/15c.

SILVA, T. V.; PRADO, H. S. A. Lojas francas na fronteira: breves apontamentos sobre a Lei nº. 12.723/2012. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de PósGraduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.9, n.1, 1º quadrimestre de 2014. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

ŠVAB, A. Consuming western image of well-being: shopping tourism in socialist Slovenia. **Cultural Studies**, vol. 16, n. 1, 2002, p. 63-79.

TIMOTHY, D. J., BUTLER, R. W. Cross-border shopping: a North American perspective. **Annals of Tourism Research**, vol. 22, n. 1, pp. 16-34, 1995.

TURNER, L. W., REISINGER, Y. Shopping satisfaction for domestic tourists. **Journal of Retailing and Consumer Services**, vol.8, 2001, p. 15-27.

SOUZA, E. B. C., GEMELLI, V. Território, região e fronteira: análise geográfica integrada da fronteira Brasil/Paraguai. **Revista Brasileira Estudos Urbanos e Regionais**, v. 13, n. 2, nov. 2011, p. 101-116

YUKSEL, A. Shopping experience evaluation: a case of domestic and international visitors **Tourism Management**, v. 25, 2004, p. 751-759

WESSELY, A. Travelling people, travelling objects. **Cultural Studies**, vol. 16, n. 1, 2002, p. 3-15

XAVIER, L. O. Navegantes, bandeirantes, diplomatas: um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional** [online]. 2000, vol.43, n. 2, p. 209-211. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292000000200012>.

**Lei de Consórcios Públicos, 10 anos:  
uma contribuição para a gestão local  
de políticas públicas**

**Por Leonardo Granato**

## Introdução

112

A estrutura federativa brasileira experimentou grandes mudanças desde o processo de redemocratização na década de 80. A nova Constituição Federal, de 1988, baseou-se em uma concepção de descentralização do poder do Estado e de reconhecimento do município como ente da federação, inscrita como peça essencial do discurso antiautoritário (FIORI, 1995). No entanto, no quadro de uma dinâmica determinada por uma complexa arquitetura entre competências exclusivas, privativas, concorrentes e comuns, o balanço entre o repasse de recursos para os cofres municipais e a transferência de competências para os governos locais apresentou uma dinâmica de desequilíbrios que se alternaram ao longo dos anos 90 (ARRETCHE, 2012).

Por sua vez, a federação brasileira seria também condicionada pelas grandes assimetrias, diversidades e desigualdades regionais, pelos contenciosos federativos e, sobretudo, pela ausência de um projeto nacional de desenvolvimento que dê conteúdo e significado ao pacto federativo (TREVAS, 2013). A partir de 2003, o novo ciclo de governos pós-neoliberais no país afirmaria a importância de um federalismo cooperativo e participativo, não somente capaz de estruturar e articular entre os entes federados capacidades de coordenação e cooperação de forma vertical, mas, também, de forma horizontal. É precisamente neste contexto que se inscreve o objetivo do presente trabalho.

Neste estudo propomos apresentar, então, um instrumento estratégico do sistema de governança brasileiro constituído pelos chamados “consórcios públicos”, e, após isso, analisar as características e as potencialidades desse tipo de arranjo institucional, face à formulação e à implementação de políticas públicas por parte dos governos locais, no entendimento de que o estudo dessa ferramenta constitui uma contribuição para a presente obra coletiva. A nossa abordagem será baseada na compreensão do federalismo brasileiro, considerando-se que é nesse contexto que os consórcios públicos intermunicipais se originam e ganham verdadeiro significado.

O presente trabalho está estruturado em duas seções, além de uma introdução e das considerações finais. Na primeira seção, apresentaremos as principais características e potencialidades dos consórcios públicos, com foco na cooperação intermunicipal. Na segunda seção, abordaremos algumas questões vinculadas aos efeitos que a Lei n. 11.107/2005 tem imprimido às relações de cooperação intermunicipal no país.

### **O Consórcio Público: características e potencialidades**

Conforme é explicado por Caldas e Cherubine (2013, p. 55), a construção social dos territórios é mais intensa e dinâmica do que qualquer previsão normativa, e diversas formas de cooperação vão dando vazão a um conjunto de novos territórios. Nesse sentido, se tomarmos como base os municípios, poderemos observar vários territórios em seu interior, tais como bairros, regiões administrativas ou subprefeituras, dentre outros. Da mesma forma, podemos observar vários territórios construídos a partir da cooperação entre municípios, com formatos institucionais diferentes, tais como regiões metropolitanas, microrregiões, consórcios intermunicipais, arranjos produtivos locais, dentre outros.

As iniciativas de cooperação ou associativismo entre governos locais não são uma novidade e nem constituem uma realidade exclusiva do Brasil. Pelo contrário, elas estão presentes em vários lugares do mundo, impulsionadas pela necessidade de economias de escala no quadro do sistema de acumulação capitalista contemporâneo, bem como pela troca de experiências visando à resolução, conjunta ou não, de problemáticas específicas<sup>1</sup>.

Embora as associações intermunicipais já tenham sido previstas na Constituição de 1937<sup>2</sup>, foi sob a Constituição de 1946 que as

---

<sup>1</sup> O caso argentino foi por nós estudado em FARAH; GRANATO; ODDONE, 2010.

<sup>2</sup> Ver Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm) Acesso em: 15 mar. 2015. O Artigo 29 estabelece que “os municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços

iniciativas de associativismo intermunicipal tiveram impulso no Brasil, quando os municípios alcançaram novas competências e no exercício dessas realizaram, em parceria uns com os outros, obras e serviços de interesse comum<sup>3</sup>. No intuito de efetuar um breve apanhado histórico do tema dos consórcios intermunicipais no Brasil, Caldas e Cherubine (2013) expressaram que, ainda que no estado de São Paulo, entre 1983 e 1986, tenham sido criados consórcios intermunicipais nas mais diversas áreas, com a legislação vigente na época, que os definia como meras associações civis submetidas às regras de direito privado, e em um contexto de um regime político altamente centralizador, tais consórcios não foram além do objetivo de dar agilidade à resolução de problemas locais.

A partir da Constituição Federal de 1988, na qual se consagra o município como entidade federativa indispensável ao sistema federativo brasileiro, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia (MORAES, 2012, p. 296), embora não houvesse um dispositivo ou instrumento normativo explícito para estimular e favorecer a cooperação entre municípios, existia uma previsão indireta amplamente utilizada pelos prefeitos dispostos a criar associações municipais. Trata-se do inciso I, do Artigo 30 do texto constitucional, conforme o qual compete aos municípios “legislar sobre assuntos de interesse local”.

Segundo Caldas e Cherubine (2013, pp. 58-59), verifica-se, através de exemplos contemporâneos tais como o Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá<sup>4</sup>, o Consórcio Intermunicipal de Saúde do Alto São Francisco<sup>5</sup>, ou o Consórcio Intermunicipal Grande ABC<sup>6</sup>, que a cooperação entre municípios ocorreu, durante muito tempo, sem que houvesse normas de direito público que garantissem continuidade e segurança jurídica aos pactos de cooperação. Porém, isso não

---

públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins”.

<sup>3</sup> Para maiores informações, ver DALLARI, 2005.

<sup>4</sup> Para maiores informações, ver o site: <http://agua.org.br/>

<sup>5</sup> Para maiores informações, ver o site: <http://www.cisasf.org.br/>

<sup>6</sup> Para maiores informações, ver o site: <http://www.consorcioabc.sp.gov.br/>

impediu que houvesse associações de prefeituras, com registro de experiências de associativismo intermunicipal inovadoras no país.

Já a partir da aprovação da Emenda Constitucional n. 19, de 1998, que insere no Artigo 241 da Carta Fundamental a figura dos “consórcios públicos”, abrir-se-ia a possibilidade de uma cooperação intermunicipal mais consistente. De acordo com o citado Artigo:

“A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”<sup>7</sup>.

É importante destacar que a Constituição conferiu, assim, competência a cada ente federativo, para dispor sobre a figura do consórcio público no âmbito de sua administração. Contudo, o legislador entendeu que os consórcios são contratos e, por isso, a União deveria disciplinar esse instituto. Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República, em 2002, que abriria um novo ciclo histórico de desenvolvimento da sociedade brasileira, a cooperação federativa inserir-se-ia na agenda do governo federal através da criação de um grupo de trabalho interministerial para estudar proposições que promovam o aperfeiçoamento dos mecanismos de articulação intermunicipal e de gestão intergovernamental<sup>8</sup>.

Produto de múltiplas discussões e debates<sup>9</sup>, o projeto de lei formulado foi finalmente aprovado mediante a Lei n. 11.107/2005<sup>10</sup>, regulamentada pelo Decreto n. 6.017/2007<sup>11</sup>. Tais

---

<sup>7</sup> Ver Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm) Acesso: 15 mar. 2015.

<sup>8</sup> A criação do grupo foi instituída pela Portaria n. 1.391, de 28 de agosto de 2003. Para maiores informações, ver CUNHA, 2004, p. 20.

<sup>9</sup> Para maiores informações, ver CUNHA, 2004; RIBEIRO; LOSADA, 2013.

<sup>10</sup> Ver Lei n. 11.107, de 06 de abril de 2005. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm) Acesso: 15 mar. 2015.

instrumentos normativos fixaram, como veremos no que segue, as premissas de sustentabilidade do consórcio público, isto é, a natureza jurídica de direito público, introduzindo um caráter mais seguro à associação pública criada, um caráter voluntário de adesão ao pacto político que origina o consórcio, legitimando o compromisso firmado, e a penalização do ente consorciado, se inexistente um fluxo de recursos adequados para o cumprimento de seus objetivos.

O Artigo 2º do Decreto n. 6.017/2007 define consórcio público como uma pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da federação, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos, também chamados pela literatura de “consórcios administrativos”. A lei é clara no sentido de criar uma figura jurídica através da qual os entes consorciados possam contribuir solidariamente à realização de interesses comuns, o que demandará, necessariamente, um forte compromisso na racionalização do uso de recursos, bem como, muito provavelmente, a criação de uma espécie de identidade regional comum. Neste contexto, tal como menciona Trevas, o diálogo político resulta fundamental:

“A necessidade de compartilhar com os parceiros consorciados uma visão estratégica dos problemas e desafios a enfrentar, bem como das soluções a implementar, constitui-se como outra dimensão da sustentabilidade do empreendimento. Requer uma capacidade de diálogo e entendimento, que não é comum à cultura dos atores políticos e aos estilos de liderança pública dominantes no sistema político. Requer, enfim, uma capacidade para viabilizar processos de concertação política que saiba lidar com a diversidade, as assimetrias e os contenciosos existentes, sinalizando um horizonte de

---

<sup>11</sup> Ver Decreto n. 6.017 de 17 de janeiro de 2007. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm) Acesso: 15 mar. 2015.

ganhos compartilhados ou mecanismos compensatórios nos resultados pretendidos” (TREVAS, 2013, pp. 24-26).

Segundo o Decreto supracitado, os consórcios públicos poderão estar integrados: a) somente por municípios, ou por um estado e municípios com territórios nele contidos; b) somente por estados, ou por estados e o Distrito Federal, e c) por municípios e o Distrito Federal, ou por municípios, estados e o Distrito Federal. Em todos estes casos, a União pode figurar ou não como consorciada. É importante salientar, ainda, que a figura dos consórcios públicos se apresenta como um instrumento de gestão altamente democrático em virtude de que, além das instâncias governamentais correspondentes, a participação de representantes de organizações da sociedade civil nos seus órgãos colegiados poderá ser prevista no estatuto constitutivo.

O documento inicial do consórcio público é o protocolo de intenções e seu conteúdo mínimo deve obedecer ao previsto na Lei n. 11.107/2005, bem como no Decreto que a regulamenta. Segundo o Artigo 4º da norma citada, são cláusulas necessárias do protocolo de intenções as que estabeleçam a denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede do consórcio; a identificação dos entes da federação consorciados; a indicação da área de atuação do consórcio; a previsão de que o consórcio é associação pública ou pessoa jurídica de direito privado; os critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar o consórcio a representar os entes consorciados perante outras esferas de governo; as normas de convocação e funcionamento da assembleia geral, etc.

O protocolo de intenções, devidamente subscrito pelos chefes do poder executivo de cada um dos entes federativos com vontade associativa, deverá ser publicado na imprensa oficial, e, posteriormente, ratificado mediante lei, cabendo a cada casa legislativa a sua aprovação. Dessa forma, o protocolo de intenções, após ratificação, converte-se no contrato de constituição do consórcio público, fortalecendo o pacto político entre os entes consorciados no ato da formação, bem como da extinção ou da retirada de um dos entes consorciados. O consórcio adquirirá personalidade jurídica de direito público ou privado, mas só os consórcios com personalidade jurídica de direito público passarão

a integrar a administração indireta de todos os entes consorciados.

No concernente à organização e ao funcionamento de cada um dos órgãos constitutivos do consórcio, a assembleia geral decidirá sobre seus estatutos, que disporão sobre todas estas questões. Em referência às áreas de políticas públicas de atuação, os consórcios públicos poderão ser uni ou multitemáticos, com competências para atuação em uma ou em várias questões vinculadas ao(s) objetivo(s) proposto(s). Conforme surge do Artigo 3º do Decreto n. 6.017/2007, são muitas as matérias que podem ser objeto de consórcio, dentre as quais podemos encontrar, embora não sejam mencionadas pela norma, a gestão de políticas públicas para o turismo, bem como para a questão fronteiriça<sup>12</sup>. Por sua vez, quanto à natureza de atuação, os consórcios públicos poderão ter o caráter de indutores ou executores de políticas e serviços públicos, derivados das competências constitucionais atribuídas aos entes consorciados. De qualquer forma, todos os consórcios têm competências com relação ao objetivo proposto, entendidas como atividades de planejamento, regulação e fiscalização, e portanto, poderiam, por exemplo, induzir um de seus membros a planejar um tipo de política pública, bem como a planejar diretamente (executar) a política pública em questão.

É importante salientar, no entanto, que para agregar valor ao empreendimento proposto, o consórcio deverá contar com uma consistente e efetiva capacidade técnico-gerencial que garanta e

---

<sup>12</sup> Também podem ser objeto de consórcio a gestão do lixo, infraestrutura, desenvolvimento econômico, saúde pública, educação pública, assistência social e inclusão sócioprodutiva, segurança pública, etc. (BATISTA, 2011). Além do mais, no âmbito das temáticas do turismo e das regiões fronteiriças, com grande vinculação à inserção dos governos subnacionais na esfera internacional (paradiplomacia), os consórcios públicos podem ocupar um papel fundamental nas atividades externas dos governos municipais brasileiros, conjugando esforços e criando sinergia para a obtenção de melhores resultados nas negociações, bem como na execução de objetivos comuns. É importante sublinhar, também, que os governos subnacionais brasileiros vêm desenvolvendo uma prática rica e diversa no campo da cooperação internacional descentralizada, em parceria com a União, seja por meio da Subchefia de Assuntos Federativos do Ministério de Relações Institucionais da Presidência da República, seja pela Assessoria de Relações Federativas e Parlamentares ou pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), estas duas últimas no âmbito do Ministério das Relações Exteriores.

viabilize a aposta estratégica. Existe, assim, a necessidade de colocar ênfase na capacitação profissional continuada dos agentes atuantes no consórcio nas mais diversas temáticas (formulação e gestão de projetos, obtenção de financiamento, etc.).

Para o cumprimento de seus objetivos, os entes consorciados comprometem-se, por meio do contrato de rateio, a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público. Além disso, os consórcios públicos poderão firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, além de receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo; promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social; ser contratado pela administração dos entes consorciados. Poderão ainda emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços, e poderão, também, outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos.

Segundo a normativa, a execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicável às entidades públicas. Dessa forma, o consórcio público se sujeita à fiscalização do tribunal de contas competente para apreciar as contas do chefe do poder executivo representante legal do consórcio, o que favorece a prevenção e o combate à corrupção, através do controle sobre os recursos públicos colocados à disposição da cooperação intergovernamental. Esta é também uma questão relevante se considerarmos que a adoção de medidas de integridade, transparência e prevenção contribui por consolidar a confiança e a credibilidade que todos os membros do consórcio devem de ter no propósito coletivo a ser alcançado.

Por fim, dentre os benefícios atingidos pelos consórcios, Prates (2010) apontou: a) o aumento da capacidade de realização, uma vez que os governos municipais podem ampliar o atendimento aos cidadãos e o alcance das políticas públicas por conta da disponibilidade maior de recursos e do apoio dos demais municípios; b) a maior eficiência do uso dos recursos públicos, o que é o caso dos consórcios cuja função central é o

compartilhamento de recursos escassos; c) a realização de ações inacessíveis a uma única prefeitura, uma vez que a articulação de esforços em um consórcio intermunicipal pode criar condições para que seja possível atingir resultados que não seria possível a nenhuma prefeitura isoladamente, ou mesmo à soma dos esforços individuais de cada uma delas; d) o aumento do poder de diálogo, pressão e negociação dos municípios, devido ao fato de que a articulação de um consórcio intermunicipal pode criar melhores condições de negociação dos municípios junto aos governos estadual e federal, ou junto a entidades da sociedade, empresas ou agências estatais; e, por último, e) o aumento da transparência das decisões públicas, uma vez que as mesmas são de âmbito regional e envolvem vários atores, fato esse que, naturalmente, as torna mais visíveis, de modo que se abra, com isso, espaço para uma maior fiscalização da sociedade sobre a ação dos governos.

### **Alguns resultados concretos após 10 anos da aprovação da Lei n. 11.107/2005**

O objetivo da presente seção é indagar que efeitos a Lei n. 11.107/2005 tem imprimido às relações de cooperação intermunicipal no país, bem como que tipos de associações se fizeram mais presentes e onde se fizeram. Para isso, faremos uma breve menção a alguns dados de interesse da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (MUNIC/IBGE), de 2011<sup>13</sup>.

Em primeiro lugar, segundo a MUNIC, 4.175 (92,8%) dos municípios que declararam fazer parte de articulações interinstitucionais o faziam através de consórcios. Destes, 3.295 (78,9%) declararam fazer parte de consórcio público e 2.097

---

<sup>13</sup> A Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC efetua, periodicamente, um levantamento pormenorizado de informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais, em especial a prefeitura, compreendendo, também, diferentes políticas e setores que envolvem o governo municipal e a municipalidade.

(50,2%) de consórcio administrativo<sup>14</sup>. Esses dados revelam, assim, o poderoso estímulo que a Lei de Consórcios Públicos provocou à criação de consórcios públicos intermunicipais no país desde a regulamentação da lei em 2007.

Com relação aos parceiros na composição dos consórcios, segundo o informe acima citado, de um total de 5.392 municípios que declararam participar de consórcio público e/ou administrativo, 2.903 participavam de consórcio público intermunicipal; 1.421, de consórcio público que contava com a presença do estado; e 964 declararam a participação da União em seus consórcios públicos<sup>15</sup>. É interessante sublinhar, aqui, a preferência expressa pelos poderes locais a se associar, principalmente, com governos da própria esfera municipal. De qualquer forma, os números revelam que através de lei também foi incentivada a cooperação horizontal entre as diferentes instâncias da federação.

Entretanto, segundo a MUNIC, a análise sobre os municípios que declararam fazer parte de consórcios nas grandes regiões coloca em destaque as regiões sul e sudeste, onde 93,7% e 86,4%, respectivamente, dos municípios participavam de consórcio público, valor acima da média nacional. Por sua vez, nos consórcios administrativos, as regiões norte e nordeste apresentavam os maiores percentuais. A avaliação das mesmas variáveis a partir das classes de tamanho da população dos municípios no país mostrou uma correlação entre grandeza populacional e municípios que participavam de consórcios administrativos. Quanto maior a classe de tamanho da população, maior o percentual de municípios que participavam deste tipo de articulação, chegando a 88,2% naqueles com mais de 500.000 habitantes, o que não se reflete nos consórcios públicos, onde os

---

<sup>14</sup> Ver Tabelas de resultados 15 e 16 da MUNIC. Disponível em: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil\\_Municipios/2011/munic2011.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2011/munic2011.pdf) Acesso: 15 mar. 2015.

<sup>15</sup> Ver Gráfico 11 da MUNIC. Disponível em: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil\\_Municipios/2011/munic2011.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2011/munic2011.pdf) Acesso: 15 mar. 2015.

municípios desta classe de tamanho detinham o menor percentual<sup>16</sup>.

Outra informação de relevância indica o percentual de municípios que participavam de consórcios públicos e/ou administrativos por áreas de atuação, mostrando que, na maioria dos casos, estes foram criados para a gestão de políticas públicas. As informações indicam que, das onze políticas públicas que mobilizam a organização dos consórcios, saúde, educação e habitação são as que lideravam o ranking, seguidas por assistência e desenvolvimento social, meio ambiente, saneamento básico, desenvolvimento urbano, turismo, transporte, cultura, emprego e trabalho. Com relação à área de atuação dos consórcios públicos, estes estavam presentes, principalmente, nas áreas de educação, saúde e habitação. Considerando as novas atribuições e maiores competências em relação às políticas sociais descentralizadas, muitos municípios se articularam, constituindo consórcios públicos, com o objetivo de ampliar sua capacidade de gestão e disponibilidade de recursos para melhor prestar seus serviços<sup>17</sup>.

Para finalizar, outros dados da pesquisa referem-se às áreas de atuação, onde 15,7% dos municípios na área de turismo declarou fazer parte de consórcio público intermunicipal, seguidos dos que possuíam consórcio público com o estado (13,3%) ou com a União (11,8%)<sup>18</sup>. É importante salientar que, além disso, o turismo é um dos setores que mais pode se beneficiar com a figura jurídica dos consórcios públicos intermunicipais, podendo utilizá-la como instrumento para ampliar o fluxo de pessoas em determinada localidade ou região, traçar estratégias e políticas turísticas conjuntas, montagem de programas especiais, captação de recursos para investimentos no setor, participação de férias internacionais para fins de divulgação, através da cooperação

---

<sup>16</sup> Ver Gráfico 12 da MUNIC. Disponível em: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil\\_Municipios/2011/munic2011.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2011/munic2011.pdf) Acesso: 15 mar. 2015.

<sup>17</sup> Ver Gráfico 13 da MUNIC. Disponível em: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil\\_Municipios/2011/munic2011.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2011/munic2011.pdf) Acesso: 15 mar. 2015.

<sup>18</sup> Ver Gráfico 14 da MUNIC. Disponível em: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil\\_Municipios/2011/munic2011.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2011/munic2011.pdf) Acesso: 15 mar. 2015.

com outras municipalidades, e, inclusive, com o próprio estado ou com a União<sup>19</sup>.

### **Breves considerações finais**

É a partir das trajetórias históricas dos consórcios intermunicipais, antes e depois da Lei n. 11.107/2005, que podemos constatar que a cooperação por essa via é uma construção de longo prazo, sujeita a diversas variáveis como a alternância dos dirigentes face às eleições municipais, às dinâmicas regionais, e ao fluxo de recursos disponíveis, dentre muitas outras. O certo parece ser que o impacto real dos consórcios públicos e as consequências dos feitos desta ferramenta estratégica deverá ser avaliado com o decorrer do tempo, dado que a mesma envolve processos que amadurecem em períodos relativamente longos.

Embora os resultados por nós referenciados sejam ainda de caráter bastante recente, fica clara a importância da figura do consórcio público como mecanismo de gestão de políticas públicas de caráter local ou regional, para garantir a função social da prosperidade nos diversos níveis. Sem dúvidas, o cenário desejado para os próximos anos exige ousadia e pede maiores esforços para estruturar ações capazes de produzir a infraestrutura necessária à expansão dos setores econômicos, bem como às medidas sociais e políticas para promover e assegurar a equidade social e a sustentação ambiental em todos os estratos da população.

### **Referências bibliográficas**

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2012.

---

<sup>19</sup> Voltando para a necessidade de articulação e diálogo entre consórcios públicos, paradiplomacia e turismo, sugerimos a leitura de TELES; PIERI, 2014.

BATISTA, Sinoel. O papel dos prefeitos e das prefeitas na criação e na gestão dos consórcios públicos. In: **Guia de Consórcios Públicos**. Caderno, vol. 1. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2011.

CALDAS, Eduardo de L.; CHERUBINE, Marcela B. Condições de sustentabilidade dos consórcios intermunicipais. In: Cherubine, M.; Trevas, V. (Orgs.) **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, pp. 55-70.

CUNHA, Rosani E. da. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. **Revista do Serviço Público**, vol. 55, n. 03, pp. 05-36, jul./set. 2004.

DALLARI, Dalmo de A. Parecer sobre a nova Lei de Consórcios Públicos: Lei nº 11.107 de 06 abril de 2005. **Revista Jurídica**, vol. 7, n. 72, mai. 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_72/pareceres/consorcio\\_DalmoAbreuDallari.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_72/pareceres/consorcio_DalmoAbreuDallari.pdf) Acesso: 15 mar. 2015.

FARAH, Patricia; GRANATO, Leonardo; ODDONE, Nahuel. **El desafío de la regionalización: una herramienta para el desarrollo**. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2010.

FIORI, José Luis. O Federalismo diante do desafio da globalização. In: Affonso, R. B. A.; Silva, P. L. B. (Orgs.) **A Federação em Perspectiva**. São Paulo: FUNDAP, 1995, pp. 19-38.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

TELES, Reinaldo M. de S.; PIERI, Vítor S. G. (Orgs.) **Turismo e Paradiplomacia das Cidades: o local em diálogo com o global**. Rio de Janeiro: CENEGRI Edições, 2014.

TREVAS, Vicente C. Y P. Consórcios públicos e o federalismo brasileiro. In: Cherubine, M.; Trevas, V. (Orgs.) **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, pp. 15-28.

**POLÍTICAS CULTURAIS NO MERCOSUL: A  
INTERAÇÃO ENTRE O BRASIL E O URUGUAI**

**Por Ângela Maria Bento Ribeiro, Maria de Fátima  
Bento Ribeiro e Alan Dutra de Melo**

O objetivo deste trabalho é problematizar a importância da cultura como um elemento significativo entre os atores sociais da fronteira. E neste sentido, trata-se de identificar os processos de mobilização social na linha dos estudos que envolvem a paradiplomacia, ou seja, reconhecer a relevância das comunidades locais como entes subnacionais e que na contemporaneidade também pautam as agendas.

O trabalho em questão faz parte dos estudos realizados pelos pesquisadores em cursos, de graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Pelotas, Técnico em Turismo e no Bacharelado em Produção e Política Cultural, da Universidade Federal do Pampa, no campus Jaguarão. Além disso, situa-se como objeto de investigação junto ao Programa de Mestrado e Doutorado em Memória Social e Patrimônio Cultural da Universidade Federal de Pelotas, além do Doutorado em Letras, junto à Universidade Católica de Pelotas.

A metodologia utilizada consiste em observação participante junto aos processos avaliados e investigação bibliográfica e documental. Os resultados do trabalho apontam para a necessidade de ampliação de pesquisas e levantamentos nos dois países para que se obtenha uma melhor compreensão dos fenômenos sociais em questão.

### **A força da Cultura**

Atualmente, a interculturalidade assume um papel importante na sociedade. Arjun Appadurai<sup>1</sup> diz que “a característica mais valiosa da cultura é o conceito de diferença”. Para ele, culturalismo é “a mobilização consciente das diferenças culturais ao serviço de uma política nacional ou transnacional mais ampla”.

O filósofo português António Pinto Ribeiro, estudioso da cultura, instiga a reflexão sobre o conceito de interculturalidade e a importância da cultura para se pensar nas relações internacionais no século XXI. Segundo o autor:

---

<sup>1</sup> APPADURAI, Arjun. **Dimensões culturais da globalização**: a modernidade sem peias. Lisboa: Teorema, 2004, p.304.

Só há um futuro mais pacífico possível para a humanidade se a interculturalidade for viável. Com isto quer-se dizer que a interculturalidade, mais do que uma estratégia de encontro ou de comunicação cultural, deve ter subjacente um projeto político de transformação transnacional<sup>2</sup>.

Além disso, para a integração entre países, apresenta-se como uma mediadora importante, sendo a interculturalidade uma estratégia para esse exercício democrático. Os processos de globalização intensificaram os encontros com os fluxos crescentes de migração, os conceitos de homogeneidade nacional começam a serem questionados, intensificando os debates com foco nas identidades culturais. O conhecimento das diferenças é um desafio constante e, segundo Appadurai<sup>3</sup>, esse diálogo nem sempre é fácil, quer entre pessoas ou nações.

Para Ribeiro<sup>4</sup>, a interculturalidade tem papel central na compreensão das realidades locais e no conhecimento que devemos ter em relação ao “outro”, o qual é essencial no delineamento das políticas de integração. Importância esta salientada no discurso em comemoração aos 20 anos de Tratado do MERCOSUL, pelo então ex-ministro das Relações Exteriores Antônio Patriota. O ex-ministro ressaltou que nos conhecemos pouco, estando limitados a um imaginário estereotipado e reservado, neste aspecto referindo-se mais à Argentina, conforme segue: “o fato é que, se excluirmos a Argentina, que tem um papel

---

<sup>2</sup> RIBEIRO, António P. **Distância e Proximidades**. 30.06.2008. Disponível em [http://www.snpcultura.org/vol\\_multiculturalidade\\_gulbenkian.html](http://www.snpcultura.org/vol_multiculturalidade_gulbenkian.html) . Acesso em: 25/05/2015.

<sup>3</sup> APPADURAI, Arjun. 28 de outubro de 2008. Entrevista: só nos resta dialogar com o ‘outro’. A Vitor Belanciano. Disponível em <<http://jornal.publico.pt/pages/section.aspx?id=55775&d=28-10-2008>> Acesso em 14/01/2012.

<sup>4</sup> RIBEIRO, António P. Construir com o outro: depoiment. **Jornal de Letras**, Lisboa, 02 de julho de 2008. Entrevista, p. 10. Entrevista concedida a Luís Ricardo Duarte. Disponível <http://www.antoniopintoribeiro.com/cms/files/Construir%20com%20o%20outro.pdf>>. Acesso em: 19/01/2014.

especial no imaginário do nosso povo, o conhecimento que o brasileiro tem dos países vizinhos ainda é reduzido”.

Esta fala é reveladora do interesse do Governo brasileiro nos processos de integração, não apenas econômica, mas também cultural e nas práticas políticas que passam a considerar atividades de caráter comercial e cultural. A cultura tem sido importante nas negociações entre o Brasil e o Uruguai, países que experimentaram processos históricos comuns e em grande medida conflitivos em suas fronteiras, mas que assinaram acordos, tratados e optaram por uma convivência pacífica ao longo dos tempos. Para Pinto Ribeiro<sup>5</sup>, “a interculturalidade decorre da democracia e da sua aprendizagem e vivência e, para tanto, precisa de ser aprendida tal qual a democracia”.

A cultura está ligada a diversos fatores, políticos, econômicos, sociais, ambientais. O desenvolvimento não tem de ser apenas sustentável, mas cultural<sup>6</sup>. De acordo com Gilles Lipovetsky<sup>7</sup>, a cultura tornou-se um mundo “transcendendo as fronteiras e confundindo as antigas dicotomias (economia/imaginário, real/virtual, produção/representação, marca/arte, cultura comercial/alta cultura), reconfigurando o mundo em que vivemos e a civilização por vir.”

A cultura, nas últimas décadas, revigorou as relações internacionais especialmente a partir do término da Segunda Guerra Mundial, pois foi o ponto nodal que apontou para a necessidade do mundo de conviver, aceitar e promover a

---

<sup>5</sup> (op. cit. 2008)

<sup>6</sup> A Conferência do México em 1982, colocou em pauta os conceitos de “cultura e desenvolvimento, em 1986 a Conferência de Brundtland, introduziu os conceitos de sustentabilidade e biodiversidade e a década de 1990, Comissão Mundial de Cultura e pelo relatório Javier Perez de Cuellar, *Nossa diversidade criadora*, publicado em 1995. O relatório acrescenta que o desenvolvimento não tem de ser apenas sustentável, mas cultural. Em 1998, na Conferência de Estocolmo sobre políticas culturais para o desenvolvimento fixa objetivos, como a adoção da política cultural como chave da estratégia de desenvolvimento, a promoção da criatividade, da participação na vida cultural e da diversidade cultural e linguística. WERTHEIN, Jorge. **Políticas culturais para o desenvolvimento: uma base de dados para a cultura**. Brasília : UNESCO Brasil, 2003, p.236.

<sup>7</sup> LIPOVETSKY, Gilles; SERROY, Jean. **A cultura-mundo**: resposta a uma sociedade desorientada. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

diversidade cultural para a promoção da paz mundial, conforme Alessandra Drummond e Rafael Neumayer<sup>8</sup>. Esta questão é inerente à Declaração Universal dos Direitos Humanos e órgãos correlatos a partir da criação da Organização das Nações Unidas, ONU, e em seguida a UNESCO, Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura.

Assim, dentro da cultura, o patrimônio cultural emerge como possibilidade de desenvolvimento a serviço do desenvolvimento local, como assina Hugues de Varine<sup>9</sup>, e também especialmente como forma de aproximação pacífica entre os países. Logo, a cultura torna-se cada vez mais um veículo importante de contato, promoção de direitos e pacificação dos conflitos dentro das relações internacionais.

### **Patrimônio Cultural do Mercosul**

Patrimônio Cultural é uma categoria social contemporânea que abarca uma diversidade de expressões na esteira da democracia como forma de decisão coletiva. Assim, o melhor entendimento nesta área envolve o sentimento e a decisão das comunidades e não apenas o valor atribuído pelo corpo dos técnicos. Este é um aspecto importante para perceber a dimensão política do Patrimônio Cultural como forma de realização dos anseios da política.

Neste âmbito, o Instituto do Patrimônio Artístico Nacional – IPHAN - e a Comissão do Patrimônio Cultural da Nação Uruguaia - CPCN – reafirmaram, com assinatura de acordos, ações conjuntas de reconhecimento, proteção, restauração e preservação do patrimônio comum, material e imaterial, com ênfase na inclusão social e no desenvolvimento local da região de fronteira.

A fronteira rio-grandense-uruguaia possui um patrimônio material e imaterial rico em potencialidades turísticas, firmando-se como um caminho que vem sendo apontado para o

---

<sup>8</sup> DRUMMOND, Alessandra, NEUMAYR, Rafael. **Aspectos Jurídicos da gestão e produção cultural**. Belo Horizonte: Editora Artmagers, 2011.

<sup>9</sup> VARINE, Hugues de. **As raízes do futuro: o patrimônio a serviço do desenvolvimento local**. 1. ed. 1ª Reimpressão. Porto Alegre: Medianiz, 2013.

desenvolvimento social e econômico. Neste contexto, explorar elementos significativos do patrimônio histórico-cultural na região valoriza e chama a atenção para o espaço da fronteira.

A Ponte Barão de Mauá o primeiro bem reconhecido como Patrimônio Cultural do MERCOSUL, une a cidade de Jaguarão, no Rio Grande do Sul, à cidade de Rio Branco, no norte do Uruguai. De acordo com matéria divulgada no site do Instituto do Patrimônio Artístico Nacional- IPHAN:

Para outorgar esse reconhecimento, a Comissão do Patrimônio Cultural do MERCOSUL (CPC) segue critérios como a presença de valores que estejam associados a processos históricos, vinculados a movimentos de autodeterminação ou que simbolizem uma expressão comum da região perante o mundo, e a existência de uma relação direta com referências culturais compartilhadas por mais de um país da região<sup>10</sup>.

A Ponte Mauá, como primeiro bem tombado do MERCOSUL, vai ao encontro da consolidação das estratégias de integração não somente entre Brasil e Uruguai, mas também com os outros países que formam o bloco. Esse discurso tem como tática narrativa buscar a unidade entre os países. A inspiração vem do Patrimônio, que remete a questões de identidade, memória, coletividade e herança. Subjaz uma memória da busca pela unidade latino-americano e referências culturais. Estratégia política de unidade latino-americana, não é recente, já que remete aos processos históricos dos movimentos de autodeterminação do passado.

O IPHAN, criado em 1937, tem, entre outras funções a de coordenar as atividades do Patrimônio do MERCOSUL. Além disso, o Instituto é um dos atores que, nesse cenário, torna-se também responsável para os “sentidos” dados aos objetos. “São eles que

---

<sup>10</sup> Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN: [www.iphan.gov.br](http://www.iphan.gov.br). Acesso em 30/5/2015.

fazem do espaço e da soberania objetos inseparáveis”, como nos auxilia nesta reflexão José Carlos dos Santos<sup>11</sup>:

Eles servem para pensar, de forma cúmplice, uma territorialidade para exercício do poder e, concomitantemente, uma “territorialidade mental” imaginativa de representações, onde os deslocamentos ganham uma possibilidade de existência real explicitada na forma do político, do direito, da diplomacia e da administração como efetivação- visibilidade de formas deste saber.

O processo de tombamento da Ponte Mauá, realizado pelo IPHAN em 2011, e o Certificado de Patrimônio Cultural do MERCOSUL, em 2015, com ênfase em aspectos que valorizam elementos culturais nas formações das duas cidades em um espaço marcado pela transnacionalidade, põem em evidência a importância da cultura, do patrimônio cultural, dos estudos culturais nas relações internacionais.

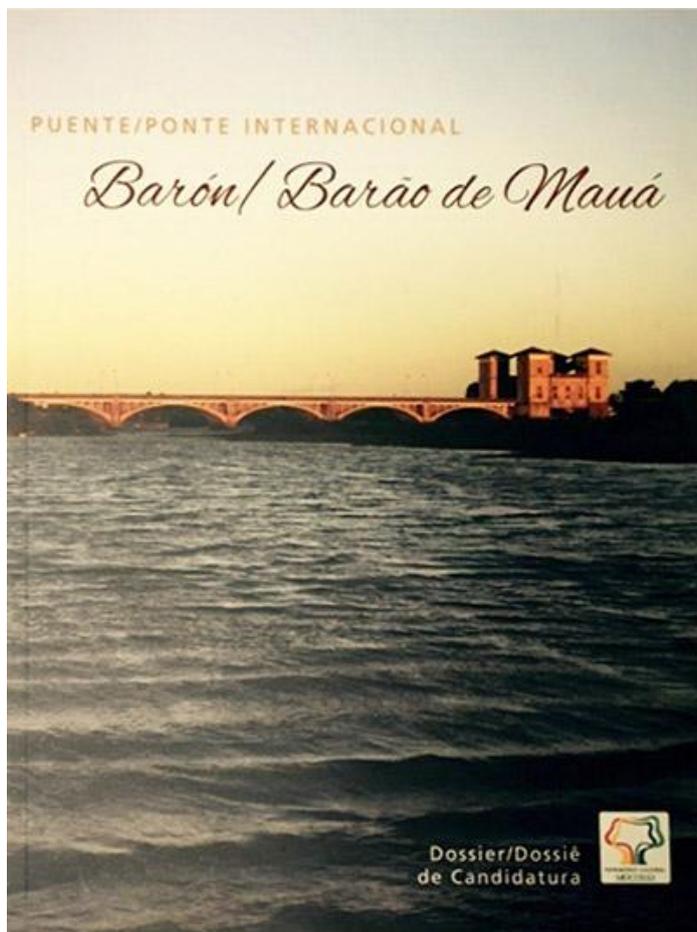
O reconhecimento da Ponte Mauá poderá chamar atenção para outros bens culturais compartilhados ao longo dessa fronteira e ajudar na execução de políticas de mapeamento, de proteção e de preservação do patrimônio cultural do Brasil e do Uruguai. De acordo com Leonardo Bari Castriota<sup>12</sup> “[...] entramos no século XXI com o patrimônio ocupando um papel central na reflexão não só sobre a cultura, mas também nas abordagens que hoje se fazem do presente e do futuro das cidades, do planejamento urbano e do próprio meio ambiente”.

**Figura 1:** Dossiê de candidatura para a Ponte Internacional Barão de Mauá ser reconhecida como Patrimônio Cultural do Mercosul, lançado como publicação no dia 30/5/2015, em Jaguarão RS.

---

<sup>11</sup> SANTOS, José Carlos dos. **Construir fronteiras: nacionalismo e territorialismo no Paraná nos Séculos XIX e XX.** Campo Mourão: Editora da FECILCAM, 2014.

<sup>12</sup> CASTRIOTA, Leonardo Barci. **Patrimônio cultural: Conceitos, políticas, instrumentos.** São Paulo, Annablume, 2009, p.11.



Fonte: <http://www.cultura.gov.br/> , acesso em 31/5/2015

Especificamente sobre os atores sociais na busca de políticas públicas culturais entre o Brasil e Uruguai, acreditando-se no potencial transformador da cultura, formou-se um grupo denominado de *Fronteras Culturales*, composto por brasileiros e uruguaios, que iniciaram uma série de reuniões nas cidades

fronteiriças rio-grandense-uruguaias, de acordo com Alan Dutra de Melo<sup>13</sup>. O grupo *Fronteras Culturales* nasceu de um movimento participativo para a elaboração de um programa de integração cultural da fronteira, possibilitando aos artistas, aos produtores de cultura, bem como à população, a possibilidade de criação e fruição da produção criação cultural. Gerardo Caetano<sup>14</sup>, ao destacar a importância de políticas de integração regional, enfatiza: “para que haya integración regional hay que haber política de integración regional y por cierto que los insumos de la historia son soportes ineludibles para la historia, para la política”.

Motivado pelo debate em torno das políticas culturais que vinham sendo gestadas nos dois países, com o cenário global, que valoriza e enfatiza os governos locais como protagonistas nas ações desenvolvidas no processo de Cooperação Internacional, e a descentralização ganhando destaque nas ações compartilhadas que valorizam o intercâmbio de experiências como um instrumento importante nas políticas de integração e desenvolvimento, o grupo foi edificando-se e traçando seus objetivos.

O grupo reunia-se em diferentes cidades e intendências, com participação de Prefeitos e Secretários de Cultura desses municípios que, juntamente com outros membros da sociedade, moviam-se para além da tradição da soberania dos Estados Nacionais, agindo mais próximo do conceito de paradiplomacia, procurando aproximar as suas demandas.

Aqui cabe destacar também como um ator institucional relevante a instalação dos 10 campi da Universidade Federal do Pampa- Unipampa, o que alterou a rotina dos moradores das cidades ao longo da fronteira rio-grandense-uruguaias. Além disso, em 2009, na cidade gaúcha de Jaguarão, com a nova gestão que assumia a prefeitura, formada por ativistas culturais dos anos de

---

<sup>13</sup> MELO, Alan Dutra de, SANTOS, Paulo Roberto Gomes. **Política Cultural Comparada entre Brasil e Uruguai**. Anais do VII Seminário Internacional de Memória e Patrimônio: Convenção do Patrimônio Imaterial 10 anos depois (2013). Pelotas: Ed. da UFPel, p. 294 a 301.

<sup>14</sup> CAETANO, Gerald. Uruguay y Sudamérica: M Inserción Internacional ercosur, Unasur y los Desafíos de una Nueva Inserción Internacional. **A América do Sul e a integração regional**. Rio de Janeiro, RJ, Instituto Gusmão, 2011, p. 190.

1980, especialistas do patrimônio, retomava-se, com apoio da Unipampa Campus-Jaguarão, a luta em busca da valorização e preservação do Patrimônio Cultural local, indo ao encontro do cenário nacional com a expansão dos investimentos das Políticas do Patrimônio Cultural no Brasil.

Neste processo, cabe assinalar a criação do primeiro equipamento museológico da Unipampa, com apoio do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional através do Plano de Aceleração das Cidades Históricas – PAC. Ressalta-se que esta iniciativa efetivou-se através da Prefeitura Municipal de Jaguarão, a qual mantinha uma concessão sobre o bem que era ainda de propriedade do exército. Trata-se de uma discussão na mesma linha apontada por este trabalho, ou seja, perceber e reconhecer o pampa como paisagem cultural relevante para o extremo sul do Brasil em diálogo com grande parte do Uruguai e parte da Argentina. Para mais informações sobre o Centro de Interpretação do Pampa, convém mencionar o trabalho desenvolvido por Maria de Fátima Bento Ribeiro<sup>15</sup>.

Com um histórico de patrimônio cultural compartilhado, um histórico de solidariedades transnacionais criadas a partir das trocas cotidianas, o referido estudo identificou que existe uma disposição latente para incrementar as políticas culturais que facilitem a integração e a cooperação cultural. Assim, a pesquisa em questão identificou a existência de ações e potencialidades na fronteira, estas que foram aprimoradas após reuniões de trabalho realizadas ao longo desses anos. Participaram do processo os prefeitos e os seus equivalentes em língua e política uruguaia, que são os *alcades* das cidades fronteiriças, os representantes da Secretaria de Cultura e da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo, militantes, pesquisadores, professores e ativistas culturais, a fim de subsidiar os argumentos e as estratégias de ações para o desenvolvimento desse espaço fronteiriço.

---

<sup>15</sup> RIBEIRO, Maria de Fátima Bento, MELO, Alan Dutra de. **Centro de Interpretação do Pampa - Jaguarão: RS - Brasil**. In: GAZZANEO, Luiz Manuel (org.). Espaços culturais e turísticos em países lusófonos: Cultura e Turismo. Rio de Janeiro: UFRJ/FAU/PROARQ, 2011, p. 286 a 303.

Foram promovidos muitos fóruns, que contaram com a iniciativa tanto uruguaia, quanto brasileira, visando à discussão, nacional e internacional, de políticas culturais para a fronteira. Nesse sentido, cabe mencionar que em 12 de julho de 2010, na cidade de Santana do Livramento, localizada no extremo sul do Rio Grande do Sul, ocorreu uma reunião com prefeitos, secretários de cultura, professores, artistas, ativistas culturais, representantes do Ministério da Cultura, dentre outros, justamente com o objetivo de problematizar questões relativas à fronteira zona<sup>16</sup>. Segundo Ricardo Almeida:

O movimento “*Fronteras Culturales*” teve pouca duração (ou será que ele está adormecido?), mas foi fundamental para a **definição e assimilação de conceitos, de um propósito claro e de alguns princípios que serviram para orientar o processo de integração cultural. O alinhamento das políticas entre a União, os Estados e os municípios, a autonomia das organizações e a liberdade de participação foram algumas de suas conquistas. Além disso, os militantes deste movimento cultural colaboraram para a elaboração de editais, capacitação de agentes locais e para a inserção das singularidades da fronteira nos acordos assinados entre os dois países. Documentos importantes tiveram a participação direta desses militantes e todos foram elaborados através do diálogo, garantindo o foco nos projetos, ao invés dos cargos e das funções.**

---

<sup>16</sup> O conceito de fronteira zona diz resto ao aglomerado de localidades situadas na mesma zona fronteiriça. Portanto, a ideia de fronteira como limite extremo entre nações, a qual diz que uma população é totalmente indiferente à outra, deve ser repensada, pois os contatos oriundos do encontro dessas diversas localidades geram constantes trocas culturais, formando, assim, uma “zona de fronteira”, e não um limite, por sua vez mais aplicável à cartografia. Para maiores informações, consultar: COLVERO, Ronaldo B. *Negócios na Madrugada: O comércio ilícito na fronteira do Rio Grande do Sul*. Passo Fundo: UPF, 2004.

## Documentos relevantes na busca por políticas culturais

136

Quando houve o encontro do grupo *Fronteras Culturales*, redigiu-se um documento sobre questões pontuais para os avanços das instituições governamentais, visando um melhor método de integração. Esse documento recebeu o nome de Carta da Fronteira e, mais tarde, foi apresentado aos presidentes do Brasil e do Uruguai, Luiz Inácio Lula da Silva e José Mujica, respectivamente, na fronteira de Livramento e Rivera. Nessa oportunidade, a cidade de Jaguarão foi eleita para sediar a realização do Seminário de Políticas de Estado no Âmbito da Cultura. A seguir, é apresentado um excerto da Carta da Fronteira que ilustra a necessidade de promover a integração cultural entre ambos os países, sobretudo na fronteira:

Considerando que a histórica convivência entre ambos os povos da fronteira Brasil-Uruguai produziu um patrimônio com identidade própria;

Considerando que a fronteira Brasil-Uruguai constitui importante corredor cultural e eixo integrador para o desenvolvimento sustentável no território do Bioma Pampa, com suas singularidades e diversidade ambiental e cultural;

Considerando a necessidade de promover a autoestima e o sentimento de pertencimento, o reconhecimento e a valorização do patrimônio histórico e cultural das comunidades fronteiriças;

Considerando a urgência e importância de fortalecer as ações culturais das comunidades da fronteira, bem como ampliar e democratizar o acesso aos serviços e bens materiais e imateriais, as políticas e programas culturais, e o fortalecimento da economia da cultura, das capacidades e dos saberes locais;

Considerando que o Parlamento do Mercosul aprovou os Pontos de Cultura como importante referência conceitual para multiplicação no âmbito do bloco regional;

Considerando que o Brasil é signatário e membro do Conselho Intergovernamental da Convenção da UNESCO sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, assinada em 2005 e em vigência desde 2007, a qual inclui a responsabilidade de proteger e promover a diversidade cultural do País em suas diferentes regiões e territórios, inclusive as regiões de fronteira;

Considerando que o Brasil assumiu, desde junho de 2010, a presidência pró-tempore do grupo de Ministros da Cultura do Mercosul;

Considerando o avanço da integração do bloco regional, tendo a integração cultural como central para o fortalecimento dos projetos de nação e o desenvolvimento dos países que integram;

Resolvem:

1. Constituir uma Comissão Binacional integrada pelos agentes públicos e representantes das organizações sociais e culturais da fronteira, como o objetivo de implementar e efetivar o processo de mobilização, visando a integração cultural entre o Brasil-Uruguai;
2. Reconhecer essa comissão como articuladora de ações que gerem espaços públicos de discussão para a formulação de políticas culturais para zona de fronteira;
3. Solicitar aos Governos Federal Brasileiro e Uruguaio que reconheçam a comissão como espaço de interlocução para políticas culturais na fronteira;
4. Propor aos Governos Federal Brasileiro e Nacional Uruguaio o compromisso dos Ministérios e Órgãos Culturais competentes com os propósitos listados neste documento, mediante a assinatura de um Acordo ou Protocolo de Cooperação Cultural;

5. Criar um Fórum Permanente como indicador de diretrizes de Políticas Públicas de Cultura a serem adotadas pelo Brasil e Uruguai em relação às cidades de fronteira;

6. Propor a flexibilização de trâmites burocráticos, visando à facilitação do intercâmbio cultural, bem como a integração de um modo geral, a exemplo de iniciativas de saúde, priorizando a liberação de recursos para projetos cuja finalidade seja a valorização da cultura regional fronteiriça e do Bioma Pampa com a consequente valorização do patrimônio material e imaterial, mediante políticas e ações de restauro, conservação e registro;

7. Solicitar a viabilização de programas que garantam suporte e recursos para a elaboração de projetos culturais voltados ao cotidiano dos povos fronteiriços, com ênfase no desenvolvimento sustentável e valorização turística;

8. Oportunizar o desenvolvimento cultural por meio do estabelecimento de acordos bilaterais para o fomento à formação artístico cultural mediante o intercâmbio de políticas públicas já adotadas pelos dois países a exemplo de: ponto de cultura, usinas e fábricas culturais, escolas binacionais de arte, feiras do livro binacionais, escolas binacionais de ensino elementar e médio;

9. Criar mecanismos que visem à distribuição equitativa dos benefícios e programas culturais com atenção especial às cidades de baixa densidade populacional.

As reivindicações apresentadas na Carta da Fronteira são reflexos da iniciativa pela busca de alternativas que complementem os acordos regionais no caso específico da fronteira Brasil/Uruguai, isto é, do MERCOSUL. De acordo com o

ministro uruguaio, Ricardo Ehrlich<sup>17</sup>, as ações do governo também se concentram na fronteira como um espaço “de interesse nacional na perspectiva de ação política”, pois esses locais representam “um desafio de integração cultural de grande envergadura, uma vez que unem a cultura da população de dois países”.

Para abordar essa problemática, em agosto de 2010 foram realizados dois eventos, o Seminário de Integração Cultural Brasil/Uruguai: olhares de fronteira, na cidade de Rio Branco, no Uruguai, e a Conferência de Cultura de Fronteira, na cidade de Jaguarão, no Brasil. Representantes do Ministério da Cultura do Brasil e do Uruguai, prefeitos, secretários de cultura das cidades fronteiriças dos dois países, ativistas culturais, artistas, professores, políticos, dentre outros, fizeram-se presentes com o objetivo de debater os problemas comuns da fronteira e as possibilidades de intercâmbio cultural. Os temas debatidos foram: diversidade cultural, economia da cultura e cidadania cultural. Essas temáticas foram apresentadas pelos secretários do Ministério da Cultura do Brasil e do Uruguai, respectivamente. No final do evento, redigiu-se um documento, no qual se reivindicava a necessidade do compartilhamento de políticas culturais e a construção de uma cartografia cultural.

Em 06 de novembro de 2010, foi assinada a Declaração de Montevidéu, documento por meio do qual os ministros compartilharam diretrizes de políticas culturais e manifestaram a intenção de fomentar a integração cultural. Eles se comprometeram a realizar a assinatura de um Protocolo de Cooperação Cultural para registrar oficialmente a cooperação nesses termos entre os países.

Na segunda reunião, em 30 de maio de 2011, também em Montevidéu, foi firmado o Protocolo de Intenções entre o Ministério da Cultura da República Federativa do Brasil e o Ministério da Cultura da República Oriental do Uruguai, para o desenvolvimento de ações conjuntas no âmbito cultural. Isso

---

<sup>17</sup> Brasil e Uruguai assinam plano de cooperação cultural. Disponível em: <http://www.culturaemercado.com.br/politica/brasil-e-uruguai-assinam-plano-de-cooperacao-cultural/> acesso em: 01/06/2015.

ocorreu especificamente durante o debate dos ministros Ana Buarque de Hollanda (representante do Brasil) e Ricardo Ehrlich (representante do Uruguai).

Esse protocolo de intenções foi igualmente importante para firmar a cooperação entre os dois países na área cultural. Vale ressaltar que o trabalho de articulação dos setores culturais e sociais que envolvem a fronteira de integração cultural Brasil/Uruguai é uma vitória da sociedade, uma vez que a assinatura do Protocolo e os editais de Pontos de Cultura para fronteira são provas desse trabalho.

Reivindicou-se a inclusão das demandas elencadas nas reuniões e seminários promovidos pelo movimento *Fronteras Culturales*, no plano elaborado em 2012, o Plano de Desenvolvimento e Integração da Fronteira (PDIF/RS), projeto que tem como base o desenvolvimento e a integração da faixa de fronteira desenvolvido a partir de uma demanda da Presidência da República aos estados fronteiriços, através da Comissão de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIFF). Para a elaboração desse projeto, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul contou com a participação de vários atores envolvidos no processo de desenvolvimento da região fronteiriça através do Núcleo de Fronteira, composto pela Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais, Gabinete do Vice-governador, Casa Civil, Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã e Gabinete dos Prefeitos e Relações Federativas. Foram realizados seminários na cidade de Porto Alegre com representantes de Coredes, prefeituras, universidades<sup>18</sup> e instituições de ensino, que puderam revisar e incluir propostas à versão preliminar do PDIF apresentada pelo Governo Estadual<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> A Universidade Federal de Pelotas participou em três dos seis eixos estratégicos do Plano, tais como: I Fortalecimento da infraestrutura para o desenvolvimento sustentável (infraestrutura); III Combate à pobreza e desenvolvimento social com equidade de gênero (Saúde, Trabalho e Inclusão Social); V Integração entre os povos (Educação, Cultura, Lazer e Turismo); VI Fortalecimento institucional do território.

<sup>19</sup> Disponível em: [http://www.rs.gov.br/conteudo/35047/nucleo-de-fronteira-rs-entrega-plano-de-desenvolvimento-ao-ministerio-no-dia-12/termosbusca=\\*](http://www.rs.gov.br/conteudo/35047/nucleo-de-fronteira-rs-entrega-plano-de-desenvolvimento-ao-ministerio-no-dia-12/termosbusca=*); acesso em 23/05/2015.

Em 2013, juntamente com prefeituras, intendências e o governo do Estado do Rio Grande do Sul, um calendário de Integração Cultural para Fronteira foi elaborado como forma de valorizar a diversidade cultural, por meio dos eventos que acontecem entre as diferentes cidades, os quais constituem-se como ações de integração entre ambos os países, sendo que, no âmbito de relações internacionais, o turismo surge como fenômeno social. Os eventos selecionados para o Calendário de 2014 foram os seguintes:

**Março** - Carnaval Internacional, em Quaraí-Artigas, Livramento- Rivera, Jaguarão-Río Branco e Santa Vitória do Palmar-Chuy. **Abril** - Festival Internacional de Pandorgas, em Livramento-Rivera e Semana da Integração Cultural em Santa Vitória do Palmar-Chuy. **Mai**o - Seminário de Integração Cultural: Protocolo de Intenções Culturais Brasil - Uruguai, em Jaguarão e Río Branco (adiado para os dias 3 e 4 de junho). **Julho** - Festival Internacional de Música no Pampa, em Bagé. **Agosto** - Festival Binacional de Gastronomia, em Livramento-Rivera. **Agosto** - Mostra Binacional de Teatro, em Livramento-Rivera. **Setembro** - Semana da Integração da Cultura Gaúcha/Gaucha, em Livramento-Rivera e Aceguá-Acegua. **Outubro** - Exposição Feira Agropecuária, em Bagé. **Novembro** - Festa Internacional do Churrasco, em Bagé. **Novembro** - Festival Internacional de Cinema na Fronteira, em Bagé. **Novembro** - Feira Binacional do Livro, em Livramento-Rivera. **Dezembro** - Festival Internacional de Balonismo, em Aceguá-Acegua.



## Referências

- APPADURAI, Arjun. Dimensões culturais da globalização: a modernidade sem peias. Lisboa: Teorema, 2004.
- APPADURAI, Arjun. 28 de outubro de 2008. Entrevista: só nos resta dialogar com o 'outro'. A Vitor Belanciano. Disponível em <<http://jornal.publico.pt/pages/section.aspx?id=55775&d=28-10-2008>> Acesso em 14 jan. de 2012.
- CAETANO, Gerald. Uruguay y Sudamérica: M Inserción Internacional ercosur, Unasur y los Desafíos de una Nueva Inserción Internacional. A América do Sul e a integração regional. Rio de Janeiro, RJ, Instituto Gusmão, 2011.
- CASTRIOTA, Leonardo Barci. Patrimônio cultural: Conceitos, políticas, instrumentos. São Paulo, Annablume, 2009.
- COLVERO, Ronaldo B. Negócios na Madrugada: O comércio ilícito na fronteira do Rio Grande do Sul. Passo Fundo: UPF, 2004.
- CULTURA, Ministério da Cultura. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br>. Acesso em: 31 maio 2015.
- CULTURAEMERCADO, Brasil e Uruguai assinam plano de cooperação cultural. Disponível <http://www.culturaemercado.com.br/politica/brasil-e-uruguai-assinam-plano-de-cooperacao-cultural/> acesso em: 01 junho 2015.
- DRUMMOND, Alessandra, NEUMAYR, Rafael. Aspectos Jurídicos da gestão e produção cultural. Belo Horizonte: Editora Artmagers, 2011.
- INSTITUTO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL – IPHAN: disponível em : [www.iphan.gov.br](http://www.iphan.gov.br). Acesso em 30 maio 2015.
- LIPOVETSKY, Gilles; SERROY, Jean. A cultura-mundo: resposta a uma sociedade desorientada. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- MELO, Alan Dutra de, SANTOS, Paulo Roberto Gomes. Política Cultural Comparada entre Brasil e Uruguay. Anais do VII Seminário Internacional de Memória e Patrimônio: Convenção do

Patrimônio Imaterial 10 anos depois (2013). Pelotas: Ed. da UFPel, p.294 a 301, 2013.

RIBEIRO, António P. Construir com o outro: depoiment. *Jornal de Letras*, Lisboa, 02 de julho de 2008. Entrevista, p. 10. Entrevista concedida a Luís Ricardo Duarte. Disponível em:<http://.antoniopintoribeiro.com.br/ccms/files/construir/20com/200outro.pdf>. Acesso em:25 de maio, 2015.

RIBEIRO, António P. Distância e Proximidades. 30.06.2008. Disponível em [http://www.snpcultura.org/vol\\_multiculturalidade\\_gulbenkian.html](http://www.snpcultura.org/vol_multiculturalidade_gulbenkian.html). Acesso em: 25 maio. 2015.

RIBEIRO, Maria de Fátima Bento, MELO, Alan Dutra de. Centro de Interpretação do Pampa – Jaguarão: RS - Brasil. In: GAZZANEO, Luiz Manuel (org.). *Espaços culturais e turísticos em países lusófonos: Cultura e Turismo*. Rio de Janeiro: UFRJ/FAU/PROARQ, p. 286 a 303, 2011.

RIBEIRO, Maria de Fátima Bento." Título da postagem" In , Maria de Fátima Bento RIBEIRO. *Carta da Fronteira*, entregue em 30 de julho de 2010. Disponível em: <http://brfatima.blogspot.com.br/p/carta-da-fronteira.html>. Acesso em: 01 junho 2015.

RIO GRANDE DO SUL, Governo do Estado. Núcleo de Fronteira RS entrega Plano de Desenvolvimento ao Ministério no dia 12. Disponível: [http://www.rs.gov.br/conteudo/35047/nucleo-de-fronteira-rs-entrega-plano-de-desenvolvimento-ao-ministerio-no-dia-12/termosbusca=\\*;acesso](http://www.rs.gov.br/conteudo/35047/nucleo-de-fronteira-rs-entrega-plano-de-desenvolvimento-ao-ministerio-no-dia-12/termosbusca=*;acesso) em 23/05/2015.

\_\_\_\_\_, *Calendário de integração cultural debate fronteira Brasil Uruguai*.

Disponível<[http://www.riogrande.rs.gov.br/pagina/index.php/noticias/detalhes+40407,calendario-de-integracao-cultural-debate-fronteira-brasiluruguai.html#.VWB\\_29JViko](http://www.riogrande.rs.gov.br/pagina/index.php/noticias/detalhes+40407,calendario-de-integracao-cultural-debate-fronteira-brasiluruguai.html#.VWB_29JViko)>; Acesso em 20/5/2015.

SANTOS, José Carlos dos. *Construir fronteiras: nacionalismo e territorialismo no Paraná nos Séculos XIX e XX*. Campo Mourão: Editora da FECILCAM, 2014.

**UMA REGIÃO AMERÍNDIA NA MESOPOTÂMIA DO  
PRATA? MARCADORES TERRITORIAIS E  
IDENTIDADES TRADICIONAIS COMO ELEMENTOS  
PARA UM NOVO PENSAR SOBRE O  
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL  
TRANSFRONTEIRIÇO ENTRE ANTIGAS REDUÇÕES  
MISSIONEIRAS**

**Por Muriel Pinto, Rodrigo Ferreira Maurer e Alex  
Sander Retamoso**

## História e produção do espaço na região de fronteira Brasil-Argentina

O Tratado de Tordesilhas de 1750, propôs o *modus operandi* da divisão das novas terras descobertas pelos navegadores europeus, desde então teve início o desbravamento de toda uma área, até então livre da influência da civilização colonial. A partir daí, surgiram expedições como a do pioneiro Pedro de Mendonza ao Rio de La Plata em 1536<sup>1</sup>, que marcaram o início do que seria considerado como a primeira, das duas fases na ocupação das novas terras; caracterizada pela ocupação da região platina pelos colonizadores europeus, que se deu em por volta da segunda metade do século XVI, com a criação de pequenos centros de povoamento dedicados a exploração de erva-mate, da cera, do mel, e na produção de vinho.

Na sequência teve início as primeiras ocupações territoriais por parte da Companhia de Jesus. As povoações cambiantes (foram fundadas e refundadas em locais diferentes e ou iguais por várias vezes) que foram as missões Jesuíticas em todas as suas fases, foram sendo estabelecidas ao longo de todo território que hoje compreende boa parte do continente Sul Americano, abrangendo as fronteiras de países como o Brasil, a Argentina, a Bolívia, o Uruguai, o Paraguai. A dimensão da influência das reduções jesuíticas abrangiam um vasto território, como elencado na obra de Sélím Abou<sup>2</sup>.

As experiências produzidas pelos padres jesuítas da Companhia de Jesus Fundada por Ignácio de Loyola, ainda produz seus efeitos sobre as comunidades por onde passaram. A experiência missionária produziu um legado cultural e indenitário que ainda nos dias de hoje produzem identidade nestes espaços.

---

<sup>1</sup> MÖRNER, Magnus. Actividades políticas y económicas de los jesuítas em el rio de La plata - Buenos Aires, Hyspamérica, 1985.

<sup>2</sup>Ademas del Paraguay actual, la Provincia religiosa comprendía um inmenso território que incluía el este de Bolivia, el sudoeste de Brasil, Argentina, Uruguay y, hasta 1625, Chile, que em esa fecha fue erigido viceprovincia autónoma. Abou (1995, p.15)

Figura 1: Mapa dos limites da Província das Missões Guaranis.



Fonte: La “Republica” jesuítica de los guaraníes (1906-1768) y su herencia, Sélim Abou 1995.

Desde a expulsão dos jesuítas , em 1768, a região do Tape, hoje parte dela conhecida como Rio Grande do Sul, ver figura 1 abaixo, o território formado pelas até então reduções de San Tomé e San Borja, deixaram de ser uma só região, passando a conviver com os novos habitantes do lugar. A Guerra guaraníca, foi o marco de referencia entre o *modus vivendi* de até então, que era a comunidade de índios reduzidos ou não e os monges jesuítas, para a apropriação desta área pelo Império Portugues e por fim das divisões de terras e novos habitantes introduzidos na região.

### Comunidades tradicionais e identidades socioterritoriais: os marcadores identitários missioneiros enraizados nas margens do rio Uruguai

A região fronteiriça em estudo, as cidades gêmeas de São Borja (Brasil) e Santo Tomé (Argentina), pela sua localização estratégica

no curso médio do rio Uruguai, assim como pela sua grande extensão de áreas para a criação de gado, despertou diversos interesses por este atual território. Cabe destacar que as iniciativas de apropriação socioterritorial regional, contribuíram para a produção e transformação dos espaços sociais fronteiriços, estas que propiciaram a segregação socioespacial das comunidades nativas.

Entre estes momentos de produção espaciais, destaca-se: a instalação das Reduções Jesuítico-Indígenas; final das Missões (século XVII) e constituição dos processos de colonização dos países Ibéricos<sup>3</sup>; consolidação da estância como espaço socioeconômico; e construções de obras de infraestrutura nas margens do rio Uruguai<sup>4</sup>.

Tal região de fronteira, destaca-se por constituir espaços-temporais, relacionados com o bioma pampa, rio Uruguai e com as antigas reduções Jesuítico-indígena. Nestes espaços foram criados ao longo dos últimos 380 anos, diversas relações sociais, econômicas e culturais, que contribuíram para a constituição de variados modos de vida e práticas sociais fronteiriças, realidades estas que se formaram a partir de diversos momentos históricos<sup>5</sup>.

Estas novas produções espaciais geraram alteridades sociais nesta região, pois foram implantados novos modelos econômicos,

---

<sup>3</sup> Após o Tratado de Madri (1750), com o novo remanejamento territorial das Missões, surge um novo processo de organização socioterritorial na região, onde é implantado um sistema produtivo privado, que cria uma nova área urbana utilizando-se de estruturas urbanas das antigas reduções. No que toca as práticas sociais, destaca-se que os grupos étnicos nativos, acabaram sendo inseridos no processo produtivo do campo, o que possibilitou com que os mesmos passassem a praticar os modos de vida da lida campeira.

<sup>4</sup> A construção de obras de infraestrutura nesta região fronteira, é um processo contemporâneo, no que toca a transformação dos espaços sociais. Desde a década de 1990, foram construídos na região: cais do porto de São Borja e a Ponte da Integração. Nos últimos anos vem se debatendo o projeto de construção do Complexo Hidrelétrico Garabi-Panambi. Estes projetos vem influenciando diretamente as comunidades tradicionais que estão nas margens do rio Uruguai, visto que alteraram os modos de vida e suas práticas produtivas, como a pesca, além de praticamente extinguirem o contrabando através do comércio formiga.

<sup>5</sup> A identificação destes espaços-temporais está sendo possível a partir de uma melhor compreensão da historiografia regional, assim como do levantamento dos elementos do Patrimônio cultural.

sociais, culturais, novas relações de poder no território, assim como foram criadas novas microterritorialidades e novas práticas sociais. A partir destes novos processos colonizadores, muitas comunidades primitivas foram segregadas, a partir do empoderamento das áreas centrais e da divisão fundiária em grandes propriedades rurais.

Estes novos processos de produção social do espaço, contribuíram para a imposição de uma hegemonia territorial, política, sociocultural, e econômica nesta região de fronteira. Esta hegemonia se sustentou por mais décadas, através da grande influência que a estância e suas práticas socioeconômicas desempenharam em relação às comunidades nativas regionais.

A melhor compreensão dos processos históricos de transformações dos espaços sociais fronteiriços, possibilitaram uma reflexão crítica referente às vivências e práticas sociais regionais, ou seja possibilitou uma visão sistêmica sobre os processos produtivos e suas influências na construção das identidades sociais das comunidades tradicionais regionais.

A análise das identidades atualmente centram-se na melhor compreensão dos hibridismos culturais, o que despertou na pesquisa o interesse em analisar os câmbios socioculturais entre as comunidades fronteiriças, a partir das relações identitárias vinculadas às missões jesuítico-indígena. No decorrer do estudo, foram identificadas diversas trocas socioculturais das comunidades, com simbologias, modos de vida e ritualidades, que remetem as missões, o que contribui para a constituição do tipo social regional do gaúcho.

A vida cotidiana esta marcada por interpretações da realidade, que envolvem ações e sentidos subjetivos sobre um “mundo coerente”, este que se origina no pensamento e na ação dos homens. Na verdade constantemente os espaços do cotidiano nos defrontam como múltiplas realidades, onde se expõem uma como sendo a realidade por excelência, no caso a realidade da vida cotidiana<sup>6</sup>. Esta realidade cotidiana apresenta-se como um mundo

---

<sup>6</sup> BERGER, Peter; LUCKMANN, Thomas. A Construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento. Tradução de Floriano de Souza Fernandes. Petrópolis: Vozes, 1985.

intersubjetivo, que envolve interações com os outros (BERGER; LUCKMANN, 1985).

Como se observa a discussão dos cotidianos e das realidades cidadinas, vem de encontro com os conceitos de espaço social. Após refletir com diversos pensadores sobre o conceito de espaço social, percebe-se que mesmo constitui-se a partir de processos de apropriação, transformação, e produção<sup>7</sup>. Este espaço vive pela representação e pela memória, esta relacionado às práticas cotidianas e subjetivas, onde as relações sociais tornam-se práticas espaciais.

Nesta pesquisa nos defrontamos com diversas práticas que expõem a misticidade, espiritualidade e as tradições que são representadas por comunidade nativas da região, assim como percebe-se modos de vida e costumes que identificam-se com práticas modernas, que foram empregadas a partir da consolidação de uma aristocracia rural na fronteira.

Portanto, este espaço possui relação direta com os comportamentos sociais, assim como com as técnicas produtivas (FERNANDEZ, 1992<sup>8</sup>; SOUZA, 2013). A produção do espaço social torna o mesmo vivido, móvel, que envolve câmbios culturais, e possibilita a constituição das diferenças sociais, o que vem de encontro com as palavras de Frémont (1980)<sup>9</sup>, que descreve o espaço vivido como movimento.

Por muito tempo, a ciência espacial excluiu de suas abordagens os laços de vizinhança, o estoque de conhecimento, a agradabilidade, a topofobia, a fixação nos espaços e lugares, as experiências cotidianas e os elos que unem as pessoas ao meio ambiente <sup>10</sup>.

Procurando melhor compreender as vivências fronteiriças, este estudo centrou-se na análise dos marcadores territoriais culturais

---

<sup>7</sup> SOUZA, Marcelo Lopez de. Os Conceitos Fundamentais da Pesquisa Sócio-espacial. 1. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

<sup>8</sup> FERNANDES, Antonio Teixeira. “Espaço social e suas representações” In: Revista da Faculdade de Letras Sociologia. Porto Universidade do Porto, vol. 2, 1992, pp. 61-99.

<sup>9</sup> FRÉMONT, Armand. A região, espaço vivido. Coimbra: Livraria Almedina, 1980.

<sup>10</sup> MELLO, João Baptista, F. Valores em Geografia e di Dinamismo do Mundo vivido na obra de Anne Buttimer. Revista Espaço e Cultura, UERJ, RJ, N<sup>o</sup>. 19-20, 2005.

regionais. Henrique (2004) <sup>11</sup>ao discutir sobre os marcadores territoriais, instiga pensar estes através da polissemia do simbólico, que necessita de uma melhor compreensão das materialidades e das subjetividades espaciais. Para tanto, o recurso da imagem torna-se uma fator essencial.

Se a vertente abstrata do simbólico - a transcendência, o divino, a espiritualidade, mas também a ciência, incluindo aqui os sistemas de idéias, de pensamentos, de representações, de crenças - percorre de forma invisível todos os marcadores, é a vertente da materialização que permite a manipulação, tornando visível e palpável os sinais identificadores dos territórios (HENRIQUE, 2004, p.12).

Portanto, esta explanação norteia o pensar sobre os marcadores territoriais, expondo uma ótica subjetiva que transmite processos cognitivos com a marca e do concreto. Para Henrique (2004) os marcadores podem estar dialogando com naturezas diversas, “que põem em evidencia uma diversidade de sentidos e representações, apresentando por vezes funções sobrepostas, que assinalam e definem os territórios, garantindo a sua originalidade, só podem ser eficazes quando mobilizam também os espíritos”.

No que toca a análise dos marcadores culturais missioneiros, deve-se destacar que passados mais de três séculos após a instalação das reduções jesuítico-indígenas na região, percebe-se nas áreas urbanas das municipalidades de São Borja e Santo Tomé, diversos elementos socioculturais que remetem ao período reducional missioneiro.

Entre estes marcadores missioneiros, destaca-se os elementos sacros barrocos e missioneiros, tais **marcadores estão segregados perante as convivências sociais**. Este argumento sustenta-se, a partir da percepção da constituição de fronteiras

---

<sup>11</sup> HENRIQUE, Isabel Castro. A materialidade do simbólico: marcadores territoriais, marcadores identitários angolanos (1880-1950). TEXTOS DE HISTÓRIA, vol. 12, n° 1/2, 2004.

socioterritoriais, no que toca a posse destas imaginárias, que acabaram sendo apossadas pelos **poderes públicos, religiosos e por uma elite intelectual**. Estes elementos sacros missioneiros, podem ser considerados marcadores públicos, no entanto seu apossamento torna os mesmos segregados e distantes das comunidades populares e tradicionais.

Com o isolamento destes marcadores da comunidade, torna-se inacessível o conhecimento, valorização, e reconhecimento sobre marcas sociohistóricas regionais, o que vem gerando alteridades na consciência e na construção identitária das comunidades fronteiriças.

**Figura 2:** Família com perfil indígena em Santo Tomé



**Fonte:** Muriel Pinto (2014)

Também percebe-se marcadores missioneiros tradicionais, estes que salientam-se como práticas socioculturais que se encontram enraizadas na comunidade, o que expõem uma maior interação

popular nos processos de constituição da identidade missioneira. Pinto (2014)<sup>12</sup>, através de seus últimos estudos vem sustentando a tese da existência de comunidades tradicionais nesta região fronteiriça, estes grupos mantêm ritualidades, saberes e modos de vida que remetem a enraizamentos sociais advindos do período reducional missioneiro. Estas vivências permitem pensar a composição social regional a partir de influências ancestrais indígenas.

Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto Nacional de Estatística e Censos Argentino (INDEC), observa-se no recorte estudado uma grande contingência de população *Guarani* e de mestiços<sup>13</sup>. Como foram os raros os estudos identificados sobre a composição étnica e populacional desta região, partimos para observações de campo destas comunidades. Como exemplo destas percepções, destaca-se a figura 2, que reproduz uma família nativa de Santo Tomé, estes moradores foram localizados nas áreas periféricas da cidade. A partir da análise do perfil étnico destes habitantes, percebe-se que estes possuem características semelhantes das comunidades primitivas indígenas da região.

Portanto, refletir sobre os marcadores missioneiros tradicionais, envolvem interpretações espaciais subjetivas das materialidades, pois estas marcas geraram imaginários sociais, imaterialidades, modos de vida, saberes, e tradições, pois estes marcadores se destacam pela interação com os espaços sociais das comunidades nativas.

Sendo assim, observa-se que os espaços sociais regionais são constituídos por marcadores territoriais, que reforçam vivências simbólicas no entorno do rio Uruguai, em áreas verdes urbanas, e fontes naturais missionieras. Estas vivências cristalizaram credences e topofilias<sup>14</sup> identificadas com os tipos sociais regionais. Como exemplo destas cristalizações, cita-se as procissões

<sup>12</sup> PINTO, Muriel. Análise da construção das identidades territoriais da fronteira missioniera Brasil-Argentina, através das paisagens culturais, Neer, Cuiabá, 2014.

<sup>13</sup> Conforme dados do INDEC, Instituto Nacional de Estatística e Censos da Argentina, a Província de *Corrientes*, destaca-se como a região mostral que possui o maior contingente de povos guaranis dentro do território argentino.

<sup>14</sup> São relações de emotividade perante alguns fatos sociais e lugares culturais.

sagradas e as crenças míticas e lendárias em territórios culturais vinculados ao período reducional.

Seguindo nesta linha, estes marcadores tradicionais identificam-se com que Bonnemaïson (2013) <sup>15</sup>ensina, que os símbolos materializados contribuem para transcendência social. No caso destes marcadores tradicionais, a transcendência ocorre através das credences profanas e míticas, saberes, modos de vida e práticas produtivas que remetem as missões jesuítico-indígenas.

Ao se analisar o grande legado missioneiro na região, surge à luz da discussão a grande **influencia das credences profanos-religiosas nas práticas sociais fronteiriças**. Estas relações sociais sustentam-se através da fé e da espiritualidade. Tais credences acabaram cristalizando marcas territoriais, como os espaços de rezas e roteiros de procissões.

Portanto, sustenta-se que a identidade regional esta sendo constituída por enraizamentos sociais missioneiros nos modos de vida das comunidades tradicionais. As vivencias desta identidade socioterritorial, constantemente se utiliza de territórios culturais remanescentes das antigas estruturas urbanas reducionais, que esta marcada por ritualizações sagradas e crenças profanas, religiosas e míticas.

### **Do discurso identitário as políticas patrimoniais: propostas a considerar para o local São Borja**

A temática referente a utilização dos espaços públicos e seu aproveitamento perante as potencialidades em torno da sua história e a preservação dos bens que os contemplam demanda à uma disputa que contempla o poder e, por conseguinte, o controle dos espaços públicos deste poder. É uso comum situar que a sociedade ocidental foi conduzida a interpretar ao longo da sua trajetória que tal fenômeno se deve originalmente a *polis*, ou sob

---

<sup>15</sup> BONNEMAISON, Joël. Viagem em torno do território. CORREA, Roberto Lobato; ROSENDHAL, Zeny. Geografia Cultural: uma antologia, vol1. Rio de Janeiro: EUerj, 2013.

uma ótica pouco filosófica, ao lugar construído e apropriado para concentrar a necessidade humana de habitar conforme lógicas de direitos e deveres políticos.

A prática do bem comum por sua vez, efetiva um cotidiano que se auto gere e regenera-se pelo convívio aplicado entre os pares nele contidos. Por esse viés entende-se que o espaço público contempla outras demandas de interpretação, como à exemplo, as qualidades de quem rege os mesmos e iniciativas coletivas que os contemplam. E dentro das premissas mantidas procuramos estabelecer um sentido lógico para temáticas já saturadas pelo uso do passado ou da situação imposta conforme suas conveniências.

Por outro lado não cabe, tão somente a sociedade comum responsabilizar ao poder público por maiores espaços, nem cabe aos mesmos a tarefa de fomentar iniciativas de criação para outros espaços públicos de memória sem que antes se faça uma análise dos bens patrimoniais que contemplam seu passado e sua história imediata. Conforme os ensinamentos de Jacques Le Goff:

O futuro, tal como o passado, atrai os homens de hoje, que procuram suas raízes e sua identidade e, mais que nunca, fascina-os. Mas os velhos apocalipses, os velhos milenarismos renascem, alimentados por um novo fortificante, a ciência-ficção: desenvolve-se a futurologia.

Cabe à cidade postular as mais diversas identidades<sup>16</sup>, contudo, é fato também que existe uma leva de identidades que foram excludentes e, estas invariavelmente passam longe do conhecimento que promovemos pois ficam reservadas a interesses de ordem corporativista quando ainda promorcional a grupos políticos ou mais orgânicos<sup>17</sup>. Talvez, por isso, notamos a

---

<sup>16</sup>Essa situação vem trazendo consideráveis resultados, quando avaliamos os resultados apresentados por Muriel Pinto, vide:

<sup>17</sup>Na cidade que aproveitamos por ora, essa situação fica a cargo de uma disputa que orbita entre duas forças antagônicas, uma de vertente direita, o Partido Progressista, comprometida com o agronegócio e o PDT, partido de vínculo trabalhista, que contempla os interesses da classe média em geral. E tem-se notado

necessidade de situar o que interessaria ao espaço público e espaço privado. Conforme ensinamentos de Annah Arendt:

Lo público remite a la acción y al discurso; lo privado, a la reproducción y al trabajo. Lo público es lo aparente y manifiesto; lo privado, lo oscuro que debe ser ocultado, sustraído a la mirada de los demás. Lo público es el espacio de la libertad, de la capacidad de inicio de algo nuevo; lo privado, el ámbito de la necesidad, de la reproducción<sup>18</sup>.

Diante do contexto sugerido, o espaço público estaria como um repositório simbólico das nossas virtudes ou daquelas referências que foram previamente selecionadas pelos mediadores culturais que nos antecederam. Neste repositório, lançamos uso de tudo que perfaz o universo simbólico que os pensadores em geral determinam como coletivo, social, ou sociedade. Nesta, estariam os valores e os significados que expressariam o passado que nos compete a ser contemplado.

No caso de São Borja-RS o contexto do Patrimônio Histórico apresenta tipologias e recursos culturais diferenciados em relação à parte noroeste da região das Missões. Não só por sua trajetória histórica de reconhecida representatividade no âmbito nacional, mas também pela sua identificação regional tanto com a Campanha Gaúcha, identidade missioneira e identidade fronteiriça, além da pequena imigração, fatores estes que contribuíram para uma maior

---

a formação de uma terceira via, assim ocupado pelo Partido dos Trabalhadores, hoje valorizado pela qualificação na área educacional e profissional da localidade. Logo, esse cenário é acrescido uma politização recorrente ao que contempla o cenário de terra dos presidentes.

<sup>18</sup>ARENDETT, Annah. *La condición humana*, Círculo de Lectores, 1999 [1958], Barcelona, p. 71.

diversificação das características tipológicas dos recursos de interesse patrimonial<sup>19</sup>.

A observação do pesquisador Muriel Pinto, salvo as interpretações que lhes são intrínsecas por ser da localidade, reafirmam “que o patrimônio não abrange unicamente o legado de objetos e monumentos materiais que se recebem da história” (Canclini, 2003).

Por conseguinte e acompanhando a pauta sugerida confiamos ter chegado o momento de compreendermos o cenário “missioneiro” de São Borja não só pelas identidades contidas ao mesmo, mas perfazendo as mesmas conforme às tradições assumidas de longas datas, e que longe de ser algo isolado, suplantam de modo forjado um apego com o local e com a atuação nele incorporado. Ao fazer uso das situações por ora lançadas é possível expor uma agenda que potencialize as seguintes lacunas:

- A) Praças e espaços de representação que promovam o uso ou contato com a natureza são considerados espaços públicos? Se afirmativa a resposta, o que precisaríamos para aplicar uma política de ação que afirmasse tais ações a médio prazo?
- B) Onde estariam as referências de prestígio popular ou que poderiam promover tais reconhecimentos? Nos bairros? Nas estâncias? No rio Uruguai? Salvo alguma peculiaridade, a opção escolhida elevaria a discussão para um problema comum que cabe explorar: a distinção que envolve o entendimento de espaços públicos para os territórios comunitários.
- C) Estimular situações de convívio que nos aproximem de outros mediadores culturais que advêm dos tempos missioneiros, como por exemplo camponeses e

---

<sup>19</sup>PINTO, Muriel. “Primeiro dos Sete Povos das Missões” a “Terra dos Presidentes”: uma análise das políticas e representações do patrimônio da cidade natal de Getúlio Vargas. In: *Revista Patrimônio e Memória*. Assis, São Paulo, UNESP, FCLAS – CEDAP, v. 6, n. 2, dez. 2010, pp. 261-286

sociedades de produção artesanal (pescadores);

- D) Ter clareza para distinguir o que seriam as manifestações do público para com a comunidade; a fim de gerar mecanismos de identidade e pertencimento tal qual Hanna Arendt (1999, 83) defendeu, “confiando los lazos de amistad y de confianza entre los habitantes de la comunidad”. Nesse pressuposto cabe mencionar que esse modelo perante o entendimento por ora aproveitado, só pode ser alcançado por ações repetitivas. E dadas as ações, à que pressuposto teóricoteríamos de aproximá-las para alcançar as condições de promover iniciativas nesse sentido?
- E) Evidenciar os efeitos das políticas públicas dentro de um sistema de organização comunitária (indígena, pescadores e camponeses); pois é nesses segmentos que estão arredadas as realidades que rodeavam as sociedades originárias dos séculos XVI, XVII e XVIII.
- F) Seria a memorialização resultado de um fenômeno de construção que necessita de uma emergência ou de intervenções urbanas? Parte-se do pressuposto que a intervenção ou a apropriação de um local, seja ele qual for, reverte na intalação de memoriais, contudo, a gerência dos mesmos depende de um alinhamento de organização (política e educacional) aos poderes civis.

### **O espaço público missioneiro e o elo perdido da sociedade pós-moderna**

O historiador Michel de Certeau (Certeau, Giard e Mayol, 2006) certa feita caracterizou a distinção que existiria entre o lugar e o espaço. De modo bem singelo situou que o primeiro (espaço), vem a ser a “disposição geométrica de objetos” em relação ao segundo, que passa a comportar sentido se houver um “lugar praticado”. A linha de interpretação possibilita avançarmos em estratégias que

indicam um marco reivindicatório e um direito a cidade, ou a preservação do seu passado, tal qual sintetizou Lefebvre (1973).

Como se vê, estaríamos partilhando de uma corrente de pensamento que entende que toda diferença deve ser preservada/percebida pelo bem comum e o bom andamento de uma sociedade que reconhece seus desafios contemporâneos. Para além disso, qualquer esforço que venha a ser feito a construção em questão só confirmam uma “fantasia de plenitude em circunstâncias de perda imaginada” (Hall, 2003, 83).

Tão logo, a ilustração tem um enorme peso para as interpretações que rondam a temática disposta porque situa dentro de um determinado universo social um processo que não deixa de ser constante e de formação cultural. No entanto, não nos retira da obrigação de rever determinados pontos da sociedade que assistimos, haja vista que parte das ações estão a reafirmar uma zona fronteira que Boaventura Santos, trata como sintonizador para as “negociações de sentido” e “jogos de polissemia”<sup>20</sup>. E como tais intercalam situações de controle, de disputas e de divisão do espaço público e espaço privado.

No caso *in foco*, seu Patrimônio Histórico apresenta tipologias e recursos culturais diferenciados em relação à parte noroeste da região das Missões. Não só por sua trajetória histórica de reconhecida representatividade no âmbito nacional, mas também pela sua identificação regional tanto com a Campanha Gaúcha, identidade missioneira e identidade fronteira, além da pequena imigração, fatores estes que contribuirão para uma maior diversificação das características tipológicas dos recursos de interesse patrimonial<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup>SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1996, p. 135.

<sup>21</sup>PINTO, Muriel & MAURER, Rodrigo. Quando a geo-história avança sobre os significados de um espaço urbano: as paisagens culturais e as transformações identitárias da fronteira Brasil-Argentina. In: *Eure*, vol. 40, n<sup>o</sup> 120, Mayo 2014, p. 154.

Por fim, e contribuindo para que a praça XV de Novembro se torne uma Ágora (local de decisões do povo grego, mediante discussão pública), faz-se necessário saber o papel do poder público no contexto arrolado, uma vez que, cabe ao mesmo a construção de uma dupla dimensão interpretativa: política e urbana. Frente ao exposto restaria efetivarmos dispositivos discursivos de patrimonialização ou de memorialização sobre situações que perfazem um tempo que não foi, nem sequer, será ofertado outra vez.

### **A construção de dinâmicas territoriais de desenvolvimento em análise na fronteira Brasil-Argentina.**

O conceito sobre desenvolvimento vem se reconfigurando através dos tempos e das mudanças socioeconômicas e políticas oriundas das demandas das camadas sociais, como afirma Boisier<sup>22</sup>.

A expansão da economia globalizada, segundo Haesbaert, acentuada durante as duas últimas décadas, através da crescente intensidade e complexidade de seus distintos fluxos, tem forçado alguns atores e estudiosos dos espaços territoriais a propor reestruturações nas dinâmicas que atuam sobre os territórios<sup>23</sup>.

Esta reestruturação deveras adaptativa produz uma série de consequências de variados níveis, dentre elas, a necessidade de planejamento da matriz produtiva local. Para que seja possível o planejamento desta matriz, segundo Baudelle<sup>24</sup> é necessário que

---

<sup>22</sup>Nesta perspectiva o conceito de desenvolvimento transita de forma a ser um sinônimo de crescimento econômico para ser significado como um processo de desenvolvimento humano a partir da configuração de atitudes norteadas pela satisfação social para além das necessidades básicas. Isto graças ao processo de desenvolvimento tecnológico ensejado pela globalização (BOISIER, 2006, p.112).

<sup>23</sup>Não há como, genericamente, pretender estipular uma única grande racionalidade ou “teoria” da regionalização, a não ser que mantenhemos os velhos padrões economicistas com que, muitas vezes, a região foi trabalhada – como se apenas a reprodução e acumulação de capital pudesse dar conta de toda a diversidade regional em que estamos inseridos. (HAESBAERT, 2010, p. 5).

<sup>24</sup>L’objectif majeur du développement territorial est de rendre les territoires attractifs et compétitifs, de leur donner une chance dans la compétition

as dinâmicas territoriais entre os agentes permitam um melhor aproveitamento de recursos locais sejam eles tangíveis ou intangíveis.

Assim, atualmente debates e práticas associados a esta reestruturação versam sobre uma amplitude participativa e democrática (tentativa), onde os mais variados agentes do território, sejam protagonistas do planejamento e aplicações dos recursos no território em si, com isso Estado, Mercado e Sociedade Civil (concepção Gramsciana) tem por desafio propor formas de atuação particulares, porém articuladas entre si. Para a sociedade civil torna-se pertinente a discussão sobre cidadania e o papel do cidadão na reestruturação das dinâmicas territoriais.

Além disso, as discussões em torno das temáticas envolvendo o desenvolvimento local/regional perpassam por inúmeros prismas, dentre eles a abordagem do desenvolvimento econômico, social, territorial e etc. Estes prismas estão conectados diretamente a percepção que o território tem sobre si mesmo e sobre seus recursos.

De acordo com Raffestin citado por Rambo e Ruckert (2008)<sup>25</sup>, os territórios geograficamente localizados em áreas distintas, possuem peculiaridades e atores distintos, no caso das regiões e fronteira, a ligação com outro país e outra cultura afere ao território características próprias e peculiares.

Coincidência ou não, eventos que produzem retração econômica ligados a monocultura, ou ligados a falta de diversificação na matriz produtiva local e regional, principalmente na produção de

---

internationale, par la valorisation des ressources territoriales, grâce au rôle majeur des acteurs de ces territoires, en combinant des préoccupations économiques, sociales, environnementales et ne intervenant sur les structures spatiales. BAUDELLE, (2011, p. 18)

<sup>25</sup>...toda fronteira é uma produção a partir de experiências e vivências humanas e surge no momento em que as diferenças são retratadas, pois, ao estabelecermos o “nós”, consequentemente já definimos o que é o “outro”. A fronteira é o elemento de contato entre diferentes historicidades e diferentes temporalidades. Nesse sentido, para Raffestin, a fronteira é também bio-social, ao delimitar um “para cá” e outro “para lá”, um “antes” e um “depois”, com um limite marcado e uma área de segurança. A fronteira é produzida como parte das relações humanas, nas suas mais diversas formas políticas, econômicas, sociais, culturais, religiosas, simbólicas etc. (RAMBO e HUCKERT. 2008, p. 6).

alimentos para consumo, não são coisas da modernidade, como podemos ver no texto abaixo de uma das atas do município de São Borja no final do século XVII.

Sobre colônias agrícolas referem ao livros Correspondencias P.M. 1887-1899.

Paço da Camara Municipal de São Borja em 7 de Janeiro de 1889.

Ilmo. e Exmo. Sñr. A Camara Municipal de São Borja presenciando com o mais vivo pesar, que este Municipio outrora tão rico e florescente, acha-se pobre, não obstante ter augmentado a sua população procurou estudar as causas desses estado de quase certa decadência. Uma única é a razão por que o Municipio empobrece de dia a dia tornando-se cada ves mais premissa a vida para os seus habitantes: **à falta de agricultura**. Desde a data da conquista deste território dos Hespanhoes em 1801, os povoadores nacionais e estrangeiros encontrando muitos campos, onde se estabelecerão, entregarão se a profissão pastoril, e virão os seus rebanhos degados de todas as espécies multiplicaram espontaneamente a tal ponto, que em três anos duplicarão e em seis quadruplicarão. Ninguem plantava se não o preciso para o seo consumo e outros preferião comprar por preços embora elevados a produtos agrícolas dos Municipios vizinhos da Capital da província, onde os lavradores sempre abundarão. Hoje porem, como as divisões e subdivisões das grandes fazendas, a indústria pastoril é impossível; salvo uma ou outra exceção, o território as relações particulares. Alem disso trará essa linha mais prestresa nas officiaes entre a força militar estacionada no Passo, e autoridades civis residentes nesta cidade. Quanto ao auxilio pecunario exigido pelo proponente, esta Camara julga razoável relativamente a um melhoramento de tal ordem, cujas vantagens são reconhecidas (Ata. Cidade de São Borja, 29 de Novembro de 1888. Assignados, Julio Garcia Trois – com restricções – Miguel Barros Vianna \_ Manoel dos Santos Loureiro –

Francisco Antonio Martins. Livro Correspondências P.M. 1887-1899. A.H.S.B).

Como visualiza-se neste documento, desde os primórdios, a região de São Borja esteve ligada aos frutos da terra, seja no período pré-colonial, onde os *Guaranis* já dominavam rudimentares técnicas de cultivo; seja com os gados selvagens dispersos e tão apreciados pelos bandeirantes; ou até mesmo hoje em dia, onde determinados modos de produção com características de monocultura, que surgiram como propostas de desenvolvimento e que permanecem até então mesmo não produzindo os resultados esperados.

Assim o desenvolvimento de um território de fronteira, carece de um levantamento de dados específico e de uma análise a luz de categorias específicas, que deem conta de contemplar ao máximo, as complexas relações e a variada gama de atores que atuam sobre um território fronteiriço, pois pensar em fronteira é pensar o espaço, o qual é construído pelas relações que nele se desdobram.

Nesta perspectiva o planejamento territorial desta região fronteiriça, entre as antigas Reduções missionárias, deve estar atento as vivências sociais tradicionais e aos elementos culturais que a mais de 300 anos fazem parte das relações sociais regionais.

Nos últimos anos, destaca-se a influência internacional nos processos de Governança territorial das Missões Jesuítico-Guarani, onde pode salientar os acordos de Cooperação internacional entre o IPHAN e IAPH (Instituto Andaluz de Patrimônio Histórico de Sevilla, Espanha). Em 2006 até 2009 foi executado o primeiro projeto vinculado ao primeiro acordo, denominado "Levantamento de Elementos Turísticos-Patrimoniais das Missões Jesuítico-Guarani". Neste ano de 2015, inicia um segundo grande projeto, que faz parte de um segundo acordo de cooperação entre os dois institutos, intitulado "Valorização das Paisagens culturais e Criação do Parque Histórico Nacional das Missões".

Estas ações de planejamento territorial vem despertando novas ideias e articulações transfronteiriças, entre as municipalidades

de São Borja e Santo Tomé. Entre estas destaca-se a criação de um Núcleo da Mesopotâmia do Prata, da Comissão de Governança Territorial do Patrimônio Cultural da cidade histórica de São Borja, e a liderança regional na consolidação do decreto 145/2011, que regulamenta e amplia as relações entre cidades fronteiriças, como São Borja e Santo Tomé, possibilitando convênios entre essas localidades na área da saúde, trabalho, educação, também liberdade de comercialização, tributação diferenciada e menos burocracia no deslocamento formal dos habitantes das cidades.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Procurando refletir sobre um futuro plano de desenvolvimento das identidades culturais missioneiras, o artigo procurou realizar uma interpretação dos espaços sociais, como estratégias para o planejamento territorial regional. Para tanto, foram discutidas teorias sobre as realidades vivenciais, identidades socioterritoriais, e desenvolvimento territorial, assim como se analisou o contexto patrimonial regional, que serviram como instrumentos de pesquisa para pensar a construção das identidades missioneiras e suas relações com os espaços públicos.

Um dos principais resultados do estudo, foi à identificação, espacialização, e interpretação dos principais espaços sociais e marcadores territoriais fronteiriços. Tal compreensão das realidades vivenciais da região, possibilitou a exposição de um panorama sobre a territorialização dos espaços humanizados, suas relações com a cultura, e discursos de pertencimento as Missões, que objetivou-se interpretar o cenário regional através da construção das identidades territoriais. Os espaços sociais missioneiros instigam pensar o território a partir da relação sociedade-cultura-identidade, valorizando as ações abstratas da região.

Sendo assim, pode-se afirmar que a Região de fronteira São Borja-Santo Tomé, não possui uma representação homogênea na construção social de seu espaço, uma vez que percebe-se uma

hibridização entre espaços-temporais, que expõem as diferenças e semelhanças identitárias. Portanto, o estudo instiga pensar o planejamento territorial missioneiro, através de uma melhor compreensão das comunidades tradicionais, que necessitam de uma valorização dos espaços públicos que possuem vínculos diretos com as antigas estruturas urbanas reducionais, como são as praças centrais das cidades estudadas.

Nesta perspectiva, vem sendo institucionalizado nesta região fronteiriça, um Núcleo de planejamento territorial da Mesopotâmia do Prata, este que objetiva consolidar um coletivo de discussão, que congregue pesquisas acadêmicas voltadas para reflexões sobre os processos históricos, sociais e territoriais que ocorreram/ e ocorrem na Região das Missões Jesuítico-Índígena, mais especificamente no território fronteiriço entre o Brasil e Argentina.

Sendo assim, este grupo objetiva nortear suas discussões através de três linhas de pesquisas: 1<sup>a</sup>) Historiografia das unidades índio-jesuíticas e minorias étnicas do Rio da Prata (séc. XVII e XVIII); 2<sup>a</sup>) Espaços sociais, Patrimônio Cultural e Identidades Socioterritoriais da fronteira; e 3<sup>a</sup>) Desenvolvimento territorial, escalas de poder e relações transfronteiriças nas Missões.

Neste sentido, este organismo objetiva contribuir com o processo de proposição e interpretação de políticas públicas, objetivo este que busca contribuir com a governabilidade, inclusão social, criação de novas alternativas socioeconômicas, na constituição de redes territoriais, articulações e convênios institucionais, e na percepção de novos arranjos produtivos locais/ regionais. Nesta perspectiva, pretende-se constituir um organismo suprainstitucional que possa articular, analisar, orientar e executar projetos de diversas áreas, como: turismo, cultura, políticas públicas, assistência social, historiografia, urbanismo, planejamento territorial, patrimônio histórico-cultural, educação, produção cultural, agricultura familiar, movimentos sociais, inovação, ciência, tecnologia, comunicação social, relações internacionais, meio ambiente, entre outras.

Para finalizar, expõem-se algumas propostas de planejamento e gestão para os espaços sociais missioneiros:

- 1) Levantar e analisar as principais representações culturais missioneiras e suas relações com a constituição dos principais espaços sociais regionais e transfronteiriços;
- 2) Criar políticas de valorização das diferenças socioculturais micro-regionais, que objetivem compreender os lugares de difusão cultural que estão fora do eixo Santo Ângelo-São Miguel das Missões;
- 3) pensar as representações dos espaços sociais através das paisagens culturais expostas pelos discursos e símbolos missioneiros, que propicie pensar as missões além dos sítios arqueológicos;
- 4) Inovar o planejamento territorial das Missões através de um modelo de desenvolvimento, que priorize refletir, potencializar e socializar os principais “recursos territoriais” da região, que são os bens culturais. Para tanto, torna-se salutar pensar a região através das identidades culturais;
- 5) Criar um núcleo de planejamento turístico-cultural regional que possa diplomaticamente, articular, elaborar, gerir e descentralizar demandas estratégicas para as Missões;
- 6) Projetar os bens culturais e espaços sociais como instrumentos mobilizadores de projetos socioeconômicos-educacionais, onde o turismo e a produção cultural poderão ser linhas centrais de ações. Para tanto, devem preocupar-se com as alteridades socioterritoriais geradas pela mercantilização da cultura.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABOU, Sélim. La “República” jesuítica de los guaraníes (1609-1768) y su herencia. Manrique Zago ediciones SRL, Buenos Aires-AR, 1995.
- ARENDT, Hannah. *De la historia a la acción*, Paidós, Barcelona, 1999.

ARQUIVO HISTÓRICO DE SÃO BORJA. Ata. Cidade de São Borja, 29 de Novembro de 1888. Sobre as colônias agrícolas locais. Livros Correspondência 1887-1899.

BAUDELLE, G. et ali. Le développement territorial en Europe. Concepts, enjeux et débats. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2011. Capítulo 1. Le développement territorial: finalités et spécificités. P. 13-27.

BOISIER, S. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projetopolítico, in: Planejamento e Políticas Públicas nº 13 - jun de 1996. P. 111-147. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/135/137>. Acessado em 18\09\2013.

BERGER, Peter; LUCKMANN, Thomas. A Construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento. Tradução de Floriano de Souza Fernandes. Petrópolis: Vozes, 1985.

BONNEMAISON, Joël. Viagem em torno do território. CORREA, Roberto Lobato; ROSENDHAL, Zeny. Geografia Cultural: uma antologia, vol1. Rio de Janeiro: EUerj, 2013.

CANCLINI, Néstor G. *Culturas híbridas: estratégias para entrar e sair da modernidade*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2011. - (Ensaio Latino-americanos, 1).

CHARTIER, Roger. *A história cultural: entre práticas e representações*. Rio de Janeiro: Bertrand, 1990.

CERTEAU, Michel. GIARD, L., MAYOL, P. *La invención de lo cotidiano 2 habitar, cocinar*. Universidad Iberoamericana. México, 2006.

FERNANDES, Antonio Teixeira. Espaço social e suas representações In: Revista da Faculdade de Letras Sociologia. Porto Universidade do Porto, vol. 2, 1992, pp. 61-99.

FRÉMONT, Armand. A região, espaço vivido. Coimbra: Livraria Almedina, 1980.

GINZBURG, Carlo. *Olhos de madeira: nove reflexões sobre a distância*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. Ver em especial, o capítulo 3: *Representação: a palavra, a idéia, a coisa*.

HABERMAS, J. *Historia y critica de la opinión pública*. Gustavo Gili, México, 1994.

HAESBAERT, R. Região, diversidade territorial e globalização, in: GEOgraphia – Ano. 1 –No 1 – 1999, p. 15-39.

HALL, Stuart. Quem precisa da identidade? In: SILVA, Tomaz Tadeu da. *Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais*. Petrópolis,RJ: Vozes, 2000.

LEFEBVRE, H. *El derecho a la ciudad*. Península, Barcelona, 1973.

HENRIQUE, Isabel Castro. A materialidade do simbólico: marcadores territoriais, marcadores identitários angolanos (1880-1950). TEXTOS DE HISTÓRIA, vol. 12, nº 1/2, 2004.

LE GOFF, Jacques. *História e memória*. 5ª ed. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2003.

MELLO, João Baptista, F. Valores em Geografia e di Dinamismo do Mundo vivido na obra de Anne Buttimer. Revista Espaço e Cultura, UERJ, RJ, Nº. 19-20, 2005.

MÖRNER, Magnus. Actividades políticas y económicas de los jesuítas em el rio de La plata – Buenos Aires, Hyspamérica, 1985.

RAMBO, Anelise Graciele; RÜCKERT. Desenvolvimento territorial e escalas geográficas de poder e gestão – o caso da Coopercana, Porto Xavier – RS. Geosul, Florianópolis, v. 23, n. 46, p 95-114, jul.\dez. 2008.

PINTO, Muriel & MAURER, Rodrigo. Quando a geo-história avança sobre os significados de um espaço urbano: as paisagens culturais e as transformações identitárias da fronteira Brasil-Argentina. In: *Eure*, vol. 40, nº 120, Mayo 2014.

PINTO, Muriel. Análise da construção das identidades territoriais da fronteira missioneira Brasil-Argentina, através das paisagens culturais, Neer, Cuiabá, 2014.

**FRONTEIRA CHUÍ/CHUY: UM LUGAR DE  
CONFLUÊNCIAS CULTURAIS**

**Por Alice Leoti e Renan Costa Valle Scarano**

## Introdução

170

**E**ste texto discorrerá sobre as cidades-gêmeas Chuí (Brasil) e Chuy (Uruguai), uma fronteira seca que pode ser considerada uma zona de confluência cultural visto que é formada por três culturas – brasileira, uruguaia e árabe. Uma localidade com tamanha diversidade cultural, teria inúmeros motivos para ser conflituosa, porém, consegue de forma surpreendente conviver harmoniosamente, e ainda, compartilhar e vivenciar aspectos das culturas – que tradicionalmente caracterizam uma das etnias – tomados para si.

Inicialmente, o texto faz uma discussão sobre os significados de cultura, ressaltando a perspectiva fenomenológica. A cultura envolve o ser humano na vida social, forma-se através de símbolos e valores que muitas vezes são transmitidas entre as gerações, e no caso de cidades fronteiriças, em específico, são assimiladas por outras culturas.

Logo após o texto discorre sobre a relevância da fronteira enquanto local geográfico e cultural. A ideia de fronteira como um limitador geográfico, político e social não é o bastante para compreender as relações que se dão entre os moradores. Pois, a região de fronteira é compreendida como um meio agregador cultural, onde a língua, a gastronomia e diversos costumes são vivenciados.

Aborda-se a questão da identidade fronteiriça na perspectiva de Jean Candau e sua formação no entendimento de Maurice Halbwachs. Posteriormente relata-se a formação histórica e geográfica da fronteira Chuí-Chuy. E, por fim analisa-se alguns aspectos culturais compartilhados nas cidades do Chuí (Brasil) e Chuy (Uruguai).

## Cultura: entre conceitos e significados

O conceito de cultura é bastante amplo, ele abrange, no geral, aos conhecimentos, costumes, hábitos e crenças adquiridos pelos seres humanos que vivem em sociedade. Tal definição, de acordo com Silva e Silva (2006), foi criada por Edward Tylor no século XIX, que compreendia a cultura como expressão da totalidade da vida do homem em sociedade, evidenciada pela sua dimensão coletiva, adquirida em grande parte independente da hereditariedade biológica. Nesse viés, pode ser acrescentado também a concepção de Oliveira (2000, p.128), na qual descreve que o termo cultura, provém do latim *colere* e quer dizer, originalmente, o cuidado e aperfeiçoamento das capacidades intelectuais propriamente humanas que jazem para além do estado natural.

Silva e Silva (2006), ao expor o pensamento sobre o conceito de cultura, apresentam as ideias do estudioso brasileiro Alfredo Bosi. Em sua obra intitulada “Dialética da colonização”, tal pensador define cultura a partir da linguística e da etimologia da palavra: cultura, nessa perspectiva, assim como culto e colonização, viria do verbo latino *colō*, que significa “eu ocupo a terra”. Nessa perspectiva, cultura significa: o que se vai trabalhar, o que se quer cultivar, e não apenas em termos de agricultura, mas também de transmissão de valores e conhecimento para as próximas gerações”. Para Silva e Silva (2006), compreender o significado de cultura, nesse viés, significa levar em consideração o conjunto de práticas, técnicas, símbolos e valores que devem ser transmitidos às novas gerações para garantir a convivência social. Cultura, portanto, possui como, uma de suas funções, adaptar o sujeito ao mundo que o circunda, ajustar o ser humano ao meio social e natural em que vive.

O ser humano, comumente, nasce em sociedade, ele é inserido ao mundo social através do aprendizado e das relações que ele terá com seus próximos. Ao nascer e necessitar de cuidados da família, o ser humano recebe aquilo que será essencial para sua sobrevivência enquanto ser vivo, ou seja, o alimento, a proteção, e também a linguagem cultural que possibilitará que o indivíduo se relacione com o meio onde vive, e adapte-se a sua nova realidade.

Esse processo se dá graças a cultura que o próprio ser humano cria em sociedade.

Cultura, também pode ser uma forma do ser humano abrir-se para o mundo que o cerca, uma maneira dele experimentar novas realidades que podem oferecer significados para sua vida, pois, a cultura é, sobretudo, uma forma de linguagem que fala sobre o mundo social. O ser humano é um ser de linguagem e ela se dá de várias formas, através de signos, sinais, símbolos, fala, gestos, escrita, expressões culturais, artísticas, costumes, música. Nesse viés, entende-se que a linguagem cultural é uma forma de acessar ao mundo humano.

O mundo só é acessível, e só é, na medida em que é 'configurado' na expressão, na linguagem. Assim também o sujeito somente é, se se configura, na medida em que decifra o mundo, tornando-se sociabilidade (SCHAEFER, 2008, p.61).

A cultura traz em si um mundo de símbolos existentes nas sociedades, ela é um meio indireto de adentrar nos significados da existência humana. Ricouer (Apud SCHAEFER, 2008, p.61), argumenta que, a única via de acesso ao ser humano é indireta, trata-se, pois, de perceber e aprender o conteúdo de seus gestos, os sulcos que deixa na terra. Por isso, a fonte primeira, da reflexão são os símbolos, o símbolo dá o que pensar, ele comporta um significado.

A fronteira é uma região marcada pelas trocas que acontecem entre os moradores, essas trocas culturais, como a língua falada por muitos, o portunhol. E, é da vivencia, da cotidianidade que surge o símbolo, no caso a língua. Ela é um dos aspectos da linguagem fronteiriça, muitas outras expressões podem ser citadas, como a culinária ou o carnaval, trata-se da linguagem cultural integradora vivida na fronteira.

A cultura que os seres humanos criam, é uma forma de relação entre as pessoas, independente de suas nacionalidades, é

um aspecto da linguagem. Ela oferece para o ser humano a possibilidade de experimentar e significar sua existência em conjunto de outras pessoas.

## Fronteira e Identidade

A palavra “fronteira”, de acordo com Santos (2006, p.21), deriva do latim *frons* ou *frontis*, que significa fachada, frente, rosto, remetendo, deste modo, àquilo que se projeta à sua frente. Falar em fronteira pressupõe um conceito territorial, jurídico e político, pois o termo denota um território situado “*in fronte*”, ou seja, “às margens de”.

Através da portaria nº 125, de 21 de março de 2014 o Ministério da Integração Nacional do Brasil estabeleceu o conceito de cidades-gêmeas e definiu os critérios para tal definição. Deste modo:

Art. 1º Serão considerados cidades-gêmeas os municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações “condensadas” dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania.

Art. 2º Não serão consideradas cidades-gêmeas aquelas que apresentem, individualmente, população inferior a 2.000 (dois mil) habitantes.

A lei 6.634, de 2 de maio de 1979 que dispõe sobre a faixa de fronteira no seu artigo 1º afirma que “É considerada área



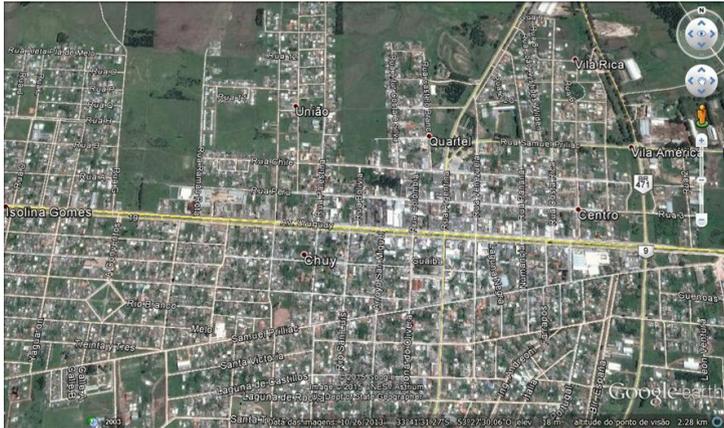
Fronteira remete a ideia de limite, pois, em cada território nacional fronteiriço, está presente algum marco simbólico que marca a separação dos países envolvidos. Martin (Apud Santos, 2006), diz que, algumas vezes os limites não são

precisos (especialmente no caso de agrupamentos que estejam isolados de outros grupos por centenas de quilômetros), eles existem como forma de diferenciação entre 'Nós' e os 'Outros'.

Os marcos simbólicos, situados na região fronteiriça, fazem alusão direta ou indiretamente às demarcações políticas e territoriais, a disparidade é dessa forma expressada nas cidades gêmeas de Chuí (Brasil) e Chuy (Uruguai) através de uma avenida.

Os marcos territoriais e simbólicos constituem a formação identitária da região de fronteira. A Avenida Brasil (nome dado pelo lado uruguaio à avenida) e a Avenida Uruguai (nome dado pelo lado brasileiro à avenida) limitam o território de um país e marcam o início do outro (Figura 2). Mesmo tratando de países diferentes, com culturas próprias e delimitados territorialmente, nota-se que existe uma interação cultural entre eles que transpassa os marcos territórios legais. O fator fronteira é nesse sentido, um mecanismo de junção entre duas identidades que se relacionam, a brasileira e a uruguaia.

Figura 2 – Cidade-gêmea Chuí (Brasil) e Chuy (Uruguai)



Fonte: Google Earth, 2015.

Tal região possui aspectos peculiares determinantes na vida de seus cidadãos. A identidade fronteiriça se faz através da relação que existe entre as tres culturas (brasileira, uruguaia e árabe). Portanto não se trata de uma identidade estável e nem imutável, ou seja, a nacionalidade não é determinante a tal ponto de privar a troca cultural externalizada desde a fala até costumes gastronomicos.

O aspecto cultural também contempla a concepção imaterial, na qual é expressa por meio de manifestações culturais. Esses bens culturais que têm sido compartilhados são importantes para a formação da identidade individual e social tanto dos imigrantes árabes, radicados na fronteira Chuí (Brasil) e Chuy (Uruguai) quanto dos brasileiros e uruguaios. Verifica-se que os elementos culturais, entendidos como bens culturais, materiais ou imateriais, devido ao seu valor, são considerados relevantes para manutenção da identidade cultural fronteiriça.

Conforme Candau (2001), identidade cultural pode ser descrita como um conjunto vivo de relações sociais e patrimônios

culturais que possuem carga simbólica e são compartilhados, estabelecendo assim, a união de determinados valores entre os membros de uma mesma sociedade. A identidade cultural deve ser compreendida como um conjunto de valores mutáveis que definem o indivíduo e a sociedade na qual ele é integrante.

Portanto, a presença do “outro” é significativa na construção da identidade e na percepção de mundo desenvolvida em determinado meio social. Nesse viés Maurice Halbwachs (1976) em seu livro “Os quadros sociais da memória”, levanta a questão da influência do “outro” na percepção da realidade. As informações advindas do “outro” possuem relevante importância no processo de construção da identidade.

Candau faz relação entre identidade e memória onde expõe de maneira clara que a identidade se demonstra como uma narrativa. O autor analisa as relações entre memória e identidade, e conclui que não pode haver identidade sem memória e também não pode haver memória sem identidade. A memória não pode ser entendida simplesmente como o passado em si ou um reflexo dele, mas como uma construção dinâmica e incessante que sofre influência das identidades existentes no presente e pelas práticas sociais desenvolvidas por elas. Nesse sentido, na construção identitária fronteiriça a memória, seja ela individual ou coletiva, emerge como um fator fundamental.

No entendimento de Halbwachs (1990) a memória coletiva é construída a partir da coletividade e que deve ser compreendida como um fenômeno passível a modificações. De acordo com Pollak (1992) afirma que a memória é parte integrante na formação do sentimento identitário, sendo assim, importante para o sentimento de continuidade e coerência social. Para o autor, a memória é seletiva, ou seja, nem tudo é registrado porque memória e identidade enquanto narrativa sofre flutuações quando é articulada e expressa. Tal processo evidencia-se, no caso da fronteira Chui-Chuy onde ocorre uma troca cultural permitindo uma abertura dos moradores para as culturas que ali convivem, assim caracterizando a identidade fronteiriça em constante construção.

## **Formação social histórico-geográfica das cidades Chuí (Brasil) Chuy (Uruguai)**

A formação histórica das cidades-gêmeas Chuí (Brasil) – Chuy (Uruguai) remonta ao século XVIII, sendo marcada pela constante disputa entre Espanha e Portugal. A exemplo desta disputa o Forte São Miguel, situado a 6 km da fronteira, que foi edificado pela Espanha, mas que anos depois foi conquistado por Portugal. Somente em 1763 que a Espanha conseguiu finalmente recuperar o forte.

Essas disputas e mudanças de domínios territoriais foram registrados por diversos documentos que firmavam os limites sob a administração de cada coroa. O Tratado de Madri, em 1750, sendo um dos documentos mais importantes estabeleceu a divisão territorial. No entanto, tal tratado não foi o suficiente para conter os conflitos armados na região, assim Portugal e Espanha em 1777 firmaram o Tratado de Santo Idelfonso. Este novo acordo previa a delimitação de um território no qual ambas as coroas não poderiam estabelecer domínio, que foi chamado de Campo Neutral e se estendia do que hoje são: o município do Chuy (Uruguai) até a Estação Ecológica do Taim (território partilhado entre os municípios de Santa Vitória do Palmar e Rio Grande, no extremo sul do Brasil) (SEGARRA, 1970).

O município do Chuy (Uruguai), já no início do século XX, possuía algumas residências, mercearias e outras casas de comércio com produtos diversificados, assim já despontando como zona comercial. Além disso, os problemas fronteiriços entre Brasil e Uruguai continuavam. Em 1933 foi assinado o Estatuto Jurídico da Fronteira, que finalmente trouxe a paz para as cidades-gêmeas Chuí (Brasil) e Chuy (Uruguai) e em 1938 o Chuy (Uruguai) é reconhecido como povoado.

Como prova desse novo ciclo, na qual a amizade predominava, o governo uruguaio decidiu construir uma ponte de madeira sobre o Arroio Chuí, unindo os balneários La Barra (Uruguai) e Barra do Chuí (Brasil). A Ponte Internacional foi inaugurada, em 1944, e contou com a presença do Embaixador

Brasileiro no Uruguai, o Sr. Batista Luzardo e o Ministro de Obras Públicas do Uruguai Tomás Berreta.

Anos mais tarde, em 1961, o povoado que já demonstrava integração social e econômica foi elevado à categoria de vila. Com o crescimento comercial e populacional e como a ponte de madeira já demonstrava certo desgaste o governo uruguaio tomou a decisão de erigir uma nova ponte, mas desta vez, uma de concreto visto que ela possuía uma importante função social para a integração, tanto no que diz respeito a locomoção e quanto ao comércio. Deste modo, a fronteira vivenciou um novo período de grande expansão populacional confluindo em 1981 com a declaração de cidade.

O município do Chuí situa-se no extremo sul do Brasil, sendo a cidade mais meridional do país. Está localizado a 512km de Porto Alegre, estado do Rio Grande do Sul, e a 340km de Montevidéu, capital do Uruguai e, aproximadamente a 140km de Rocha, capital do Departamento de Rocha, Uruguai. A região é uma estreita faixa de terra entre a Lagoa Mirim e o Oceano Atlântico, a cerca de 8km do litoral.

De acordo com Santos (2006) estima-se que mais de 70% da população esteja envolvida com o setor terciário, uma vez que a atividade predominante é o comércio que beneficia a população local, mas que depende basicamente do turismo de compras (regrado e favorecido pelas diferenças cambiais), ecoturismo (parques de Santa Tereza e de San Miguel, ambos no território uruguaio e Lagoa Mirim, no Brasil), e especialmente o turismo de sol e praia, durante o verão. A referida fronteira é formada por brasileiros, uruguaio e imigrantes de origem árabe (palestinos, jordanianos, libaneses e sírios).

No final da década de 50 iniciou-se uma imigração de famílias de origem árabe rumo ao Brasil. Tais famílias, chegaram ao Chuí no final da década de 60, onde estabeleceram suas raízes nos municípios de Santa Vitória do Palmar, Pelotas, Rio Grande e outras cidades do interior do Rio Grande do Sul.

Embora vivendo em solos brasileiros, a colônia árabe, situada no interior do Rio Grande do Sul, mantém laços com seus familiares que residem no exterior, além de manter a cultura árabe viva em solos brasileiros. Tais famílias enviam seus filhos para passar

temporadas com familiares na Palestina ou mesmo estudar no exterior (especialmente Canadá, Inglaterra, Estados Unidos e Argentina) onde possuem primos, tios e tias. Outro método encontrado pelos imigrantes é passar temporadas na Palestina afim de estreitar laços.

De acordo com Jardim (2007), os árabes no Chuí gerenciam as casas de comércio mais antigas e os maiores supermercados da cidade. As lojas abrem suas portas muito cedo e ali se iniciam os diálogos em tom de voz alta e em árabe, espanhol e português. É possível verificar que em diversos comércios há uma proliferação de antenas parabólicas que ficam permanentemente ligadas na Rede Dubai e outros canais televisivos de origem árabe. Jardim (2007) ressalta que a oferta desses canais não está disponível da mesma forma em todo o Brasil, assim sendo uma particularidade da fronteira Chuí (Brasil) e Chuy (Uruguai).

O ato de assistir canais árabes demonstra a ligação que essas pessoas possuem com suas origens, trata-se de uma necessidade e um desejo de reforçar os vínculos com suas origens. Com o intuito de dar continuidade às suas tradições os imigrantes árabes têm por hábito enviar seus filhos, ainda jovens, para passar uma temporada na Palestina, normalmente essa viagem dura, no mínimo, três meses, em alguns casos o tempo de permanência é de um ano. Os filhos permanecem na casa de parentes que ainda residem na Palestina para que através da experimentação da cultura possam aprender a ler e escrever em árabe. E deste modo, valorizar a religiosidade muçumana, a cultura, as tradições árabes e tornar-se militante político pela Organização da Libertação da Palestina (OLP), além de reforçar a identidade cultural. A própria Autoridade Palestina, desde 1968, manifesta aquilo que ela define como identidade palestina.

De acordo com a Carta Nacional Palestina de Julho de 1968 são palestinos todos aqueles de nacionalidade árabe que, até 1947, residiam normalmente na Palestina. Inclui tantos os que foram expulsos dela quanto os que lá permaneceram. Qualquer um que tenha pai palestino – dentro ou fora da Palestina – é

também palestino. (...) Ações como esta visavam não só inseri-los nas práticas políticas que dá suporte e reconhecimento internacional para a 'causa Palestina' e a existência de um 'povo palestino' (JARDIM, 2007, p.3).

Os imigrantes árabes, residentes no Chuí, também fazem viagens para a Palestina para participar de festas, principalmente os noivados e casamentos. As viagens, são, sobretudo, um método encontrado pelos imigrantes para desenvolver uma educação informal e uma difusão cultural de acordo com costumes árabes.

De forma empírica pode-se notar que as cidades-gêmeas Chuí (Brasil) e Chuy (Uruguai) têm assimilado a cultura árabe. Ao vivenciar a fronteira, observa-se que a população brasileira e uruguaia, tem adquirido e tomado para si alguns elementos da cultura árabe, especialmente os mais jovens. Exemplo disso é o uso da *arguilá*<sup>1</sup> (nome utilizado no Chuí para *narguilé*), que a poucos anos era restrito aos mais velhos de origem árabe, mas que atualmente, tem sido consumida massivamente pelos jovens árabes, e também por alguns brasileiros e uruguaios.

Contemporaneamente outros hábitos têm sido compartilhados, como alguns alimentos (quibe e esfirra) e as danças. No Chuí, existem aulas de dança do ventre ministrado por uma professora nascida e criada no Brasil, mas que é filha de pai e mãe nascidos na Palestina. Grande parte de suas alunas são brasileiras e uruguaias.

---

<sup>1</sup> *Arguile* (Narguilé como alguns falam) ou "shisha" ou goza, como é conhecido no Egito ou países do Norte da África, é um cachimbo de água. Na mão dos árabes, o cachimbo de água foi rapidamente incorporado para ser apreciado em grupo, acompanhado de café e prosa. Existem evidências históricas de *arguiles* na Pérsia (atual Irã) e na Mesopotâmia (região entre os Rios Tigre e Eufrates - atual Iraque). No Brasil, o *arguile* foi trazido por alguns imigrantes europeus, e divulgado pelas colônias turca, libanesa e judaica. Disponível em: <http://www.khanelkhalili.com.br/arguile.htm>. Acesso dia 31 de maio de 2015.

## Aspectos culturais compartilhados

182

O carnaval de rua na cidade-gêmea é realizado fora da data tradicional, ocorrendo duas ou até três semanas após o calendário oficial, sendo concentrado em dois dias (sexta-feira e sábado). O carnaval de rua é intitulado de “Carnaval sem fronteiras” uma vez que participam escolas de samba e blocos brasileiros e uruguaios que desfilam de forma intercalada. Durante a festividade podem ser encontrados representantes brasileiros vindos de Pelotas, Santa Vitória do Palmar, Barra do Chuí, e uruguaios oriundos do Chuy, Lascano, Maldonado, Rocha e Montevidéu.

No transcorrer do carnaval binacional pode-se observar manifestações culturais de ambos países, como as escolas de samba (Brasil) e o candombe (Uruguai). O candombe é uma manifestação cultural originada com a chegada de escravos africanos no continente americano, caracterizada pelo uso de tambores com baquetas, e algumas vezes acompanhados de dançarinas. Pode ser encontrado na Argentina e no Brasil – este último sendo restrito a manifestações de cunho religioso. No entanto, é no Uruguai que o candombe possui grande relevância cultural, e em decorrência disso foi reconhecido pela UNESCO como Patrimônio Cultural Imaterial da Humanidade.

Até o ano de 2014 o desfile era realizado na Avenida Uruguai (localizada no lado brasileiro), sendo a concentração das escolas e blocos na Rua Costa Rica e tendo início do festejo nessa esquina. O desfile terminava na esquina da Rua Venezuela – na qual se dava a dispersão do grupo. As arquibancadas estavam localizadas no canteiro central – o qual é tipo como a linha demarcadora dos limites territoriais do Brasil e do Uruguai – sendo voltadas para o lado brasileiro da fronteira. Deste modo, observa-se que até o ano de 2014 o carnaval na fronteira já estava caracterizado por uma integração entre países, mas que possuía alguns limitadores.

No presente ano, a integração no carnaval foi mais abrangente pois sofreu diversas modificações. Primeiramente, houve um planejamento integrado da festividade que contou com a participação da Comisión de Carnaval de Chuy (Uruguai) e da

Secretaria de Turismo e Esporte do Chuí (Brasil). A segunda mudança significativa foi a organização espacial do desfile. Em 2015, o desfile teve início, assim como em anos anteriores, na Avenida Uruguai, mas desta vez a concentração se deu próxima a BR 471 e se estendendo até a Rua Panamá. Ao chegar nessa esquina os participantes do desfile faziam a curva no canteiro central para ingressar na Avenida Brasil (lado uruguaio) para dar continuidade ao desfile, sendo a dispersão próxima a Ruta 9 (nome dado a continuação da BR 471 no lado uruguaio). Nesse contexto observa-se que no ano de 2015 o carnaval das cidades-gêmeas Chuí-Chuy fez jus ao título de Carnaval Sem Fronteira, uma vez que foi realizado o planejamento conjunto entre os países vizinhos e que deste modo foi possível transpor as barreiras físicas, geográficas e espacial existente até o ano anterior.

Outro aspecto cultural comum entre os dois países é a paixão pelo futebol. Na fronteira Chuí-Chuy o esporte é fator relevante na identificação nacional. Os moradores da fronteira convivem cotidianamente de forma pacífica, porém em dias de jogos da seleção brasileira ou da seleção uruguaia de futebol há uma clara separação das torcidas, embora possam assistir aos jogos em parceria. Quando ocorre vitória de Brasil ou Uruguai sobre o adversário, seja ele qual for, os torcedores vão para a avenida central comemorar e principalmente provocar o vizinho – cabe salientar que tal comportamento se dá independente de ser jogo competitivo ou amistoso.

A gastronomia nas cidades-gêmeas em estudo é bastante peculiar, uma vez que sofre inúmeras influências. Nesta pesquisa cabe destacar os pratos que são compartilhados pelos fronteiriços. Dentre as bebidas a mais difundida e consumida é o chimarrão que é apreciada por brasileiros, uruguaio e descendentes árabes; já a caipirinha é frequente em festas, boates e em comemorações caseiras de brasileiros, uruguaio e alguns árabes, mas não sendo ingerida por aqueles que seguem o islamismo. As comidas compartilhadas culturalmente são em maior quantidade e variedade de influência, como: quibe e esfirra – origem árabe; o chivito, parrilla, a galleta, a torta frita – influência uruguaia; a feijoada, mocotó e o arroz – tipicamente brasileira.

Um aspecto importante a ressaltar é que a integração cultural que acontece nas cidades Chuí e Chuy, se dá através das trocas que envolvem a vida cotidiana do cidadão, desde os alimentos, até o lazer e o entretenimento que fazem da um fronteira um lugar de encontro e de convivência entre culturas diferentes. Contudo, a identidade nacional é um fator marcante nos moradores das cidades gêmeas Chuí (Brasil) e Chuy (Uruguai), exemplo disso é a coexistência das três línguas faladas na região: o espanhol, o português e o árabe. Porém, cabe salientar que, um dos aspectos característicos dessa região é a língua falada entre muitos moradores que é o portunhol (mistura de português e espanhol). É curioso, observar o diálogo entre os moradores porque um fala em português e o outro responde em espanhol e ambos entendem perfeitamente o que o outro fala. Pode-se verificar também que aqueles que dominam as duas línguas e que durante uma conversa alternam de língua. Deste modo, é na língua – ou dialeto, o portunhol – que a integração cultural na fronteira é evidenciada. No entanto, a língua árabe não tem sido absorvida pelos moradores fronteiriço, assim sendo restrito aos imigrantes árabes e seus descendentes.

### **Considerações finais**

O presente texto visou uma apresentação da fronteira sul, mais precisamente as cidades Chuí e Chuy, com suas peculiaridades que fazem dela um lugar onde a fronteira é compreendida como um lugar de encontro. Nela, os conceitos de identidade e cultura foram analisados e percebidos não como uma rigidez, nem como um produto acabado, mas, ao contrário, como uma construção constante que se faz a partir da presença do outro, este outro de uma nacionalidade diferente.

O local de fronteira é onde a cultura experimenta transformações. Local formado por pessoas de diferentes nacionalidades, mas que, a partir do encontro do outro, formam uma nova cultura, ampliando seu horizonte de vida, experimentando novos gostos, novas danças, novos sabores,

novas músicas, novos entretenimentos. Nessa perspectiva, a fronteira deixa de ser um espaço de limite para se tornar um espaço do encontro.

Um aspecto importante a ressaltar é que a cultura árabe, provinda de imigrantes na década de 1960 para o Chui, se reproduziu extra-territorialmente (já que estão longe de seu território de origem, a Palestina, o Líbano) e tem conseguido dar continuidade as suas tradições, e, de certo modo se expandir uma vez que é observado de forma empírica a adesão de brasileiros e uruguaios a alguns elementos culturais como a narguilé, a alimentação, as danças e alguns casamentos.

Destarte, a memória pregressa a formação histórica e geográfica das cidades-gêmeas em questão tem se perpetuado no dias atuais quando se observa a identidade fronteiriça em constante mudança. Nesse sentido, nota-se que há inúmeros exemplos de compartilhamentos de memórias que visíveis nas narrativas sociais interpretadas pelos residentes da fronteira.

Após este estudo pode-se perceber que coexistem diferentes identidades e culturais nacionais que conjuntamente constroem uma identidade cultural fronteiriça nas cidades Chuí-Chuy.

## REFERÊNCIAS

ARGUILE (NARGUILÉ) ou SHISHA.

Disponível em: <http://www.khanelkhalili.com.br/arguile.htm>. Acesso dia 31 de maio de 2015.

BRASIL. Lei 6.634, de 2 de maio de 1979.

CANDAU, Joel. **Memória y Identidad**. Buenos Aires: Del Sol, 2001.

GOOGLE EARTH. 2015.

GRUPO DE TRABALHO INTERFEDERATIVO DE INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA. **Bases para uma proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira**. 2010. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0B5BeIYgngIvMjA3ZDg3ODItY2FkMCO0Y2RkLWJjNmMtNzZjYzE3NDI4ZjFh/view>. Acesso dia 31 de maio de 2015.

HALBWACHS, Maurice. **Les cadres sociaux de la mémoire**. Paris: Mouton, 1976 [1925].

\_\_\_\_\_. A Memória coletiva. Trad. De Laurent Léon Schaffter. São Paulo, Vértice/Revista dos Tribunais, 1990.

JARDIM, Denise F. Diásporas, Viagens e Alteridades: As Experiências Familiares dos Palestinos no Extremo-sul do Brasil. In: **Horizontes Antropológicos** n<sup>o</sup> 14. Porto Alegre: UFRGS/PPGAS. 2000.

JARDIM, Denise F. **Palestinos no Extremo Sul do Brasil: Identidade Étnica e os Mecanismos Sociais de Produção da Etnicidade.** Chuí/RS. Tese de doutorado. PPGAS/MN. 2001

JARDIM, Denise F. Famílias palestinas no extremo sul do Brasil e na diáspora: experiências identitárias e aduaneiras. **Cadernos Pagu** nº 29, Campinas, Jul/Dez. 2009.

MATOS, Júlia Silveira; SENNA, Adriana Kivanski de. **HISTÓRIA ORAL COMO FONTE: problemas e métodos.** Revista *Historiæ*, Rio Grande, 2 (1): 95-108, 2011.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Decreto 125, de 21 de março de 2015.

OLIVEIRA, Admardo Serafim de. Antropologia Filosófica. In: OLIVEIRA, Admardo Serafim de; CARNIELLI, Adwalter Antonio; SOARES, Agostinho José. *et all.* **Introdução ao pensamento filosófico.** 7.ed. São Paulo: Loyola, 2000.

POLLAK, Michael. **Memória e identidade social.** In: Estudos Históricos, Rio de Janeiro: v5, n.10, p. 200-212, 1992.

QUEIROZ, M. I. P. Relatos orais: do “indizível” ao “dizível”. In: Von Simon, Olga de Moraes (org.). **Experimentos com histórias de vida (Itália-Brasil).** São Paulo: Vértice, 1988, p. 14-43

SANTOS, Ana Rosa Domingues dos Santos. **Organização social das fronteiras:** etnografia do cotidiano fronteiriço Chuí/Chuy.

Dissertação de mestrado. Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas. 2006.

SCHAEFER, Osmar Miguel. Paul Ricoeur: sobre Hermenêutica e Filosofia. In: PIZZI, Jovino; GHIGGI, Gomercindo. **Diálogo crítico-educativo**: um debate filosófico. Pelotas: EDUCAT, 2008.

SEGARRA, Enrique Mena. **Frontera y Límites**. Montevideo: Editorial “Nuestra Tierra”, 1970.

SILVA, Kalina Vanderlei; SILVA, Maciel Henrique. Cultura. In: **Dicionário de Conceitos Históricos**. São Paulo: Contexto, 2006. Disponível em: [http://www.igtf.rs.gov.br/wp-content/uploads/2012/03/conceito\\_CULTURA.pdf](http://www.igtf.rs.gov.br/wp-content/uploads/2012/03/conceito_CULTURA.pdf). Acesso dia 29 de maio de 2015.

**Cidades mais criativas no Mercosul: uma  
análise da paradiplomacia e cooperação  
descentralizada na rede Mercocidades**

**Por Cássia Camila Cavalheiro Fernandes e Maria de  
Fátima Bento Ribeiro**

## INTRODUÇÃO

Visando à promoção do desenvolvimento local integrado e endógeno, com ampla participação da sociedade, os processos de renovação urbana estão dando origem a novos contornos e estratégias de articulação. Iniciativas de redescoberta dos lugares diante da dinâmica global-local requerem novas ações que ressignificam os espaços urbanos para além de seus elementos materiais, dando maior atenção aos artefatos imateriais, às atividades culturais, às formas comunitárias ricas de simbolismo, como

fatores propulsores das economias locais. O futuro aponta a necessidade de criar espaços urbanos que agregam atividades sociais e artísticas, setores culturais e governo numa relação simbiótica.

Frente a essa nova perspectiva de cidades que podem se constituir num espaço de integração, colaboração e inclusão social, preservando sua autenticidade e identidade e mantendo sua história viva na paisagem e na memória, é preciso identificar as iniciativas e ações dos atores subnacionais em prol do atendimento das demandas locais.

Considerando importante o papel da paradiplomacia e da cooperação descentralizada no processo de integração, inclusão e desenvolvimento local, este trabalho propõe apresentar as iniciativas paradiplomáticas e de cooperação descentralizada da Rede Mercocidades em direção a tornar mais criativas as cidades da rede.

Para isso, este trabalho está dividido, basicamente, em três linhas de análise. Primeiramente, será feita uma contextualização no nível das relações internacionais a fim de se identificar e apontar a trajetória de internacionalização das cidades; em seguida, será apresentada uma abordagem conceitual sobre paradiplomacia e cooperação descentralizada; finalizando com o estudo sobre o processo paradiplomático e de cooperação descentralizada em prol de cidades mais criativas na Rede Mercocidades.

## INTERNACIONALIZAÇÃO DAS CIDADES

O Estudo das Relações Internacionais, independente da corrente teórica utilizada, implica a presença do Estado como ator do Sistema Internacional. Na maioria das abordagens, o Estado é considerado o ator principal no exercício das relações com outros Estados e/ou organizações internacionais. Não é novidade o predomínio da perspectiva realista no entendimento e manobra das Relações Internacionais (ROCHA, 2002). Nessa linha de pensamento, as relações entre os atores internacionais acontecem, dentro de um cenário anárquico, para manter a segurança dos Estados. A anarquia, considerada como um estado de caos, é o pressuposto da maioria das teorias internacionais. O caos, nesse sentido, seria o motivador das violências, enquanto a ordem, a responsável pela segurança.

Nessa conjuntura, os Estados relacionam-se em prol da sua segurança através dos seguintes mecanismos: forças armadas, acordos e contratos, declarações de guerra e tratado de paz. A segurança, aqui, é apontada como o interesse maior dos Estados e assim como estes não são iguais entre si, o que consideram ser sua segurança também varia de um para outro. Dentro da lógica das relações internacionais, os interesses dos Estados são promovidos através de instrumentos de poder *hard power* (militar e econômico) e *soft power* (não-coercitivos).

O que nos interessa aqui é apresentar a conjuntura que favoreceu o processo de internacionalização das cidades. Por isso, será apontada de forma sucinta a trajetória mundial que nos levará ao objeto deste trabalho. Entendendo que as políticas econômicas mundiais adotadas no final do século XIX, relacionadas à geração de problemas sistêmicos (aumento das desigualdades e da exclusão social) impulsionados pela globalização, são as principais motivadoras da inserção atual dos atores subnacionais no sistema internacional, é importante apontar que o caráter econômico do Estado, seu *hard power*, com o auge do liberalismo econômico e a ascensão do imperialismo, foi extremamente influenciado pelas corporações empresariais. O resultado: Primeira Guerra Mundial, Crise de 1929 e Segunda Guerra Mundial.

Após a Segunda Guerra Mundial, acreditava-se que as políticas de bem-estar social, como uma continuidade da evolução dos direitos civis e políticos na era moderna, só poderiam ser garantidas se fossem administradas pelos Estados. Nesse cenário, os mecanismos de soft power sofreram um processo de intensificação na conjuntura internacional e os regimes e instituições internacionais assumiram um papel importante em termos de cooperação e diplomacia entre os Estados, para a promoção da paz. É nessa época que surgem iniciativas como a ONU, FMI e GATT<sup>1</sup>.

Como a perspectiva realista impera no entendimento das relações internacionais, a cooperação, nesse sentido, é considerada um instrumento para a promoção dos interesses individuais dos Estados, portanto, nem sempre a cooperação significará o atendimento de demandas coletivas, assim como nem sempre os benefícios gerados por ações cooperativas serão maiores que as perdas.

A política internacional, como toda política, consiste em uma luta pelo poder. Sejam quais forem os fins da política internacional, o poder constitui sempre o objetivo imediato. Os povos e os políticos podem buscar, como fim último, liberdade, segurança, prosperidade ou o poder em si mesmo. Eles podem definir seus objetivos em termos de um ideal religioso, filosófico, econômico ou social. Podem desejar que esse ideal se materialize, quer em virtude de sua força interna, quer graças à intervenção divina ou como resultado natural do desenvolvimento dos negócios humanos. Podem ainda tentar facilitar sua realização mediante o recurso a meios não políticos, tais como cooperação técnica com outras nações ou organismos internacionais. Contudo, sempre que buscarem realizar o seu objetivo por meio da política

---

<sup>1</sup> Organizações Internacionais: Organização das Nações Unidas (ONU), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Acordo Geral de Tarifas e Comércio.

internacional, eles estarão lutando por poder (MORGENTHAU, 2003, p. 49).

Com o fim da Guerra Fria e a conseqüente vitória ideológica do capitalismo, a globalização, embora já existente desde o final da Segunda Guerra Mundial, passou a dominar o cenário internacional. Com o aumento das desigualdades e da exclusão social, geradas pelo processo de globalização hegemônica impulsionada pela lógica neoliberal do mercado internacional, a soberania do Estado-Nação - considerado até então o principal ator do sistema internacional - passa a ser debatida.

De acordo com a socióloga Saskia Sassen (*apud* VIGEVANI *et al.*, 2004), a globalização gerou uma nova geografia do poder, na qual as empresas multinacionais, organizações internacionais, Estados nacionais e governos locais assumem novos papéis, funções e expressões de poder.

Destaca-se, nessa conjuntura, a participação importante de novos atores na ordem mundial, tais como organizações não governamentais (ONG's), empresas transnacionais, organizações internacionais e governos subnacionais (departamentos, províncias, regiões, Estados-membros, municípios, etc.).

McGrew (*apud* HELD, 2001) considera a globalização como um crescimento das interações globais, com atributos distintos. Primeiramente, a globalização implica que as atividades política, econômica e social sejam estruturadas através de fronteiras nacionais, de tal modo que eventos, decisões e atividades que ocorrem em uma parte do mundo têm imediata significância para indivíduos e comunidades em outras partes do globo. A globalização, na análise de McGrew, também envolve uma intensificação, ou crescimento da densidade nos fluxos e padrões de interação que transcendem os Estados e as sociedades as quais constituem o Sistema Mundo Moderno. Existe ainda o crescimento da extensividade e intensividade das interações globais, que estão associadas a um aprofundamento das diferenças entre o local e o global, mais do que a distinção entre o que é interno e o que é externo, que se torna mais e mais obscura e complexa.

Com a globalização, as regiões passaram a possuir maior autonomia de ação e a procurar maneiras de se integrar a outras regiões para solucionar problemas internos que não eram atendidos satisfatoriamente pelo Estado Nacional, necessitando assim da ajuda de outros atores (HOCKING, 2004). As regiões, sob o impulso de todas as transformações no sistema mundial e pressões dos governos e elites empresariais, organizaram-se rumo à competitividade na economia global, estabelecendo redes de cooperação.

Com o fortalecimento do poder regulador do Estado, houve as resistências das empresas em contribuir para o custeio da implementação dos direitos civis e políticos da população. Por isso e também por outros motivos, diversas demandas coletivas deixaram de ser atendidas, principalmente em países muito extensos e populosos. Dessa forma, a emergência de regiões como atuantes no cenário internacional ajuda a demonstrar um novo padrão da política mundial, caracterizada por ligações que transpassam as fronteiras do nacional, ressaltando a importância de vários níveis de agência existentes em uma política internacional mais participativa (HOCKING, 2004).

É diante dessa conjuntura que os poderes subnacionais de muitos países passaram a assumir, além do cuidado de interesses genéricos das pessoas nessas esferas, um maior número de responsabilidades relacionadas à distribuição dos direitos fundamentais dos cidadãos, tais como educação, moradia, saúde, lazer, entre outros. Com o crescente processo de urbanização mundial, as cidades ampliaram sua participação na gestão de políticas sociais.

A partir dos estudos das Relações Internacionais, as cidades passam a serem reconhecidas como atores internacionais na medida em que atuam condicionadas à esfera governamental. A inserção desse novo ator no sistema internacional pode dar-se através de processos chamados de paradiplomacia e cooperação descentralizada. Dessa forma, as cidades reproduzem a lógica de funcionamento político estratégico dos Estados, criando organizações internacionais como a rede Eurocity e Mercocidades

ou ainda firmando acordos e contratos bilaterais com outras cidades.

A inserção das cidades no sistema internacional dá-se de acordo com interesses que podem servir à vontade do mercado internacional, à vontade da União e/ou à vontade da própria cidade. Assim como as instituições, organizações e grupos reconhecidos pela ordem sistêmica, entendemos que o desenvolvimento local e a exclusão social são pontos principais e urgentes a serem tratados.

Na América Latina ocorreram dois fatos importantes para a internacionalização das cidades a partir da década de 1980: o fim das ditaduras militares que governavam a maioria dos países e a mudança do modelo econômico de substituição de importações para o modelo neoliberal. A exclusão social acentuou-se durante esse período de transição por conta da dívida externa, reestruturação produtiva e privatização de importantes atividades econômicas que estavam sob gestão estatal. A alternativa do modelo neoliberal era a do Estado mínimo e economia de mercado.

O retorno do voto universal e o aprofundamento das reformas democráticas na América Latina contribuíram para a descentralização de parcelas do poder do nível central para as instâncias regionais, e ao final, para os governos locais e para os territórios das cidades, já que estes representam a esfera governamental mais próxima dos cidadãos, e também pelo fato de as pessoas viverem nos municípios e não no governo central (JAKOBSEN, 2009, p. 104-105).

Além da interação e cooperação com aspectos da política externa do Estado, os municípios também têm interesses próprios no âmbito internacional que não se chocam com as políticas nacionais e que o governo central geralmente não tem condições

de atender. As cidades, por exemplo, estão interessadas em se tornarem atrativas para visitantes, moradores e investidores.

Dentro da lógica internacional, os governos locais estão interessados em cooperação técnica no exterior, empréstimos de instituições financeiras internacionais e também em influenciar os regimes internacionais e políticas das organizações internacionais que afetam as cidades de alguma maneira. Esses interesses são buscados diretamente, ou através de associações e redes de cidades, pelo instrumento de *soft power*.

## PARADIPLOMACIA E COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA

O prefixo 'para' da palavra "Paradiplomacia" significa proximidade e/ou semelhança. De acordo com Cervo (2008, p. 30), "Diplomacia" significa a ação externa dos governos expressa em objetivos, valores e padrões de conduta vinculados a uma agenda de compromissos que visam o alcance de determinados interesses. Dessa forma, Paradiplomacia, em outras palavras, seria uma Diplomacia paralela a do Estado, atuando em determinados segmentos e efetivada por diferentes atores.

Segundo a Confederação Nacional dos Municípios (2008), o termo Paradiplomacia foi elaborado pelo basco Panayotis Soldatos, em 1990, para definir as atividades diplomáticas realizadas entre os atores subnacionais de diferentes países. A Cooperação Descentralizada está relacionada à Paradiplomacia, pois se trata de uma cooperação que não é efetivada pelos auspícios do Estado.

A Paradiplomacia pode atuar como agenda propulsora e paralela de desenvolvimento regional. A cooperação descentralizada, dependendo de sua formulação e efetivação, pode tornar-se uma inovação para as políticas públicas de determinados governos locais. Tal cooperação descentralizada, do ponto de vista do público local, pode assumir um conteúdo específico: i) focaliza-se em problemas locais e territoriais; ii) oferece uma competência e um know-how que se pode transmitir

ou intercambiar diretamente desde as instituições locais, sem recorrer a gabinetes de consultoria ou especialistas externos; iii) tem condições de estabelecer cooperação a médio e longo prazos, isto porque, geralmente, são utilizados recursos próprios, em que os atores estabelecem as modalidades de cooperação; iv) pode promover uma relação mais ampla, uma vez que inclui outros agentes sociais locais; v) pode garantir uma relação mais direta com os cidadãos, o que implica em uma relação mais participativa. Na sua dimensão política, a cooperação descentralizada pública pode ter como objetivo o fortalecimento da dimensão local nas agendas nacionais ou regionais. Ela pode representar um elemento de pressão para uma maior descentralização do Estado (competências e recursos). Além disso, pode representar uma forma de interferir nas agendas de integração regional. Segundo Noé Cornago Prieto, a Paradiplomacia trata:

[...] do envolvimento de governos não centrais nas relações internacionais mediante o estabelecimento de contatos permanentes e ad hoc, com entidades públicas ou privadas estrangeiras, com o objetivo de promoção socioeconômica e cultural, bem como de qualquer outra dimensão exterior nos limites de sua competência constitucional. Embora bastante contestado, o conceito de paradiplomacia não impossibilita a existência de outras formas de participação subnacional no processo da política externa, mais diretamente ligado ao departamento de relações exteriores de governos centrais, como assim chamada diplomacia federativa, tampouco impede o papel cada vez maior dos governos subnacionais nas estruturas de multicamadas para a governança regional ou mundial (PRIETO, 2004, p. 251-252).

Ao contrário da política externa dos Estados, a Paradiplomacia não pretende representar os interesses nacionais ou ser abrangente na sua proposta e dimensão. Os governos subnacionais não são governos soberanos capazes de estabelecer a sua definição do "interesse nacional" (HOCKING, 2004) e de persegui-lo de maneira unificada e coerente. Estes, dessa forma,

podem aumentar sua influência globalizante através do crescente envolvimento em feiras internacionais, no processo de geminação de cidades, inclusive na participação de redes internacionais que estimulem a aproximação entre entidades subnacionais.

A especificidade da cooperação descentralizada encontra-se na natureza híbrida dos governos locais, pois os mesmos desfrutam de legitimidade enquanto instâncias político-administrativas mais próximas dos cidadãos, dispõem de competências e são responsáveis por serviços públicos básicos, além de poderem operar em várias redes de inter-relações simultaneamente, nacionais e internacionais. Entre suas modalidades, estão as cidades-irmãs, sua forma mais tradicional; as redes de cooperação, que podem adquirir um caráter temático-setorial ou geográfico; e a cooperação multinível, que conta com a participação de várias instâncias: nacional, regional ou internacional. As alianças, sejam bi ou multilaterais, abordam conteúdos diversos que podem variar entre uma dimensão mais técnica e uma dimensão mais político-estratégica (ALVAREZ, 2009).

Neste sentido, Oliveira aponta que:

[...] a cooperação descentralizada é um mecanismo para influenciar o desenvolvimento global através de conexões internacionais entre comunidades locais do sul e do norte do mundo, em uma dialética construtiva com os governos centrais e com as organizações internacionais [...] Sua vantagem principal é a descentralização de ações, reunindo diversos agentes, numa rede de gestão mais democrática, criativa, flexível e mais próxima dos problemas cotidianos das populações excluídas, sobretudo, dos países pobres (OLIVEIRA, 2007, p. 401).

## PARADIPLOMACIA E COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA NO MERCOSUL: REDE MERCOCIDADES

No início de 1990, aconteceu o processo de construção do Mercado Comum do Sul, composto por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, que decidiram unir esforços para consolidar uma frente pró blocos comerciais. Em sua criação, o bloco, instituído formalmente através do Tratado de Assunção (1991), pautou a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países membros, utilizando-se da estratégia de eliminação das restrições tarifárias, adoção de uma tarifa externa comum, além da coordenação de políticas macroeconômicas e das legislações (TRATADO DE ASSUNÇÃO MERCOSUL, 2011).

Assim como o sistema internacional de forma geral, o Mercosul também não se limita aos Estados nacionais que o compõem (mesmo que estes sejam predominantes), fazendo com que existam iniciativas de Paradiplomacia e de cooperação descentralizada nesse ambiente, inclusive dentro da própria estrutura institucional do processo de integração regional.

Deve-se atentar para o potencial do ativismo dos atores subnacionais no cenário internacional, em particular no caso sul-americano, articulando este movimento com as prioridades da política externa do país, no esforço de consolidar o Mercosul e proporcionar maior integração entre os Estados da América do Sul. Dessa forma, o estabelecimento de parcerias, redes e instâncias de cooperação regional, por parte dos municípios e estados, durante a última década, constitui um arcabouço institucional e político valioso que, se fortalecido, ampliará a participação dos governos subnacionais nas diversas escalas do processo de integração regional.

Segundo Marcela Fonseca e Deisy Ventura (2012), ao longo do processo de desenvolvimento institucional do Mercosul foram criados órgãos<sup>2</sup> pautados na ideia de inserir uma relativa

---

<sup>2</sup> Reunião Especializada de Municípios e Intendências do Mercosul (REMI); Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamento do Mercosul (FCCR).

participação dos governos subnacionais no seu processo decisório. O primeiro passo nesse sentido foi a criação da Rede Mercocidades, em março de 1995.

A Mercocidades é uma rede independente de cooperação descentralizada horizontal, formada por cidades dos Estados Partes e de Estados associados do Mercosul e que atua na aproximação dos governos subnacionais, promovendo o contato e o intercâmbio de informações entre elas, com o objetivo de proporcionar-lhes a oportunidade de serem ouvidas no processo decisório do bloco.

A criação desse órgão, que passou a integrar a estrutura institucional do bloco de forma permanente, representou o cumprimento do primeiro objetivo da Rede Mercocidades, que defendia a ideia de que o processo de integração regional do Mercosul deveria ir além dos governos centrais, agregando também os municípios enquanto entidades políticas descentralizadas, pois são eles quem mantêm um contato mais direto com a vida cotidiana dos povos.

Foi em novembro de 1995 a celebração da I Cúpula da Rede Mercocidades, que resultou na assinatura da Ata de Fundação da Rede e apontou para a criação de um Conselho que seria composto pelos chefes de governos municipais das cidades pertencentes à Rede, além do estímulo ao reconhecimento desta entidade na estrutura do Mercosul e a criação das Unidades Técnicas que, mais tarde, serão chamadas de Unidades Temáticas (Acta de Asunción, I Reunión Cumbre de Mercocidades, 1995).

Além dessas instâncias, a Rede conta com a Secretaria Executiva, que é uma das instâncias coordenadoras e, anualmente, é assumida por uma cidade durante a Assembleia Geral das Mercocidades; a Secretaria Técnica Permanente (STPM), com sede em Montevidéu; e a Comissão Diretiva, a qual é constituída pela cidade que exerce a Secretaria Executiva do ano vigente e é responsável pela coordenação da Rede.

As Unidades Temáticas (UTs) estão a cargo de cidades dos países pertencentes ao Mercosul com responsabilidade de desenvolver e coordenar os temas de interesse comum, dando

prioridade aos seguintes: municipalidades e a universidade; comércio

exterior; ciência e tecnologia e banco de talentos; cultura; turismo; gestão municipal e planejamento estratégico; planejamento urbano e ambiental; desenvolvimento social –

educação e saúde; legislação e política tributária municipal. As UTs têm a responsabilidade de coordenar temas e desenvolver políticas públicas comuns entre as cidades-membro da Rede, promovendo reuniões, pesquisa e divulgação de experiências bem sucedidas (MERCOCIDADES, 2011).

O objetivo estratégico da Rede é o de estabelecer-se como interlocutora do processo de construção do Mercosul. Com mais de 200 cidades do Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai, Bolívia e Chile, a rede Mercocidades foi a principal responsável pela criação do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos no âmbito do Mercosul.

## **MERCOSUL, CULTURA E CIDADES**

Nas últimas décadas, a cultura tem ganhado destaque nas agendas internacionais de atores públicos, principalmente no que se refere ao planejamento urbano e desenvolvimento econômico. Nessa perspectiva, a cultura deixa de ser um fator neutro e torna-se parte decisiva na gestão de cidades, que passa por nova transformação a fim de tentar adequar-se à realidade das produções imateriais. Desse modo, as transformações espaciais ultrapassam as dimensões físico-territoriais e passam a estar relacionadas mais diretamente com aspectos das culturas locais.

É uma realidade a conexão das cidades no sistema internacional e entender as relações internacionais destas no âmbito do fomento à cultura como estratégia de integração, principalmente do Mercosul, é essencial para identificar as demandas e problemáticas relacionadas às questões locais. Albino Rubim aponta que o advento da cultura em outras esferas da vida em sociedade não significa o desaparecimento da cultura

enquanto um campo social específico: "na contemporaneidade, a cultura comparece como um campo social singular e, de modo simultâneo, perpassa transversalmente todas as outras esferas societárias, como figura quase onipresente" (RUBIM, 2009, p 148).

Na condição de "recurso" (YÚDICE, 2004), capaz de acionar políticas voltadas à promoção da inclusão social para a requalificação de centros urbanos, a fim de estimular a geração de emprego, renda, etc., a cultura tem garantido na agenda de instituições governamentais agências multilaterais, bancos de desenvolvimento e organizações não-governamentais. O trabalho rumo ao desenvolvimento local deve ser construído o mais democraticamente possível e as cidades, nesse cenário, são vistas como espaços que agregam e possibilitam maior participação dos cidadãos, afinal, agir localmente é agir globalmente.

Há algumas teses integracionistas as quais defendem que deveria caber à cultura um papel importante na consolidação do Mercosul. No Tratado de Assunção (1991) não se fez referência a ela, nem à educação, ao desenvolvimento científico e tecnológico ou às indústrias culturais. Nele, predominaram os objetivos de natureza comercial e sua principal meta foi a constituição, no menor prazo possível, de um mercado comum.

Atualmente, é possível notar que a cultura vem tendo destaque no Bloco e o patrimônio cultural<sup>3</sup> dos países já tem sido utilizado para construir pontes entre seus povos, relações de confiança e para estimular o diálogo. Os cidadãos do Mercosul conhecem superficialmente as culturas de seus próprios países e desconhecem, quase totalmente, os patrimônios histórico, material e intangível de seus vizinhos, por isso a necessidade de adoção de políticas específicas para sanar essas demandas.

A cultura é um dos pilares principais das prioridades temáticas de 2013 e 2104 da Rede Mercocidades. As primazias temáticas do Mercocidades são traçadas, na maioria das vezes, de

---

<sup>3</sup> Em 2012 a Ponte Internacional Barão de Mauá, que liga o Brasil ao Uruguai, nas cidades de Jaguarão e Rio Branco, é o primeiro bem binacional reconhecido como Patrimônio Cultural pelos países do MERCOSUL. O reconhecimento internacional foi aprovado durante a **VII Reunião da Comissão do Patrimônio Cultural do MERCOSUL (CPC)**.

dois em dois anos através de reuniões com representantes das cidades que compõem a rede (MERCOCIDADES, 2011).

## CIDADES CRIATIVAS

A relação entre cultura e cidade, nem de longe, é uma peculiaridade do Século XXI. No entanto, a cultura deixou de ser uma contrapartida, “instrumento neutro de práticas mercadológicas”, e passou a ser parte decisiva no planejamento urbano. Dessa relação, a história urbana evidencia que as estruturas, formas e imagens da cidade se adequam às transformações de ordem econômica e social. Após a radical transformação pela qual passaram no período da industrialização/urbanização, adaptando-se às novas condições de produção material, atualmente, as cidades parecem adentrar em um novo ciclo de renovação, mas agora para se adequarem à produção imaterial, pautada nos aspectos culturais locais.

Charles Landry foi o primeiro autor a usar o termo “cidade criativa”, em 1995, na obra *The Creative City* (A Cidade Criativa). A criatividade, nessa época, já era encarada de modo multidisciplinar, em uma expansão sem limites, abrangendo agora todos os setores da cidade. Landry atribuiu papel crucial à cultura como parte de uma agenda de inclusão social por seu impacto em setores que parecem estar alheios ao campo cultural. Para o autor, é necessário repensar o papel das cidades, seus recursos e como o planejamento urbano funciona.

Cultura e criatividade estão interligadas. Cultura é a panóplia de recursos que mostram que um lugar é único e distintivo. (...) Os recursos culturais são a matéria-prima da cidade e sua base de valor. (...) A cultura, portanto, deveria dar forma às questões técnicas do planejamento urbano, mais do que ser vista de forma marginal, considerada após as questões importantes do planejamento, como habitação, transporte e o uso fundiário, tiverem sido resolvidas. Ao contrário, uma perspectiva pautada

pela cultura deveria indicar como o planejamento, o desenvolvimento econômico e as questões sociais deveriam ser abordadas (LANDRY, 2000, p. 7).

Para Landry, as cidades criativas possuem alguns traços característicos: valorização dos recursos culturais, correlação entre recursos culturais e potencial de desenvolvimento econômico, políticas públicas transdisciplinares, maior participação cidadã, existência de incentivos à criatividade, infraestrutura criativa (*hard*) e estado mental favorável à criatividade (*soft*), que promovem as ideias, manifestações e busca de soluções criativas em toda a sociedade e economia.

Nesse sentido, surge o estudo e o fomento de Cidades Criativas, aquelas que surpreendem, que atíçam a curiosidade, o questionamento, o pensamento alternativo e, com isso, a busca de soluções. De acordo com Ana Carla Reis (2012), em uma cidade criativa, independentemente de sua história, condição socioeconômica e tamanho, há uma prevalência de três elementos: Inovações, Conexões e Cultura.

As inovações são consideradas como a aplicação da criatividade para a solução de problemas ou a antecipação de oportunidades. No aspecto das Cidades Criativas, as inovações não se limitam ao caráter tecnológico, mas também podem ser inovações sociais, culturais e ambientais, por exemplo. As conexões dão-se na dimensão histórica, geográfica, de governança e entre local e global. A cultura insere-se na cidade criativa por seu conteúdo cultural: produtos, serviços, patrimônio (material e imaterial) e manifestações de caráter único; pelos setores culturais; por agregar valor a setores tradicionais e por formar um ambiente criativo, pela convivência de diversidades e manifestações.

## MERCOCIDADES E CIDADES MAIS CRIATIVAS

As prioridades temáticas de 2013 e 2014<sup>4</sup> definidas pela Rede Mercocidades apontam um caminho rumo a cidades mais criativas, ao introduzir um plano de ações enfatizando a transversalidade como eixo principal. Dentro das atividades dessas experiências, observamos de maneira implícita a apreensão do incentivo às cidades mais criativas, através do fomento à inovação, cultura e conexão. Desenvolvimento sustentável é um dos compromissos da rede, que destaca o papel das cidades no alcance do desenvolvimento urbano sustentável através de cidades mais inclusivas e por meio da governança regional (DOCUMENTO REFERENCIAL DO MERCOCIDADES, 2013).

A Cultura é incorporada como o 4º pilar de desenvolvimento sustentável da rede, pois a Mercocidades acredita que é com as identidades e diferenças locais que o verdadeiro reconhecimento da cidadania pode ser atingido. No âmbito internacional, a rede entende que é necessário reforçar a voz da CGLU - Cidades e Governos Locais Unidos - para defender os interesses dos governos locais.

A organização mundial Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) adotou a Agenda 21 da cultura como um documento de referência dos seus programas e assumiu um papel de coordenação do processo posterior à sua aprovação. A Comissão de Cultura de CGLU é o ponto de encontro de cidades, governos locais e redes que colocam a cultura no centro de seus processos de desenvolvimento. A Agenda 21<sup>5</sup> da cultura é o primeiro documento, com vocação mundial, que aposta por estabelecer as bases de um compromisso das cidades e dos governos locais para o desenvolvimento cultural.

---

<sup>4</sup> As prioridades temáticas de 2013-2014 presentes no documento referencial do Mercocidades são: integração fronteiriça, desenvolvimento sustentável e participação cidadã.

<sup>5</sup> Site da Agenda 21: <http://www.agenda21culture.net/index.php/ca/>

Um dos compromissos dessa Agenda é gerar instâncias de coordenação entre as políticas culturais e educativas, impulsionando o fomento da criatividade e da sensibilidade e a relação entre as expressões culturais do território e o sistema educativo. Também propõe uma ampliação da capacidade criativa de todos os cidadãos. Além disso, para a Agenda 21 as cidades e os espaços locais são ambientes privilegiados da elaboração cultural em constante evolução e constituem os âmbitos da diversidade criativa, onde a perspectiva do encontro de tudo aquilo que é diferente e distinto torna possível o desenvolvimento humano integral. O diálogo entre identidade e diversidade, indivíduo e coletividade, revela-se como a ferramenta necessária para garantir tanto uma cidadania cultural planetária, como a sobrevivência da diversidade linguística e o desenvolvimento das culturas (AGENDA 21).

Já na conjuntura latino-americana, junto ao Mercosul e Unasul<sup>6</sup>, a Rede Mercocidades pretende reforçar a voz da rede e identificar estratégias para incidir politicamente a FLACMA - Federação Latino-americana de Cidades, Municípios e Associação de Governos Locais, para representar suas cidades membros no diálogo com outras redes internacionais de cidades.

Além dessas ações, a rede Mercocidades busca o fortalecimento da participação cidadã através dos processos de integração regional mediante a redefinição do conceito de fronteiras, aproximando as cidades vizinhas, colocando-as como caminhos para a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais nos países participantes deste processo (DOCUMENTO REFERENCIAL DO MERCOCIDADES, 2013).

Na promoção da cooperação descentralizada, é preciso conduzir apoio direto aos governos locais para financiar programas de cooperação internacional centrados no fortalecimento das capacidades dos governos locais, na promoção da democracia local e no apoio à descentralização.

---

<sup>6</sup> A União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) foi formada pelos doze países da América do Sul em 23 de maio de 2008. Tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensual, um espaço de articulação no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos.

A articulação de parcerias e de projetos coletivos permite atingir as principais metas da Rede, como a integração fronteiriça, a livre circulação de pessoas, a cidadania regional e a inclusão social. O objetivo da rede é que a discussão iniciada no ano passado possa dar origem a um grande debate internacional sobre modelos de integração fronteiriça.

A 18ª Reunião de Cúpula da Rede Mercocidades<sup>7</sup> realizou em agosto deste ano o Seminário Internacional Governos Locais e a Cooperação, que reuniu representantes de cidades do Uruguai, Argentina, Brasil, Chile e Venezuela. Temas como a integração fronteiriça, inclusão produtiva, cidadania regional, comunicação, capacitação, investigação, intercâmbio de experiências e a integralidade das políticas públicas fazem parte de uma pauta mais ampla de discussão de políticas públicas e de projetos regionais dentro das Unidades Temáticas da Rede Mercocidades, assim como a inovação e a economia criativa, por exemplo, que estão na agenda política atual e que devem ter aprofundada a sua análise no âmbito da Mercocidades.

Em outubro, junto com a Assembleia Geral da Rede Interlocal e a Reunião da Agenda 21 da Cultura, a Unidade Temática de Cultura da Rede Mercocidades fez parte do Seminário Cultura Local e Desenvolvimento: transformação social e participação cidadã, realizada em Belo Horizonte. Alguns dos temas tratados nesse seminário foram: “Direitos culturais e cultura para a paz”; “Cultura e desenvolvimento” e “Participação, criatividade cidadã e integração social”.

*A temática Economia Criativa não é nova na Rede Mercocidades. Em 2010, "Cultura e Economia Criativa: Ferramentas para a construção de uma agenda para as Mercocidades" foi o tema que reuniu, no Rio de Janeiro, profissionais de diversos países da América Latina para*

---

<sup>7</sup> A 18ª Cúpula da Rede Mercocidades reuniu líderes locais para debates e troca de experiências em Porto Alegre durante os dias 27, 28 e 29 de novembro de 2013. Também estiveram presentes urbanistas, líderes governamentais, gestores públicos, especialistas em gestão urbana, ONGs Internacionais e acadêmicos da sociedade sul-americana para discutirem o processo de integração regional sob a perspectiva das cidades da América do Sul. Fonte: <http://wordpress.procempa.com.br/mercociudades/>.

*discutir como a criatividade pode ser usada para inovar o setor cultural nas cidades do Mercosul - programa de integração econômica composto pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. O seminário buscou reforçar a perspectiva cultural regional como uma estratégia de desenvolvimento econômico e social das cidades, além de contribuir para a profissionalização dos atores ligados às atividades culturais. Os debates procuraram chamar a atenção de gestores públicos e da sociedade sobre a importância da Cultura como estratégia de desenvolvimento econômico e social nas cidades, além de valorizar a perspectiva regional - da América Latina - e oferecer informações que interessem aos gestores da cultura no âmbito das Mercocidades - cidades do Mercosul. Inserida na programação do evento, estava a temática Cidades Criativas, com Ana Carla Fonseca.*

*Em novembro de 2011, a troca de experiências baseadas em estratégias políticas para o desenvolvimento da economia criativa na América do Sul esteve entre as metas do Fórum sobre Cultura, Descentralização e Economia Criativa e sobre Direitos Culturais e Diversidade, realizado em Montevídeu, capital do Uruguai. O evento mostrou a vontade política da América do Sul de construir um discurso consistente que seja representativo dos interesses desse continente, e a necessidade de aprofundar o debate sobre direitos culturais. Além de apresentar os conceitos de cultura, descentralização e economia criativa aplicados às políticas públicas, outra meta do Fórum foi a de estabelecer um diálogo entre participantes e agentes de setores públicos e privados.*

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A realidade atual aponta para o gradual aumento da participação dos atores subnacionais no sistema internacional. O pensamento sobre as RI não mais comportarão a ausência desses

atores ao considerar as dinâmicas globais, sejam elas políticas, ambientais, econômicas e/ou culturais. É preciso acompanhar o movimento natural desses atores rumo ao empoderamento da agenda e das demandas internacionais, ao mesmo tempo em que é preciso considerar a existência da mediação dos Estados nesse processo.

É plausível que as cidades tendam a ingressar na lógica estratégica da política global para a busca de resolução de problemas que afetam as localidades. É preciso uma rede de mobilização para que os problemas sistêmicos sejam contornados, resolvidos ou prevenidos. Cada vez mais a sociedade civil tem reivindicado a participação cidadã nos espaços de debate e construção sobre a sociedade em geral. Entre os anos de 2010 e 2013, os espaços urbanos de diversos países do globo foram ocupados por pessoas insatisfeitas com o rumo das decisões e políticas nacionais e internacionais.

Redes de Cidades, como a Rede Mercocidades, são instâncias que podem aproximar os cidadãos das atividades e encaminhamentos internacionais, afinal, as pessoas vivem nas cidades e não na União. Cidades mais inclusivas, democráticas, conectadas, inovadoras, que respeitem a diversidade cultural, são demandas comuns entre diversas comunidades. A cultura é apontada como um dos principais fatores de desenvolvimento atualmente e as Cidades Criativas surgem como conceito que pretende responder a demanda por essa nova dinâmica.

Diversas cidades do mundo inteiro estão mobilizando-se em rede para poder compartilhar demandas, informações, inovações e cultura, sendo um dos exemplos a Rede EuroCity, que inspirou a criação da Mercocidades. A formação de redes é um processo cada vez mais presente no entendimento do mundo inteiro. A Rede Mercocidades, especificamente, com o objetivo de influenciar na integração do Mercosul, aponta algumas ações em direção às cidades mais criativas, mas é preciso ampliar os espaços de participação popular para a discussão das reais necessidades locais. O tema Cidades Criativas, pautado na noção de Economia Criativa, deve ser projetado e repensado a partir da dinâmica local, considerando as identidades, os movimentos e a cultura local de cada cidade. Para tanto, é necessário que os

governos locais visualizem, identifiquem e integrem as forças locais compostas por pessoas de diversas realidades.

## Referências bibliográficas

BOGEA, Antenor. A diplomacia federativa: do papel internacional e das atividades externas das unidades federativas nos Estados nacionais. Tese defendida no XLII Curso de Altos Estudos, Instituto Rio Branco, Brasília, 2001.

CERVO, Amado Luiz. Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Ed. Saraiva, 2008.

CORGANO PRIETO, Noé. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, M. Inês e MARIANO, P. (orgs). A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: EDUC; UNESP/EDUSC, 2004.

FLORES, Raquel Alvarez et ali (orgs.) Globalización, integración y fronteras em America Latina, Merida, Universidad de los Andes, 2002.

FONSECA, Marcela Garcia; VENTURA, Deisy. La participación de los entes subnacionales en la política exterior de Brasil y en los procesos de integración regional. Revista CIDOB d'afers internacionals, n.º 99, 2012.

FURTADO, Celso. Dialética do Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

-----, Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

-----, Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico. 4. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1971.

GONÇALVES, Everton das Neves; STELZER, Joana. (2009), Direito Internacional sob novos paradigmas: os Estados, as pessoas e as controvérsias. Florianópolis: Conceito Editorial.

HELD, D. The Global transformations Reader: An Introduction to the Globalization debate. Cambridge: Polity Ed. 2001.

- HOCKING, Brian. Uma perspectiva das Relações Internacionais. In: VIGEVANI, Tullo et al. (Org). A Dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: Ed. UNESP: EDUC, 2004.
- JAKOBSEN, K. Poder Local e Relações Internacionais. São Paulo: Desatino, 2009
- JEREZ, Omar. Ciudad, identidades, y fronteras ,Amnis, 2 , 2002. <http://amnis.revues.org/72>
- LANDRY, C. Culture and urban regeneration – cultural activities and creative industries, a driving force for urban regeneration. Conclusions and recommendations”. UrbAct Culture Network. Disponível em: <http://urbact7.urbact.eu/fileadmin/subsites/Cultural.../ConclusionsUCLEnglish.pdf>
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA. Cultura y desarrollo: El espacio de la cultura en el que hacer del Estado. Montevideo, 2009.
- MORGENTHAU, Hans. Política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz São Paulo: Editora Universidade de Brasília, Imprensa oficial do Estado de São Paulo, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003.
- OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. In: PRADO, Débora Figueiredo Barros do. As cidades como atores nas Relações Internacionais: a atuação via rede. Disponível em: <<http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos/prado.pdf>>. Acesso em 15 de outubro de 2014.
- PRADO, Henrique Sartori de Almeida. (2013), Inserção dos atores subnacionais no processo de integração regional: o caso do Mercosul . Dourados-MS: Ed. UFGD.
- PRAZERES, Tatiana Lacerda. “Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional”. In: VIGEVANI, Tullo et al. A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru: EDUSC, 2004.
- PRIETO, Noé Cornago (1999). “Diplomacy”. In: KURTZ, Lester (ed.). Encyclopedia of violence, Peace, and conflict. San Diego/CA, Academic Press, v. 1.
- REIS, A. C. F. Cidades Criativas: Análise de um conceito em formação e da pertinência de sua aplicação à cidade de São Paulo. São Paulo, 2011.

ROCHA, A. J. R. Relações Internacionais: teorias e agendas. Brasília: IBRI, 2002.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio; XAVIER, Marcos; ROMÃO, Wagner de Melo. Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras. São Paulo: Desatino, 2009.

RUBIM, Antonio Albino Canelas, CALABRE, Lia. Políticas e diversidade cultural no Brasil. Revista Observatório Itaú Cultural – OIC, São Paulo, n.8, p.35-40, abr./jun. 2009.

SANCHEZ, Javier. Redes subestatales e integracion regional en la Unión Europea y América Latina. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. Montevideú, 2008.

SALOMÓN, Mónica. Em que medida é possível integrar a Cooperação Descentralizada na dimensão Sul-Sul da política externa brasileira? Revista Mural Internacional. Ano III – nº 2. Dezembro 2012.

SASSEN, Saskia. As cidades na economia mundial. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

SERRA, Ana. Cooperação descentralizada: um instrumento de ação internacional das cidades. Inter-Relações. São Paulo: Faculdade Santa Marcelina, ano 8, n. 29, 2008.

SOARES, Guido (2004). A diplomacia e suas formas. In: MATHIAS; Meire; RODRIGUES, Thiago. (Orgs), *Política e conflitos internacionais: interrogações sobre o presente*. Rio de Janeiro/São Paulo: Revan/Fasm, 2004.

**Sites visitados:**

AGENDA 21: <http://www.agenda21culture.net/index.php/ca/> (acessado no dia 20/10/2014)

CRIATICIDADES: <http://www.criaticidades.com.br/economia-criativa/> (acessado no dia 07/10/2014)

MERCADO DE INDÚSTRIAS CULTURAIS DO SUL: <http://micsur.org/> (acessado no dia 15/10/2014)

MERCOSUL: <http://www.mercosul.gov.br/> (acessado no dia 07/10/2014)

Rede Mercocidades: <http://www.mercociudades.org/pt-br> (acessado no dia 07/10/2014)

**TURISMO NA AMAZÔNIA BRASILEIRA E FRANCESA:  
POR UMA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**

**Por Silvia Helena Ribeiro Cruz e  
Ligia Terezinha Lopes Simonian**

## Introdução

Neste estudo, a área em questão será chamada de Amazônia Francesa, o que compreende o território da Guiana Francesa, e Amazônia Brasileira, no território do Brasil. No entendimento de Foucher (2000), a definição de fronteira é polissêmica, e neste estudo é tratada como uma área em expansão constante, muito além do entendimento de limite simples entre duas nações, apoiando-se na compreensão de Coelho (1992). Precisamente, nas últimas décadas, esse conceito tem alcançado uma evolução muito intensa, “[...] não apenas em seu sentido estrito, mas em função de sua aplicação a fenômenos marcadamente contemporâneos, tais como a formação de blocos econômicos” (Silva & Ruckert, 2009). Nesse caso, trata-se do desenvolvimento do turismo em faixas de fronteiras internacionais.

A atividade turística sendo trabalhada sob os auspícios do desenvolvimento social, e enquanto um fator de integração de ações cooperadas contribui para a superação das diferenças visíveis em função das assimetrias existentes, principalmente. Ainda, nesse contexto as questões culturais são relevantes e no turismo são fundamentais para o desenvolvimento de ações integradas e para o fortalecimento das relações transfronteiriças, que para Universidade Federal do Rio de Janeiro (2010),

As assimetrias e diferenças de gradiente são a fonte do dinamismo dos espaços fronteiriços. Não apenas as assimetrias econômicas têm efeitos sobre as regiões fronteiriças. A interpenetração de culturas que lhes é peculiar, com seu bilingüismo e costumes próprios, é em muitos países explorada para o turismo. Levando-se em consideração que a maior parte dos turistas são habitantes de grandes cidades, o isolamento das regiões de fronteira permite paisagens mais preservadas que podem funcionar como um atrativo importante, especialmente se ela

estiver próxima a áreas fortemente povoadas (Miossec citado em Pradeau, 1994). As assimetrias culturais, por outro lado, podem gerar efeitos negativos para as transações transfronteiriças. Na fronteira entre Estados Unidos e México, os persistentes estereótipos culturais do "anglo-saxônico prepotente e dominador" e do "hispanico preguiçoso e ignorante" são fatores limitantes do processo de integração.

Assim, com base no aporte teórico e na pesquisa de campo, este estudo propõe a confirmação da hipótese de que o turismo de fronteira é um segmento apresentado enquanto instrumento de desenvolvimento regional e que contribui para a dinâmica de ações de cooperação internacional entre os países da Pan-Amazônia.

Como área de pesquisa, definiu-se como Amazônias Brasileira e Francesa, o estado do Amapá (cidades de Macapá e Oiapoque), o estado do Pará (cidade de Belém) e a Guiana Francesa (Comuna de Caiena). E como objeto de análise priorizou-se a dinâmica do turismo existente entre elas, que por sua vez, refletem ações governamentais, e as consequências destas no desenvolvimento da faixa de fronteira em questão. Tais cidades e comunas são importantes no que se refere ao turismo, primeiro, por possuírem localização geográfica estratégica; segundo, por terem estabelecido historicamente relações socioeconômicas e culturais; e terceiro, por na contemporaneidade, manterem essa relação, por meio de acordos políticos e institucionais, além das relações secularmente mantidas por seus habitantes.

Mesmo se tratando de uma atividade predominantemente da era contemporânea, o turismo em muitas regiões tem contribuído para a construção de relações sociais, econômicas e culturais em faixas de fronteiras internacionais, em todos os continentes. Como exemplo, tem-se as faixas entre Portugal e Espanha, Estados Unidos da América (EUA), México e Canadá, Brasil e França (Guiana Francesa), dentre outras. São regiões que possuem produtos turísticos localizados nos países respectivos, com

divisão de espaços ou não, e que para visitação há necessidade do estabelecimento de acordos de cooperação visando à regulamentação das atividades. Ainda, porque devido à proximidade das fronteiras, tenha trabalhadores que moram em um país e trabalhem legalmente no outro.

Estes exemplos reportam   dinâmica do turismo na fronteira entre Brasil e Guiana Francesa, pois mesmo sendo o talvez do rio Oiapoque o divisor ou limite daquela fronteira, observou-se que há uma relação do povo que ali vive com o rio e suas margens, que vai além das normas legais ou governamentais, principalmente na mente das populações indígenas e também das não indígenas. Por conta disso é difícil para a população do Oiapoque aceitar e entender, que a "*Roche Marrip *" está, de acordo com o arbitramento sobre aquela fronteira, em terras francesas. Al s, apesar disso as agências de turismo do Oiapoque comercializam essa rocha como um atrativo turístico do município, assim como as agências de turismo da Guiana Francesa fazem o mesmo, sem nenhum tipo de constrangimento.

Para entender de modo elucidativo o cenário do turismo nessa faixa de fronteira, analisou-se as a es governamentais do setor, assim como outras a es que estão sendo executadas e propostas, e que estão contribuindo de maneira direta ou indireta para o desenvolvimento desse segmento econômico. Portanto, fez-se uma análise do turismo na cidade de Belém, com foco específico na relação estabelecida com a Guiana Francesa; e analisou-se a mesma realidade nas cidades de Macapá e do Oiapoque, no Brasil. Em seguida, construiu-se o mesmo cenário em relação   Caiena, na Guiana Francesa.

O objetivo principal na construção deste cenário foi comparar as a es governamentais de turismo para tal área, e verificar seus reflexos no desenvolvimento regional desta faixa de fronteira. No decorrer da investigação e da análise, contou-se com o método comparativo, técnicas de pesquisa participativa, levantamentos secundários, análises de documentos oficiais e entrevistas. Os resultados alcançados demonstraram que há necessidade do estabelecimento de um processo de cooperação

visando o desenvolvimento do turismo nessa fronteira Pan-Amazônica.

### **O turismo na faixa de fronteira - análise das ações governamentais de cooperação**

De acordo com a caracterização da área em estudo, foi possível avaliar que a atratividade turística da região fronteira Brasil/França (Guiana Francesa) é latente, em face de estar estrategicamente localizada numa região que detém uma das concentrações maiores de recursos da biodiversidade. Nela, consideraram-se três centros urbanos importantes e um periférico, a saber, Belém, Macapá, Caiena e Oiapoque. Gomes (2007) assinalou a importância do turismo, inclusive o sexual (sic), envolvendo o distrito de Saint-Georges e Oiapoque. E, nas quatro aglomerações antes mencionadas, o setor de turismo possui dinâmicas diferenciadas, tanto pela sua tipologia, como pelo perfil dos turistas que as visitam, além das diferenças estruturais entre cada uma. Porém, a motivação quase sempre é a mesma, estar em solo brasileiro ou francês, mas na região amazônica.

Também, a importância econômica do turismo tem sido destacada na América Latina. No entendimento de Quaresma (2008), o turismo vem se constituindo na terceira maior atividade geradora de emprego e renda na América Latina. Inclusive, fóruns e reuniões vêm sendo realizados no sentido de fomentar e desenvolver essa atividade, na Panamazônia, notadamente o “Turismo de Fronteira” vem emergindo de modo efetivo.

Observam-se incentivos, mesmo que tímidos, no sentido de incrementar o turismo em direção à área de fronteira com o Brasil. Mas, dadas às condições de insegurança, a ocupação desordenada pela busca de ouro por parte de garimpeiros, os problemas oriundos da prostituição, não se tem de forma organizada e concreta um relacionamento do Brasil com o Governo Francês quanto ao incremento do turismo na área limítrofe. Apesar dessa problemática, é assinado, no final de 2007,

um acordo de cooperação entre o governo brasileiro e francês para o desenvolvimento do turismo de forma sustentável, através dos espaços fronteiriços, inclusive com a criação de um corredor turístico que ligaria Suriname, Guiana Francesa e Brasil, utilizando-se tantodas vias áreas, como terrestres. Esse acordo tem como objetivo principal a formatação e operacionalização do Produto Turístico Combinado Amazônia – PTCA<sup>1</sup>.

De acordo com V. Letard (2009)<sup>1</sup> do Comitê de Turismo de Caiena, o primeiro passo para construção do produto foi dado em 1999. Iniciou-se um processo intenso de discussão, que apenas em 2007 foi concretizado com a assinatura o primeiro documento do projeto de cooperação. Para assegurar a operacionalização desse produto, é criado o Plano Operacional Amazônia (PO Amazônia). O objetivo desse plano é financiar o Produto Turístico Combinado Amazônia, via investimentos junto ao mercado. Na assinatura do primeiro acordo, estabeleceu-se que a operação desse produto fosse compartilhada entre os países, ou seja, os custos com as ações a serem desenvolvidas seriam assumidos por cada parceiro.

Para direcionar as ações de marketing do PTCA, em primeira instância, definiu-se os mercados nos quais se deveriam investir, optando-se por: Mercados prioritários (América do Norte, América do Sul e Europa) e por Mercados secundários (Caribe). É prevista a participação em feiras e exposições comerciais, nacionais e internacionais de turismo, como a *Top Résa* na França; a Feira de Turismo da Associação Brasileira de Agências de Viagens (ABAV) no Rio de Janeiro; a Bolsa Internacional de Turismo de Berlim (ITB) Berlim, na Alemanha; o *World Trade Show of Tourism*, na França; o Festival Internacional no Meio do Mundo, em Macapá; a Feira Internacional de Turismo da Amazônia, em Belém e o Salão de Turismo de Caiena, na Guiana Francesa. Além disso, produziu-se folders e material de áudio visual para instrumentalizar a campanha de marketing.

---

<sup>1</sup>No primeiro momento, assinaram o acordo, como participantes no Brasil, o estado do Amapá e Pará, após discussões, resolve-se incluir o estado do Amazonas. Na Guiana Francesa, foi a comuna de Caiena e no Suriname, a capital Paramaribo.

A coordenação do processo está sendo feita em rodízio entre os parceiros, com alteração anual. Em entrevistas realizadas durante a pesquisa de campo, observou-se que o PTCA ainda está em vias de amadurecimento, e restrito aos órgãos oficiais de turismo das cidades principais como Caiena, Macapá e Belém. Outrossim, as expectativas dos organismos oficiais estaduais no Brasil e do Comitê de Turismo da Guiana quanto a execução do PTCA eram de que o mesmo a partir de 2010, se produziria efeitos mais concretos, pois entre 2007 e 2009 os países estiveram construindo e solidificando a proposta.

Inclusive, com vistas a solucionar questões legais e burocráticas para facilitar a operacionalização do PTCA, como as referentes aos vistos de entrada e saída nos países, especialmente, na Guiana Francesa. Sobre a mesma a França possui uma política rígida de liberação do visto para brasileiros,<sup>2</sup> apesar da relação de reciprocidade estabelecida com a metrópole, na Europa. Esse problema é uma consequência direta da situação estabelecida pelas práticas de migração e garimpo ilegal naquele Departamento Ultramarino Francês (DUF).

Quando questionada sobre como resolver essa questão, V. Letard (2009)<sup>3</sup> foi incisiva ao responder representando o Comitê de Turismo da Guiana: “Esse é um problema político. O Comitê de Turismo da Guiana está trabalhando no sentido de apresentar alternativas ao desenvolvimento do turismo. Devendo esse problema ser resolvido pelas autoridades competentes, como o Estado Brasileiro e Francês” (Letard, entrevista, 2009). Essa é uma resposta que reafirma a mentalidade de que a Guiana não é o Estado Francês, e que, portanto, no momento nada pode fazer no sentido de mudar tal situação.

Talvez, haja um desconhecimento, por parte da representante do Comitê de Turismo, sobre aspectos do

---

<sup>2</sup> A liberação do visto de entrada na Guiana Francesa exige o cumprimento de um rígido processo burocrático, que vai desde o pagamento da taxa de liberação até a apresentação de comprovantes de hospedagem, passagens de ida e volta e carteira de vacinação internacional, emitido pela ANVISA e com as devidas anotações do histórico de vacinação do requerente. Não ocorrendo a recíproca para os guianeses que desejam visitar o Brasil.

<sup>3</sup> Entrevista concedida à autora.

documento base do acordo sobre o estabelecimento da cooperação no turismo amazônico. Precisamente, segundo o mesmo, “[...] os parceiros estão de acordo em contribuir para um procedimento flexível e fluente de visas e procedimentos de entrada para turistas viajando no PTCA, pedindo a atenção das organizações políticas para este tema” (Brasil & França, 2008). E que essa não é uma tarefa apenas do executivo da França e do Brasil, mas de toda a comunidade interessada no desenvolvimento do turismo.

### **O olhar dos agentes sociais sobre o turismo na fronteira pan-amazônica**

Ainda sobre tal questão, a Cônsul Geral do Brasil em Caiena tem uma visão pessimista da liberação do visto (Beltrame, 2009). Segundo a mesma, o governo francês não vai “afrouxar” a liberação do documento. Fato justificado pela problemática da migração ilegal do Brasil para a Guiana Francesa, mesmo para fins de práticas turísticas. Prossegue enfatizando que há uma possibilidade de se abrir um debate para criar estratégias quando da entrada desses turistas brasileiro.

A posição do governo francês influencia, apenas, no fluxo dos turistas que vão do Brasil para Guiana Francesa, pois no inverso mantém-se a política de reciprocidade que o Brasil estabeleceu com a França e o Suriname Essa política tem como orientação o memorando assinado em 1997, pelo governo francês e brasileiro, que tem por objetivo a cooperação no turismo, e o Acordo-Quadro de 1997. A presidenta da PARATUR<sup>4</sup> é cautelosa quanto as perspectivas de operacionalização do PTCA, mesmo afirmando que o estado do Pará cumpriu com as metas pelas quais ficou responsável. A mesma refere-se a problemas crônicos que se configuram como entraves ao desenvolvimento do turismo na Pan-Amazônia.

---

<sup>4</sup> Entrevista concedida por Conceição Silva à Silvia Cruz em 12 de novembro de 2009; a mesma é presidenta interina da Companhia Paraense de Turismo.

Neste ponto é de mencionar-se a questão do acesso à região e a disponibilidade e ampliação da malha aérea, há décadas considerados os vilões que impedem o desenvolvimento do turismo. E C. S. Silva (2009, entrevista) prossegue,

A PARATUR tem executado as metas que lhe foram colocadas visando à operacionalização do PTCA referentes ao ano de 2009, e propugna que irá cumprir as metas de 2010, mesmo com o contingenciamento dos recursos. Diz que ainda não vê o turismo de fronteira como uma política de governo e que há necessidade de definir melhor essa questão (Inf. Verbal)

De repente, aqui no extremo norte, especificamente o Para e Amapá, que tem fronteiras diretas com esses países foram colocados diante dessa realidade. Fala-se em abertura de rodovias para ligar o Brasil com esses países, Guiana Francesa e Suriname. Inicialmente pode não ter sido com a intenção turística, que não o é, mas se abre aí uma grande possibilidade porque você diminui o que seria aí o maior impeditivo. o acesso, criando-se uma grande facilidade de mercado, se usando o que o povo do turismo diz: “a estrada que trás a farinha, leva o turista e vice-versa”. Se o Brasil vai estabelecer uma relação comercial com esses países, o turismo pode perpassar nessa relação tranquilamente. Então, eu vejo isso como uma sinalização e até um amadurecimento do território brasileiro começar a pensar o turismo junto com o desenvolvimento de outras atividades econômicas. Porém, eu percebo que ainda falta o trabalho conjunto dos Estados, Para e Amapá, pois enquanto perdurar as políticas individualizadas, essas idéias ficarão no papel. Eu já conversei com o Ministério do turismo no sentido de sinalizar o PTCA como uma ação do governo federal para que se possam destinar recursos visando à execução dessa ação. Isso porque nós ainda não amadurecemos muito que é esse PTCA.

Esse depoimento remete a análises diversas. Primeiro, é certo que ainda não se tem no turismo de fronteira uma ação política determinada, apesar de que no âmbito do Ministério do Turismo há um acúmulo de discussões sobre as implicações do turismo nas fronteiras internacionais, isso desde 2004.

Aliás, este ano marca o início das discussões em torno de tal prática, com a realização em cidades localizadas nas faixas de fronteira, do Seminário Internacional do Turismo de Fronteira. Nesse evento, discutem-se as problemáticas inerentes ao desenvolvimento do turismo em cidades fronteiriças; e está na sua sexta edição. Existe, então, uma contradição, pois, como o MTUR fomenta a realização dessas discussões, cria grupos de trabalho, apoia a criação do Observatório de Turismo de Fronteira, e não estabelece estratégias e ações para o amadurecimento e operacionalização dessa prática de turismo?

Segundo, o processo de abertura e melhorias de rodovias, assim como a construção da ponte binacional, no caso a BR 156 e a Transguianense, é considerado como possibilidades para o desenvolvimento do turismo. Ainda, são estratégias que abrem oportunidades visando à integração entre os países e suas faixas de fronteiras, principalmente pelo fato do Brasil, juntamente com os países do cone sul terem criado a IRSSA, que segundo Quaresma (2008, p. 214),

Foi criada a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA), composta pelos doze países sul-americanos. Fruto da reunião da Cúpula dos Presidentes da América do Sul, realizada em Brasília, no ano de 2000, com o objetivo de, em dez anos, “[...] promover el desarrollo de la infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones bajo una visión regional procurando la integración física de los doce países suramericanos y el logro de un padrón de desarrollo territorial equitativo y sustentable” (Iniciativa, 2007,

não paginado). Para tanto, foram estabelecidos eixos de integração e desenvolvimento, dos quais quatro abrangem a região Amazônica (Eixo Andino, Eixo Central do Amazonas, Eixo do Escudo Guianês e o Eixo Peru-Bolívia-Brasil).

Essa Iniciativa tem sido para os países do Escudo Guianês uma oportunidade de desenvolvimento econômico da região, pois em curto prazo cria novas conexões e aberturas para o escoamento de mercadorias às regiões inacessíveis, como a abertura para o mar do Caribe e daí para a Europa; Além de criar infraestrutura para garantir o funcionamento das conexões intercontinentais e inter-regionais. Nesta perspectiva, o turismo, de acordo com o depoimento de Silva (2009), Presidente Interina da PARATUR, é oportunizado com essa infraestrutura de acesso e comunicação, diminuindo, cada vez mais, as distâncias entre os países, e facilitando a operacionalização do PTCA. Em Quaresma (2008, p. 215), faz uma análise sobre o turismo em uma área de fronteira envolvendo três países, Brasil, Venezuela e Guiana Inglesa, que trabalham um único atrativo turístico – o Monte Roraima – “percebe-se, neste sentido, um olhar a médio/longo prazo para o turismo como possibilidade integradora da região”.

É necessário pensar o turismo juntamente com o desenvolvimento de outras atividades econômicas, sendo necessário estabelecer a capacidade produtiva visando garantir a diversificação da cadeia produtiva local, faltando para isso, mais ações em parceria. Essas parcerias ajudam no fortalecimento das ações e na otimização do uso de recursos. Silva (2009) foi enfática ao declarar que, para que o PTCA venha a frutificar e amadurecer, é necessário que o governo federal abrace essa ação enquanto uma ação de governo, não ficando apenas na responsabilidade dos estados federados. Pois, é uma grande ação que poderá abrir caminhos para a intensificação do turismo internacional na Pan-Amazônia.

Outra questão significativa para o desenvolvimento do turismo na região, e para a integração dos países, Brasil e Guiana Francesa, é a discussão sobre as condições da malha aérea. O

histórico dessa atuação é controverso, pois o corredor aéreo entre Caiena, Macapá e Belém sempre apresentou situações de altos e baixos. Na década de 1970 e 1980, o tráfego aéreo entre essas cidades se dava pela Viação Rio Grandense – VARIG e *SurinamAirway*. A primeira mantinha vôos diretos entre Caiena e Belém, a segunda iniciava o vôo em Paramaribo, fazia escala em Caiena e seguia para Belém, no retorno mantinha o mesmo procedimento. Problemas políticos e econômicos nas décadas seguintes, tanto no Brasil, como no Suriname, faz com que essas companhias retirem de funcionamento esses vôos. Na década de 1990 surgem outras companhias que tentam estabelecer a rota Belém – Caiena, como Penta Linhas Aéreas, TAF Linhas Aéreas e atualmente a *Air Caraibes*, que é subsidiária da *Air France*. No percurso dessas mudanças, em alguns momentos, a ligação entre Caiena, Belém e Macapá ficou suspensa, até que a situação de crise no transporte ficasse normalizada.

Nos anos de 2005 e 2006, a Agência Nacional de Aviação Civil [ANAC] (2007) realiza um estudo denominado Programa de Integração Física da América do Sul – Módulo Aéreo – Foco Turismo, objetivando criar condições para impulsionar o setor de turismo e viabilizar as redes regionais e sul-americanas por meio da consolidação das ligações aéreas. Esse estudo demonstra a situação da malha aérea brasileira em relação aos países da América do Sul e demais continentes. Neste estudo a situação da ligação aérea entre Brasil e Guiana Francesa apresenta-se satisfatória. Em 2005, a Guiana Francesa mantinha com o Brasil, cinco vôos semanais, entre Caiena e Belém, sendo operado pela *Air Caraibes*, este não incluía Macapá, a rota era *Fort de France/ Caiena/Belém*. Neste momento, eram originados cinco frequências semanais de vôos regulares intra-regionais internacionais na América do Sul, todos provenientes do Brasil.

Em 2006, são duas empresas operando, a *Air caraibes* e a TAF, alterando a rota para Caiena/Belém/Fortaleza/Macapá/São Luis, com dez vôos semanais. Porém, em 2008, a TAF é abalada pela crise econômica internacional e retira de seus destinos Caiena, Belém e Macapá, fato que abalou o turismo entre o Brasil e a Guiana Francesa. A TAF seria no mercado das companhias aéreas, a alternativa mais barata para viajar a Caiena e de Caiena a

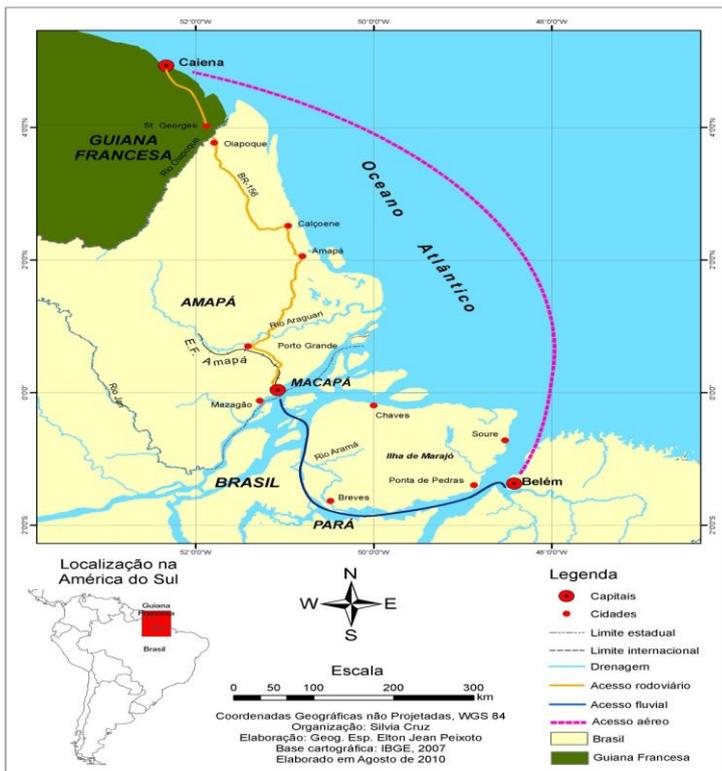
Belém e Macapá. Atualmente há apenas uma companhia atuando na rota Caiena/Belém que é a *Air Caraibes*, com preços elevados para o padrão econômico do turista brasileiro, pois as passagens são comercializadas tendo com base o euro, e com dois vôos semanais, não incluindo Macapá na rota. Neste estudo a ANAC apresenta perspectivas e alternativas para melhorias do tráfego aéreo na América do Sul, por país, inclusive ampliando a ligação da Guiana Francesa com outros países deste continente, além do Brasil.

Autores como Bourdoux d’Hautefeuille (2009, p. 5), analisam a ligação aérea da Guiana Francesa no continente e destaca que,

Por via aérea, Paris, Pointe-à-Prince (Guadalupe) e Fort-de-France (Martinica) são os únicos destinos quotidianos segurados de caiena fora do território guianês. As ligações dos dois vizinhos continentais da Guiana, o estado brasileiro do Amapá e o Suriname, são anedóticas. A fraqueza do tráfego aéreo com os vizinhos se poderia explicar pela intensidade das relações transfronteiriços.

A partir de Caiena há ainda vôos diários pela *Air France* para Paris, e o transporte aéreo regional se faz presente pela *Air Guyane*, ligando Caiena às demais Comunas. No Brasil, especificamente as cidades de Belém e Macapá, possuem uma malha aérea razoável ao desenvolvimento do turismo, com a atuação de empresas aéreas como Transporte Aéreo Marília (TAM), Gol Linhas Aéreas Inteligentes (GOL), além das representações internacionais como a *Air Caraibes* e *Surinam Airways*. Os vôos internacionais existentes para Belém são os originados de Caiena e de Paramaribo, os demais desembarques internacionais são realizados através de conexões com vôos domésticos. Em Macapá, a situação é mais problemática, pois não há, atualmente, nenhum vôo de caráter internacional atuando para naquele município.

A principal via de ligação de Macapá com a Guiana Francesa é através da BR 156, rio Oiapoque e a *Route Nationale* (RN 2). Inclusive, a integração para o desenvolvimento do turismo na faixa de fronteira, e a inclusão das cidades de Oiapoque, e comunas de São Jorge e Camopi na Guiana Francesa dependem, essencialmente das vias rodoviária e fluvial, Mapa 1.



Mapa 1: Mapa de acessos entre os dois países, Brasil e Guiana Francesa.

Fonte: IBGE (2007). Adaptado pela autora.

A gestão do turismo visando a execução das ações governamentais é estruturada em ambos os países, seguindo as orientações das políticas de desenvolvimento estabelecidas para ambos. No caso do Brasil, essa estrutura é representada pelo MTUR, que estabelece a Política Nacional de Turismo. Nos níveis estaduais e municipais têm-se os órgãos oficiais de turismo, que planejam, organizam e executam as políticas em seu âmbito, tanto para o Amapá como para o Pará. No estado do Amapá existe a Secretaria de Turismo (SETUR), que é o órgão estadual, e a Secretaria Municipal de Turismo de Macapá. No município do Oiapoque há a Secretaria Municipal de Cultura e Turismo. E no estado do Pará é através da Companhia Paraense de Turismo (PARATUR) em nível estadual, e Coordenadoria de Turismo de Belém (BELEMTUR), no âmbito municipal. Considerando-se a participação da comunidade instituiu-se o Fórum Estadual de Turismo que congrega diversas entidades e organismos públicos.

Essa organização é imprescindível para que a governança do turismo nessa faixa de fronteira seja estabelecida. Porém, o que se percebe é a necessidade de se criar mecanismos capazes de fortalecer os laços de aliança e cooperação entre os agentes de turismo local, visando criar condições concretas ao desenvolvimento do turismo nessa região. Para isso, observou-se que há iniciativas locais que estão em fase de articulação e estudos, como é o caso das ações do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), no Oiapoque, para o setor de turismo. Segundo M. Neuzete (2009),<sup>5</sup> o SEBRAE está incentivando a criação de um Grupo de Trabalho em Turismo, que já reuniu por duas vezes, com o objetivo de discutir com a comunidade os problemas e soluções para as ações do turismo no município. Tem convidado os representantes das instâncias pública e privada e da sociedade civil organizada, porém a participação tem sido fraca.

Ainda, segundo M. Neuzete (2009), há a inserção do governo francês no sentido de instalar em Macapá, um posto de atendimento da Câmara do Comércio, que segundo a mesma, está funcionando na sede da representação do Consulado Francês,

---

<sup>5</sup>Entrevista concedida a autora.

então ela prossegue questionando o porquê de não ter sido no Oiapoque? Inclusive por ter ali um Centro de Língua Francesa como tem em Macapá? Porém, é notória a condição de periferia dada para aquele município em relação a Macapá, e também pelo fato das demandas em Macapá para ambos os casos serem maiores do que no Oiapoque.

O SEBRAE em Macapá, nas palavras de Brito (2009), tem uma avaliação mais pessimista em relação ao turismo no Estado, apesar de estar executando algumas ações em prol do desenvolvimento deste. A ação de maior destaque é o Projeto Estruturante da Amazônia, em parceria com os demais estados da região. O objetivo desse projeto é integrar a região e promovê-la com vistas ao turismo. Finaliza dizendo que “o turismo no estado é um fracasso”.

Igualmente, para compor esse processo de análise é necessário refletir sobre alguns dados do fluxo turístico dessa região. Num primeiro momento, fez-se uma avaliação com base em dados secundários, dos anos de 2001 e 2006, pois segundo a pesquisa de campo, não existe no âmbito do poder público de turismo, tanto no Oiapoque como em Macapá, dados mais recentes sobre a questão. No que diz respeito à posição do estado do Amapá no ranking do turismo no Brasil, entre os estados brasileiros que recebem turistas, o Amapá está na 25<sup>a</sup> posição. Os principais emissores de turistas para este Estado, no Brasil, são o Pará e o próprio Amapá. No mercado internacional, está a Guiana Francesa. De acordo com Irving (2006), no mercado interno o Amapá está envolvido pelo Estado do Pará, com o qual não possui ligação por estradas. Ao norte o Estado tem ligação por terra com um único mercado emissor, a Guiana Francesa. Por isso o Amapá defronta-se com uma concreta desvantagem competitiva, em termos de localização, precisando empenhar-se para ampliar sua competitividade no próprio estado e nos vizinhos, Pará e Guiana Francesa.

Segundo relatos de empresários houve redução na visitação dos guianenses à capital do Estado, Macapá. Ocorreram ações de marketing dos concorrentes, Ceará e Pará, atraindo as ligações aéreas com a Guiana Francesa, em detrimento daquela

capital. Na realidade, o destino Macapá não compreendeu que a competição no turismo exige que os destinos se organizem e estruturarem pacotes turísticos. É estratégico para o mais legítimo interesse público - geração de rendas, criação de empregos e arrecadação de impostos via turismo -, a recuperação e fortalecimento das marcas dos destinos do Amapá - em especial Oiapoque e Macapá - para potencializar todo um conjunto de oportunidades que surgirão ao longo da rodovia BR 156 após a construção da ponte, interligando o Estado com a Guiana Francesa. Dados do Departamento de Turismo de Macapá mostram que 26,6 mil turistas com origem na Guiana Francesa ingressaram no Brasil em 1998, (PetrocchiConsultória, 2009).

Observa-se que houve uma retração constante no fluxo de turistas da Guiana Francesa para o Brasil. Tendência, essa, que demonstra a perda competitividade dos destinos brasileiros, entre outras razões, pela pouca qualidade da rede de serviços de hospitalidade, aí incluídos, os precários serviços públicos e infraestruturais percebidos pelos visitantes. É, necessário destacar, entretanto, que embora em queda, é da Guiana Francesa que o Amapá atrai a maior parcela de turistas, entre os três mercados prioritários para o turismo do Estado. (PetrocchiConcultória, 2009). Considerando-se a entrada pelo município do Oiapoque, dados da Polícia Federal registram a entrada mensal no país de estrangeiros com diversas motivações, de acordo com Tabela 1.

Tabela 3: REGISTRO DE ENTRADA E SAÍDA DE ESTRANGEIROS VIA MUNICÍPIO DO OIAPOQUE.

Mês	Entrada de Estrangeiros	Saída de Estrangeiros
Jan	458	961
Fev	604	442
Mar	343	493
Abr	806	776
Mai	584	579
Jun	446	401
Jul	1.986	1.155
Ago	2.120	2.533
Set	888	967
Out	1.489	1.075
Nov	988	1.316
Dez	2.005	968
TOTAL	12.717	11.666

Fonte: POLICIA FEDERAL DO BRASIL (2010).

No estado do Pará, por sua vez, os indicadores de turismo elaborados pela PARATUR (2008), registram os turistas da Guiana Francesa como procedentes da França, não sendo possível aferir esse dado e fazer uma análise específica da demanda desse DUF. Tabela 2.

Tabela 2: DEMANDA DE TURISTAS PARA O BRASIL, SEGUNDO O PAÍS DE ORIGEM

PAIS	%
<b>França</b>	<b>14,6%</b>
EUA	12,8%
Itália	8,1%
Alemanha	5,9%
Argentina	5,2%
Espanha	4,8%
Japão	3,2%

Fonte: PARATUR (2008).

Mesmo assim, os índices de entrada são baixos. Em relação à entrada dos Guianenses há uma trajetória histórica desse fluxo, que certamente tem sido influenciado por diversos fatores. A concorrência para o Pará e Amapá aumentou, com a entrada de Fortaleza e São Luis, como concorrentes diretos, principalmente, após a ligação aérea, via Belém, e isso tem provocado reflexo direto no fluxo desse turista para o Estado. Segundo a fala de empresários de Belém, “grupos que vinham para ficar uma semana, agora ficam apenas dois dias e passam os quatro últimos em Fortaleza”. Mas a Senhora Maria de Belém, gerente de relações internacionais da PARATUR, minimiza essa situação, esclarecendo que o turista Guianense que já veio uma ou duas vezes a Belém, quer conhecer outros destinos no Brasil, e que mesmo assim, ela garante que na ida ou no retorno esses turistas ficam em Belém para fazer compras.

As entrevistas realizadas para este estudo, em 2009, confirmam este discurso, pois a gerente, Sra. Maria de Belém retoma a mesma avaliação, com a diferença de que, hoje, a PARATUR tem criado alternativas de captação desses turistas, por meio da divulgação de outros destinos do Estado do Pará, como os

Pólos Marajó, Tapajós e Costa Atlântica, inclusive com resultados positivos. Essa constatação, feita durante a pesquisa de campo, observou que três agências de turismo em Caiena, estão divulgando para comercialização, o destino Pará, com Belém e demais Pólos como pacotes opcionais.

Porém, nos estudos de Gomes (2007); Silva (2006) há uma discrepância quanto às intenções dos governos francês e brasileiro no que se relaciona ao desenvolvimento de políticas públicas para área de turismo, pois os autores analisam as lacunas deixadas e a conseqüente falta de investimento no setor, na fronteira entre Brasil e Guiana Francesa, especificamente no município do Oiapoque. Para Silva (2006), a falta de políticas públicas de segurança, saúde, ambientais, sociais e econômicas tem contribuído para o avanço da fronteira de forma desordenada causando mais problemas sociais e culturais.

Os reflexos são vistos, inclusive, nas relações políticas internacionais entre os dois países. Em relação às políticas de turismo, Gomes (2007) explana que apesar das áreas de conservação estar demarcadas, e, considerando-se a presença de populações tradicionais e indígenas, as políticas de turismo inexistem no município do Oiapoque. O mesmo ocorre em relação às políticas públicas estaduais, apesar do município estar localizado em um polo de desenvolvimento do turismo definido, assim, pelo governo estadual, os planos estão apenas na ideia, sem estrutura física ou técnica capaz de alavancar ações efetivas para o incremento do turismo no Oiapoque.

Mesmo considerando que a ponte que liga o Brasil à Guiana Francesa é uma realidade, a mesma passará fora do núcleo urbano do município, causando mais problemas e entraves ao desenvolvimento do Oiapoque, do que benefícios. Fato que no entendimento de Silva (2006), trará o esquecimento e o impulso para uma maior desorganização, pois a dinâmica econômica e de relações com a Guiana, que hoje é feita através do rio, sofrerá mudanças drásticas e a população será a mais afetada com tais medidas. Ao contrário das análises de Da Ros (2006), para quem as perspectivas do turismo no estado do Amapá são latentes, com recursos naturais e culturais diversificados, projetos infra-

estruturais importantes e que darão suporte ao turismo, como a construção da ponte binacional, que ligará o Amapá ao Platô das Guinas, Caribe e Europa, que mesmo entre os pesquisadores não há um consenso quanto aos impactos provocados pela ponte binacional.

O turismo no município do Oiapoque não possui infraestrutura suficiente, apesar de receber turistas da Guiana Francesa que utilizam o rio para chegar até o Brasil. Porém, nas análises de Silva (2006) há, na verdade, uma busca por parte dos turistas franceses pelo divertimento fácil, ou seja, ações de incentivo a prostituição local. Apesar de o município do Oiapoque oferecer recursos variados, tanto naturais como culturais, inclusive com a demarcação das áreas de conservação, analisadas por Gomes (2007) enquanto espaço de desenvolvimento do turismo. É frequente a chegada de turistas no Oiapoque principalmente nos finais de semana que na descrição de Silva (2005, p. 290),

O movimento de estrangeiros torna-se maior nos finais de semana – sexta, sábado e domingo – quando aparecem os turistas. Um sábado pela manhã, ao sair do hotel, fiquei perplexo com a quantidade de estrangeiros nas ruas da cidade de Oiapoque. Minha avaliação é a de que havia cerca de mil pessoas, entre os que vão à cidade apenas para fazer compras e os que estavam ali em viagem de turismo. Os turistas que visitam Oiapoque podem ser definidos em dois tipos: um é constituído fundamentalmente por homens, que se dirigem à cidade para se divertir nos bares e boates; o outro é constituído por grupos de homens, mulheres e crianças, que visitam a região da fronteira em excursões turísticas. Estes viajam através das agências de Caiena que incluem roteiros na Guiana e no Brasil.

No entendimento de Silva (2005) as pessoas que se deslocam para o Oiapoque, motivados para realizar compras, não são

considerados como turistas. Porém, para outros estudiosos de turismo entre as motivações que definem os segmentos do turismo estão, justamente, as compras, e, portanto, a pessoa que possui este único objetivo de fazer compras é considerada um turista, estando no segmento do turismo de compras. Para Moletta (1998) uma das características desse turismo é a existência de diversos estabelecimentos comerciais que oferecem uma variedade de ofertas dentro da mesma classe de produto, por exemplo: móveis; malhas; calçados e bolsas; cama; mesa; banho; alimentação; limpeza; entre outros.

Essa tipologia de turismo agrega ao Oiapoque uma característica de espaço de passagem, de trânsito. Silva (2005) conclui explicando que o fluxo permanente de turistas e de hóspedes, em trânsito, faz com que um dos bons negócios em Oiapoque seja investir em hotéis e pousadas. Assim como as compras, outros segmentos do turismo seriam interessantes para o desenvolvimento das fronteiras amazônicas, aproveitando os recursos disponíveis. É o caso, por exemplo, de segmentos que valorizam movimentos sociais e culturais, etnograficamente registrados e mantidos, para apresentar o diferencial dos roteiros, como o movimento de imigrantes no Sul do país.

Essa dinâmica foi estudada por Bahl (1994), que analisou o processo de integração dos imigrantes no sul do país, destacando o que cada grupo trouxe e o que foi agregado ou não a vida à brasileira, no que se referem aos valores materiais ou subjetivos de cada cultura e povo, e que poderiam ser incorporados aos roteiros turísticos daquela região. No entendimento de Bahl (1994, p. 22) “esta diversidade de elementos humanos pode de certa forma apresentar subsídios para a ampliação da oferta turística em uma determinada faixa de mercado nacional”. No que concerne à política e superestrutura turística, Gomes (2007) analisa as condições da prefeitura municipal do Oiapoque e conclui que a mesma não apresenta política de turismo concreta, apenas fica no discurso de desenvolver projetos sem diretrizes ou princípios políticos governamentais.

De acordo com dados preliminares do turismo na Guiana Francesa (Guyane, 2007), observa-se que este DUF aproveita

como aporte principal para atrair a demanda turística, o trunfo de estar estrategicamente localizado em território que faz parte do Platô das Guianas, em área amazônica. O território deste DUF representa 1/5 da França, que está em grande parte preservado. Para o governo francês é um ponto da Europa na América do Sul, caracterizado por diversidades culturais e naturais, e servido por duas combinações representativas, o Brasil e as Antilhas.

O turismo na Guiana Francesa é organizado e planejado pelo Comitê de Turismo da Guiana Francesa, em Caiena, e por um segundo Comitê, sediado em Paris. O Comitê de Turismo, em Caiena, é subordinada à Prefeitura da Guiana e, por conseguinte, ao Ministério de Ultramar e Conselho de Desenvolvimento Sócioeconômico, estabelecidos na metrópole. Esse tem a competência do desenvolvimento do turismo na região e com os demais países interessados; de manter o observatório econômico do turismo, com objetivo de subsidiar possíveis investidores, estudiosos e as ações do Comitê; de orientar a implantação de serviços de hospedagem na região da Guiana; de organizar os serviços turísticos especializados e de promover regionalmente o turismo guianense.

O Comitê de Turismo em Caiena, por sua vez, tem a missão de desenvolver a política de marketing da Guiana na Europa, participando de salões e feiras, além de prestar informações sobre as potencialidades turísticas locais aos agentes operadores, e públicos em geral. As condições para o turismo na Guiana Francesa são favoráveis ao seu desenvolvimento de forma sustentável, principalmente quando se percebe as diversas ações executadas pelo governo francês, no sentido de preservar e valorizar os recursos existentes. Estes objetivam não apenas valorizá-los enquanto bem cultural, mas intencionam incrementar o setor de turismo e proporcionar a geração de emprego e renda para a população local. E, ainda, as ações são desenvolvidas no sentido de manter os recursos preservados e impedir de forma ostensiva o avanço da fronteira, seja para com o Brasil ou com o Suriname.

Neste sentido, o governo francês oferta, através de uma política de fomento, a subvenção de mais de 75% dos investimentos de empresários que pretendam investir no turismo

(Guyane, 2007). No que tange à infraestrutura turística, o Comitê de Turismo da Guiana contabiliza a existência de uma malha aérea satisfatória, que proporciona o acesso fácil a Europa, América Central e América do Sul, com vôos diretos de Paris, e outro, via Antilhas, diariamente. Além de manter um fluxo constante com o Brasil, via a cidade de Belém, dispõe do circuito rodoviário através do Município de Oiapoque e Comuna de São Jorge.

A hotelaria conta com vinte e oito hotéis, localizados no litoral e centros urbanos. Seus atrativos são diversificados, da cultura ao apelo dos recursos naturais com aproximadamente, cinco reservas naturais e um parque regional, além de sítios demarcados que atendem à demanda de visitantes, em torno de aproximadamente trinta mil turistas em 2000. Para comercializar os roteiros existem quatro agências de viagens receptivas e cerca de trinta operadoras de turismo.

O fluxo turístico está sempre em escala ascendente. De acordo com a Câmara de Comércio da Guiana Francesa e com o Comitê de Turismo, em 2005, a Guiana recebeu 85.000 turistas e, em 2006, este número cresceu para 95.000, sendo 65% originários da metrópole e 25% das Antilhas Francesas. O número de empregos gerados pelo turismo, de acordo com Guyane (2008) é de 2.457 na hotelaria, envolvendo 3,5% da população ativa e representando 3% do PIB da Guiana Francesa. O Institute National de la Statistique et des Études Économique [INSEE] (2007) realizou pesquisa para analisar o fluxo turístico na Guiana Francesa, apresentando o seguinte cenário: 34,6% dos turistas que visitam a GF têm como motivação principal o trabalho, e 22% o lazer e as férias.

Os resultados apresentados pelo INSEE e Comitê de Turismo da Guiana Francesa (2007), demonstram que apesar do Brasil estar localizado ao lado deste DUF, a participação dos turistas brasileiros ainda é tímida no fluxo turístico da Guiana. Esse fato poder estar estritamente relacionado a burocracia para obtenção do visto; à falta de visão de empresários brasileiros em motivar os brasileiros a conhecerem uma realidade diferenciada da dinâmica das cidades brasileiras, mesmo estando em território sul americano; além de certo preconceito quanto àquela Guiana,

pois é muito comum se ouvir relatos de abusos sofridos por brasileiros naquele território, mas que, na prática, se o cidadão brasileiro estiver na legalidade, isso não é uma realidade. Por outro lado, a atratividade desta Guiana está não apenas em seus recursos naturais, semelhantes aos brasileiros, mas na história construída pelo povo guianense, e que possui uma riqueza de detalhes a ser conhecido.

## Conclusão

O turismo nessa faixa de fronteira, a despeito das problemáticas existentes, está sendo pensado e analisado pelos países envolvidos, Brasil e Guiana Francesa. O que demonstra uma sensibilidade para, em cooperação, alcançar sinergias que venham contribuir para o efetivo desenvolvimento da cadeia produtiva do setor turismo. Essa afirmativa pode ser consubstanciada no documento definido entre os governos brasileiro e francês, intitulado Plano de Ação Franco-Brasileiro, nas cidades de São Jorge e Oiapoque, durante o encontro do Presidente Lula e Sarkozy, em 2008. Esse plano estabelece diversas ações de cooperação visando acelerar a aproximação da Guiana Francesa e o Brasil, e por conseqüência, da América do Sul, como um todo.

Entretanto, antes de expor as ações pontuais para a faixa de fronteira, há a determinação de intenções políticas referentes ao apoio da França ao Brasil, na questão do Conselho de Segurança da ONU, no qual o Presidente Sarkozy reiterou a sua determinação de agir em prol da ampliação do G-8 às grandes potências emergentes, entre as quais, o Brasil, além de outras questões mais globais. Em referência às questões de cooperação mais pontual a essa fronteira, Brasil & França (2008, pp. 3 - 4) determinaram:

Acelerar a construção da ponte binacional; Deram instruções relativas ao prosseguimento da construção das vias de acesso à ponte dos dois lados da fronteira; Decidiram estimular a instauração de ligações aéreas entre a Guiana e o Brasil, com base

no acordo bilateral em vigor em matéria de aviação; Decidiram desenvolver a cooperação entre as administrações do Parque Nacional Amazônico da Guiana e do Parque Nacional das Montanhas do Tumucumaque dos Estados do Amapá e do Pará, tendo por objetivo facilitar as trocas de experiências e uma maior coordenação em matéria de gestão, vigilância e trocas de dados e informações referentes a essas áreas protegidas, criando assim uma dinâmica comum para favorecer o eco-turismo dentro de uma óptica de desenvolvimento sustentável, que respeite a biodiversidade e as populações. Decidiram reunir a comissão mista transfronteiras em Caiena, em 29 e maio de 2008, tendo por objetivo consolidar e harmonizar as relações entre o Estado do Amapá e a Guiana e reforçar a cooperação na região fronteiriça nas áreas social, consular, econômica, comercial e ambiental.

Essas decisões, em destaque, são as que de forma direta trazem consequências mais determinantes para o contexto de desenvolvimento do turismo na região. Apesar de que questões como segurança na fronteira; cooperação na área da saúde; intercâmbio cultural e linguístico também são itens que interferem no turismo. Os desdobramentos dessas decisões têm reflexos, tanto do lado brasileiro como francês, o que pode ser exemplificado pelo PTCA. Assim, o processo de cooperação está estabelecido nessa faixa de fronteira, a despeito da descontinuidade política, administrativa e social que caracteriza a região, principalmente o lado brasileiro. Por ser um ambiente plural as regiões de fronteiras são peculiares, o que as tornam territórios de tensão, e ao mesmo tempo, de integração.

Segundo Oliveira (2008), pode-se pensar que, paradoxalmente, a distância dos centros econômicos nacionais e as disparidades dos cenários político-econômicos desenvolvidos pelas trajetórias históricas diferentes, criam nas zonas de

fronteira a quase necessidade de várias proximidades entre si, nem sempre benéficas, duradouras e equitativas para os dois lados da fronteira, cuja permissividade leva a um inexorável redimensionamento da convivência fronteiriça. Max (2009) prossegue afirmando que na busca da integração, as instituições que norteiam as ações dos atores fronteiriços são construídas pela convergência de interesses, em níveis supranacionais, de Estados e em níveis locais, gerando diferentes formas de trocas econômicas. As instituições – formais e informais, estabelecem um gride de permeabilidade entre as interações locais que possibilitam o que Cuisinier-Raynal (2001) chama de zonas de circulação transfronteiriça, que, ao longo do tempo, podem constituir-se em ambientes com níveis de cooperação satisfatórias, mesmo com desigualdades e ambiguidades.

É o caso, entre Brasil e Guiana Francesa, dois Estados ambíguos, com estruturas administrativas diferenciadas, situação econômica dual, e interesses políticos também diferentes, apesar de que, como foi exposto anteriormente, está havendo uma aproximação entre eles. Para Silva (2008, p. 6), o complexo jogo de interesses para a cooperação transfronteiriça está relacionada a assimetrias entre as unidades participantes; a incompatibilidade de procedimentos sobre um mesmo assunto; a dificuldade de diálogos entre as instâncias envolvidas; e a descontinuidade das políticas de articulação binacional após a troca de gestores público, constituem o caos dos Estados brasileiros.

Percebe-se um esforço entre Brasil e Guiana Francesa/França em mudar esse cenário, e a assinatura do Acordo-Quadro em 1996, a definição em conjunto do Plano de Ação Franco-Brasileiro, em 2008, e o Acordo estabelecido para a cooperação do turismo na Amazônia, em 2007, são instrumentos essenciais que demonstram os interesse e iniciativa para se construir uma relação de integração e cooperação entre os dois territórios. E o mais importante é que, essas ações visam não apenas a demonstração de intenções, mas são acordos celebrados e que se encontram em fase de cumprimento do que foi proposto. Para elucidar melhor a tese de que o turismo de fronteira é um instrumento que contribui para a dinâmica de ações governamentais e cooperação internacional em faixas de

fronteira, no caso específico, do Brasil e Guiana Francesa, é que se apresenta a seguinte comparação, Quadro 1 :

Indicador/País	Brasil	Guiana Francesa
Gestão Pública (organismos)	MTUR; Órgãos Estaduais e Municipais de Turismo; Fórum de discussão com as comunidades;	Ministério de Ultra Mar; Ministério do turismo Francês; Conselho geral da Guiana Francesa; Comitê de Turismo da Guiana Francesa; Prefeituras das Comunas
Instrumentos de Gestão	Plano Nacional de Turismo; Plano Estadual de Turismo do Pará; A cidade de Belém não possui Plano Municipal de Turismo. O Amapá não possui Plano de Turismo nem o Oiapoque;	As ações são definidas em Programas e projetos operacionais;
Ações de cooperação visando especificamente o turismo	Memorando de Intenções com vista ao desenvolvimento do turismo com a França; Acordo de cooperação no turismo amazônico; Acordo-Quadro de Cooperação; Plano de Ação Franco-Brasileiro; Projeto de experimentação do turismo de base comunitária no parque nacional do cabo orange, dentro de uma rota integrada Guiana Francesa-Brasil.	Memorando de Intenções com vista ao desenvolvimento do turismo com a França; Acordo de cooperação do turismo amazônico; Acordo-Quadro de Cooperação; Plano de Ação Franco-Brasileiro. Estabelecimento de uma representação da camara de Comércio da Guiana Francesa em Macapá; Projeto de experimentação do turismo de base comunitária no parque nacional do Cabo Orange, dentro de uma rota integrada Guiana Francesa-Brasil. Plano Operacional Amazonie – União Européia.

Liberação de Visa de entrada e saída no país.	O Brasil mantém a reciprocidade com a França.	Há rigidez quanto a liberação do Visa para brasileiros entrarem e saírem dessa Guiana, mesmo para fins de turismo.
Infraestrutura de apoio ao turismo (segurança, comunicação, saúde, educação, serviços bancários)	Satisfatória, mas necessita melhorar a qualidade.	Satisfatória, mas necessita melhorar a qualidade.
Serviços turísticos disponíveis (hotéis, agências de turismo e câmbio, alimentação e receptivo)	Possui um parque hoteleiro que consegue atender a demanda, em Belém, Macapá e Oiapoque (Vila Brasil)	Há necessidade de expandir quantitativamente o parque hoteleiro, visando atender as expectativas de demandas futuras, em Caiena, São Jorge e Camopi.
Atratividade (recursos naturais e culturais)	É detentor de forte atratividade.	É detentor de forte atratividade.
Acessibilidade (vias e meios de transporte)	Necessita ampliar e melhorar as vias, e as alternativas de transporte.	Necessita ampliar e melhorar as vias, e as alternativas de transporte.
Unidades e Conservação para fins turísticos	Parque Nacional Serra do Tumucumaque - AP e PA; Parque Nacional do Cabo Orange - AP.	ParcAmazonien de Guyane

Quadro 1 - Quadro comparativo das ações de cooperação e possibilidades de serviços e infraestruturais visando o desenvolvimento do Turismo Fonte: Org. por Cruz (2009).

As ações governamentais e acordos de cooperação existentes, assim como os projetos em execução nos dois países demonstram as possibilidades concretas de integração, e a superação de diferenças face à proposta comum de desenvolvimento dessa faixa de fronteira. Neste sentido, o turismo, em que pese todas as dificuldades, tem entrado no cenário da cooperação internacional, em um primeiro momento, para contribuir com o desenvolvimento regional, criando alternativas complementares à cadeia produtiva dessa região. Depois, estabelecendo parcerias para a cooperação e inserção do

setor em campos diversos. Essa justificativa tem sido propugnada para as melhorias necessárias à região, em paralelo às ações governamentais estabelecidas na IRSSA e no PAC, em nível nacional.

Portanto a tese de que o turismo é um elemento importante na consolidação das ações de cooperação em faixas de fronteiras se confirma, principalmente em função de acordos celebrados e projetos, em execução pelos dois países. E no caso da Pan-Amazônia, o turismo não é apenas uma atividade que traz benefícios econômicos, mas àquela que contribui também para o desenvolvimento sustentável e endógeno das regiões fronteiriças, de acordo com diversos exemplos citados. É claro que as dificuldades nessa faixa de fronteira são muitas e difíceis de solucionar, mas pelo viés das ações do turismo há possibilidades de minimizá-las, pois é uma atividade que se planeja, integra, desenvolve percepções, valoriza a cultura. Caso contrário, as sequelas seriam irreversíveis, e no caso do turismo de fronteira, mais agravante, pois o turismo sexual nessas áreas está sempre presente. Portanto, o aprofundamento do significado dessa categoria, turismo de fronteira, é necessário, no sentido de que os pressupostos da discussão sejam capazes de contribuir para o planejamento adequado do turismo e desenvolvimento da região.

### Referências

- Bahl, Miguel. (1994). Imigração como potencialidade turística. *Revista Turismo em Análise*, 21-32.
- BoudouxD'hautefeuille, Madeleine. (2009). A fronteira num jogo de poder multiescalar: a França, a Guiana e a ponte sobre o Oiapoque. *Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP*, 1-17.
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. IBGE. (2008). *Dados demográficos e sócioeconômicos dos estados do Amapá e Pará*.
- Brasil. Polícia Federal. (2010). *Fluxo de visitantes*. Oiapoque.
- Presidência da República do Brasil & Presidência da República da França. (2008). *Plano de Ação Franco – Brasileiro*. Oiapoque.

Coelho, Pedro Motta Pinto. (1992). *Fronteiras na Amazônia: um espaço integrado*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

Cuisinier-Raynal, Arnauld. (2001). La frontière au Pérou entre fronts et synapses. *L'Espace Géographique*, 213-229.

Da Ros, José Pedro. (2006). Perspectivas para o turismo rural no Amapá. *Revista Ciência e Sociedade*. Macapá: Faculdade Seama. 105-177.

Foucher, Michel. (2009). *Obsessão por fronteira*. São Paulo: Radical Livro.

Gomes, Eduardo. (2007). *Turismo no entorno do Parque Nacional do Cabo Orange, Amapá*. 132f. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Pará. Belém, PA, Brasil.

Comitê de Turismo Guyane. (2007). *Incroyable Guyane*. Disponível em: <<http://www.tourisme-guyane.com>>. Acesso em 22 de out.

\_\_\_\_\_. (2008). *Les flux touristiques au départ de l'aéroport de Cayenne-Rochambeau 2007: De plus en plus de touristes en Guyane*. n. 31. jui.

Institute National de la Statistique et des Études Économique. (2008). *Les flux touristiques au départ de l'aéroport de Cayenne-Rochambeau 2007 - De plus en plus de touristes en Guyane*. Cayenne.

Irving, Maria de Azevedo. (2006). Áreas Protegidas de Fronteiras e Turismo Sustentável na Amazônia: Entre o Surrealismo e a Invenção. *Revista de Desenvolvimento Econômico*. Salvador.

Max, Claudio Zarate. (2010). *Desenvolvimento das economias locais de fronteira: as dissimetrias, as possibilidades de cooperação econômica e o papel das proximidades organizacionais*. 1-18. Acesso em Janeiro 11, 2010, de <<http://www.eumed.net/rev/oidles/05/czm-htm>>.

Moletta, Vânia Florentino. (1998). *Turismo de compras*. Porto Alegre: SENAC.

Oliveira, Marcio Gimene de. (2008). *A Fronteira Brasil – Paraguai: principais fatores de tensão do período colonial até a atualidade*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília. Brasília, DF, Brasil.

Companhia Paraense de Turismo. (2009). *Relatório do Diagnóstico da Área e das Atividades Turísticas do Pólo Belém – PA*. Belém.

Petrocchi, Mario. (2009). *Plano de Marketing*. (Relatório de Consultória). Petrocchi Consultória. Oiapoque.

Quaresma, Helena D. de A. B. (2008). *Turismo na terra de Macunaima: sustentabilidade em parques nacionais da Amazônia*. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Pará. Belém, PA, Brasil.

Silva, José Guilherme C. da. (2006) *Oiapoque: uma parábola na floresta – Estado, integração e conflitos no extremo norte da Amazônia brasileira*. 2006. 151f. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Pará. Belém, PA, Brasil.

Silva, José Maria da. (2005). A cidade de Oiapoque e as relações transnacionais na fronteira Amapá – Guiana Francesa. *História Revista*. Goiânia: UFG, 10(2), 20-26.

Silva, Gutemberg de Vilhena. (2008). *Usos contemporâneos da fronteira franco-brasileira: entre os ditames globais e a articulação local*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS, Brasil.

Silva, Gutemberg de V. & Ruckert, Aldomar A. (2009). A fronteira Brasil – França – Mudança de usos políticos-territoriais na fronteira entre Amapá (BR) e Guiana Francesa (FR). *Confins* [online], 7/2009. Acesso em Novembro, 30, 2009. pp. 1-22. Disponível em <http://confins.revues.org/index6040.html>.

Universidade Federal do Rio de Janeiro. (2010). Grupo RETIS. *Limites e fronteiras políticas internacionais: uma discussão bibliográfica*. Acesso em Agosto 23, 2010, de <<http://www.igeo.ufrj.br/fronteiras/pesquisa/fronteira/p02diss0102.htm>>