

7.00.00.00-0 CIÊNCIAS HUMANAS  
7.06.00.00-7 GEOGRAFIA

## **A INTEGRAÇÃO NA FRONTEIRA SECA: PONTA PORÃ (BRASIL) E PEDRO JUAN CABALLERO (PARAGUAI)**

VICENTE GIACCAGLINI FERRARO JÚNIOR  
Curso de Relações Internacionais, Faculdade de Ciências Sociais

PROFA. DRA. MARÍSIA MARGARIDA SANTIAGO BUITONI  
Departamento de Geografia, Faculdade de Ciências Sociais

**RESUMO:** As cidades-gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, situadas na fronteira Brasil-Paraguai, estão entre as maiores conurbações fronteiriças da América Latina. Com o objetivo de identificar e analisar os elementos que promovem ou dificultam a integração, esta pesquisa focalizou a dinâmica dos fluxos socioespaciais que transpõem o limite internacional. O levantamento bibliográfico, as observações e entrevistas *in loco* foram os procedimentos de pesquisa utilizados. Constatou-se que a fronteira é permeada de relações sociais condicionantes de uma complexa integração informal. A formalização de políticas poderá estabilizar e aprofundar essa união, tanto no âmbito local quanto no Mercosul.

**Palavras-Chave:** Fronteira, Cidades-Gêmeas, Integração.

### **Introdução**

Ponta Porã, no estado de Mato Grosso do Sul (BR), e Pedro Juan Caballero, no departamento de Amambay (PY), repartem uma estreita faixa de terra correspondente ao limite Brasil-Paraguai. Juntas, as cidades se encontram entre as principais conturbações fronteiriças da América Latina.

O presente artigo constitui uma síntese de um relatório de Iniciação Científica, realizada ao longo de 2009 e 2010 – “A Integração na Fronteira Brasil-Paraguai: As Cidades-Gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero”.<sup>1</sup> Com o objetivo de extrair e qualificar os elementos que propiciam ou dificultam a integração nesta fronteira seca, focalizou-se a dinâmica dos principais fluxos políticos,

---

<sup>1</sup> A pesquisa foi premiada na 19ª Semana de Iniciação Científica da PUC-SP, em 2010, e apresentada na Jornada Nacional de Iniciação Científica da 63ª Reunião da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), em julho de 2011, na UFG - Goiânia. Desdobrou-se em dois artigos: “Soberania, Segurança e Violência: as Cidades-Gêmeas da Fronteira Brasil-Paraguai”, premiado pelo Ministério da Defesa no concurso de artigos do “6º Seminário do Livro Branco de Defesa Nacional”, e “Assimetrias Socioeconômicas e Fluxos Territoriais na Fronteira Brasil-Paraguai: Ponta Porã e Pedro Juan Caballero”, apresentado no III Seminário de Estudos Fronteiriços, em setembro de 2011, na UFMS - Corumbá. Contato: vgferraro.jr@hotmail.com

socioculturais e econômicos, ao analisar as relações socioespaciais entre os dois lados. Compreender tais relações é de suma importância para o aprofundamento da integração no âmbito do Mercosul, tendo em vista que a fronteira é onde a interação entre os países mais se faz sentir, seja em seus avanços, seja em seus problemas, dentre os quais, a questão do tráfico internacional de entorpecentes e do contrabando.

Considerando que as cidades-gêmeas se estendem de norte a sul no território nacional, esta pesquisa fornece referências para o desdobramento de outras investigações sobre a faixa de fronteira.

## **1. Desenvolvimento**

### **1.1 Metodologia**

Inicialmente, foi realizado um levantamento bibliográfico acerca de conceitos geográficos elementares, como “fronteira” e “território”, bem como referências historiográficas relacionadas à definição do limite fronteiro entre Brasil e Paraguai. Foram previstas e efetivadas visitas a órgãos públicos e privados, além de entrevistas a população e a autoridades locais. Houve o acompanhamento diário de periódicos regionais, de ambos os lados, visando-se a ampliação dos conhecimentos iniciais.

Os trabalhos de campo, sistematizados em duas etapas, subsidiaram a análise de cada parte da fronteira, constando de observação, comparação, interpretação e registro de dados referentes a: história local, sociedade e cultura, educação, línguas, política, economia, saúde, segurança e criminalidade, turismo e entretenimento, comunicação e trânsito. Questionários foram elaborados e aplicados nos dois lados da fronteira, além de entrevistas orais e gravadas, quando permitidas pelos entrevistados.

Por fim, os dados coletados foram interpretados à luz dos conceitos mencionados.

### **1.2 Resultados**

Após um ano de pesquisa, foi possível alcançar seis importantes conclusões, a saber:

### **I) Constatação de relações sociais ambivalentes e paradoxais.**

Como muitos moradores relataram, a “fronteira é onde o Brasil e o Paraguai se encontram e se unem”. Seguramente tal asserção está correta, contudo, o inverso é tão verossímil quanto: a fronteira é, também, onde Brasil e Paraguai se separam e se excluem. Segundo Martin (1992), “limite” é a linha imaginária que separa dois Estados, enquanto que “fronteira” é uma faixa contígua ao limite, muitas vezes bastante povoada, de intenso intercâmbio – uma área de transição entre os dois países. O limite atuaria como uma força de isolamento, enquanto a fronteira atuaria como uma força de integração. Enriquecendo essa concepção, Vicens Vives (1972) considera que a fronteira é uma periferia de tensão cultural, quase sempre criadora e não necessariamente bélica e agressiva. A fronteira política não é mais que um fenômeno determinado por conjunturas históricas e geográficas.

A vida de seus habitantes é permeada por essas relações contraditórias de integração e separação: há uma identidade regional e cultural *fronteiriça* em comum, oposta a distintas identidades nacionais. A população comunga de costumes e tradições oriundos do contato internacional, mas ao mesmo tempo, o fato de o espaço ser delimitado por dois territórios com diferentes jurisdições – submetidos a diferentes poderes – gerou identificações opostas, cada qual com o seu respectivo país. Segundo Haesbaert (2004, p.89), território, limite, poder e identidade são diretamente relacionados:

[Território é] um dos instrumentos utilizados em processos que visam algum tipo de padronização (interna) e de classificação – na relação com os outros territórios [...]. Todos os que vivem dentro de seus limites tendem a ser vistos como “iguais”, tanto pelo fato de estarem subordinados a um mesmo tipo de controle quanto pela relação de diferença que, de alguma forma, se estabelece entre os que se encontram no interior e os que se encontram fora de seus limites [...] Por isso, toda relação de poder espacialmente mediada é também produtora de identidade, pois controla, distingue, separa e, ao separar, de alguma forma nomeia e classifica os indivíduos e grupos sociais. [...] São criadas paisagens históricas que fortalecem a idéia de pátria e de nação [...].

Cardona, chefe do Departamento de Cultura de Pedro Juan Caballero, define a relação heterodoxa que se dá na fronteira: “Nos aproximamos, mas nos repelimos também [...] Aqui há uma diferença, existe uma identidade nacional”. Em

contrapartida, também afirma que “os pioneiros que fundaram as cidades tiveram que abandonar as (principais) diferenças para se conseguir uma convivência harmônica”.<sup>2</sup>

Para alguns setores da elite paraguaia, o Brasil é visto como um Estado “imperialista”. O governador do departamento de Amambay, Juan Ramírez “Ancho”, afirmou que o Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty) “está desenhado sobre uma estrutura lusitana de imperialismo. É um superpoder dentro do Brasil.” Mario Lesme, assessor de imprensa do Amambay, complementou citando que a Rede Globo é um dos instrumentos de expansão do Itamaraty e que este orienta sua política exterior pelo conceito de “fronteiras vivas”, ou seja, o limite jurídico não é o limite real – o limite “real” é onde estão os cidadãos e a cultura do país.<sup>3</sup>

## **II) Mapeamento de políticas de Estado que, ao resguardarem a identificação entre a população e o território nacional, dificultam a integração almejada pela população local.**

Na fronteira é fácil perceber que “país” é, antes de tudo, uma idéia socialmente construída. Entre o Brasil e o Paraguai não há nenhum elemento físico que constitua uma barreira. Um viajante desavisado poderia facilmente adentrar o outro país sem se dar conta disso. Nas áreas rurais, por exceção de algumas sinalizações remotas, é difícil identificar em que lado da fronteira se está. Nas áreas urbanas, as principais diferenças remetem às divergências econômicas e aos poderes estatais. Línguas, escolas, bandeiras, hinos, tarifas aduaneiras, dentre outros, são os símbolos que definem a identificação entre o indivíduo e a superfície do lugar. Tais elementos são usados como recurso de poder do Estado perante a sua população, constituindo um projeto político cujo objetivo é dar coesão e consistência ao território nacional.

Na perspectiva geopolítica, a fronteira, para o Estado, pode se tornar um sério problema, um verdadeiro “front”, caso seus habitantes percam a “identificação” com o corpo nacional para o país vizinho: o Estado correrá o risco de perder o “controle” de parte de seu território – as fronteiras poderão ser reconfiguradas contra o seu interesse. Dessa constatação é que deriva o receio em relação à Integração com o “outro”.

---

<sup>2</sup> Entrevista realizada em 09.10.2009.

<sup>3</sup> Entrevistas realizadas em 12.10.2009.

A noção de soberania nacional que orienta as Relações Internacionais desde a Era Moderna veio a se tornar o maior obstáculo para a harmonia interacional entre os países. Políticas isolacionistas e nacionalistas visam a reforçar os elementos de identidade nacional e excluir a influência vizinha às margens do território. Entretanto, para a população que o habita, apesar de ser o objeto desse projeto excludente, a Integração não é uma opção, mas sim uma necessidade. Ambos os lados dependem um do outro para crescer e se desenvolver. A essa divergência de interesses denominou-se “dilema da fronteira”: o Estado almeja reforçar a fronteira no sentido de barreira, visando o controle pleno de tudo o que entra e sai de seu território, enquanto a população da região almeja a liberdade de ir e vir, o sentido de livre contato com o vizinho.

A Integração está se processando por casamentos, vínculos familiares, trabalho, comércio, esporte, turismo, fluxos migratórios, dentre outros elementos condicionantes de uma aproximação muitas vezes independente do Estado, quando não transgressora deste. Uma iniciativa local recente, que visa à implementação de políticas públicas entre as cidades, é o Parlamento Internacional Municipal (PARLIM), idealizado pelo então vereador Marcelino Nunes. Trata-se de reuniões periódicas entre os vereadores de Ponta Porã e os *concejales* de Pedro Juan Caballero, nas quais os principais problemas da região são discutidos, bem como soluções são propostas. Tendo em vista que somente os Estados Nacionais podem assinar acordos, cada proposta sugerida é tramitada internamente, em cada cidade.

O controle soberano do espaço, limitado pela linha divisória, terminou por gerar o maior problema das regiões de fronteira: o alto índice de criminalidade.

### **III) Transformação da zona fronteiriça em um importante “nó” do crime organizado.**

As divergências legais, a burocracia letárgica, as restrições dos órgãos estatais e a corrupção constituem um forte atrativo à impunidade e, conseqüentemente, ao banditismo. A falta de integração entre os Estados, somadas às oportunidades de lucros oferecidas pela natureza das fronteiras, no sentido de passagem de fluxos e contato internacional, permitiu que essas regiões periféricas chegassem à situação em que hoje se encontram: domínio de cartéis narcotraficantes, contrabandistas, traficantes de armas, dentre outros. Elas podem

ser classificadas como um dos “nós” mais fundamentais das redes do crime organizado transnacional, constituindo um território internacional conflituoso e de baixa definição no que tange às atividades ilícitas. “Guerras”, chacinas e “acerto de contas” são práticas comuns entre facções e máfias rivais. Em 2009, Pedro Juan Caballero registrou 119 homicídios – índice alarmante, considerando que sua população mal excede 115 mil habitantes. A contravenção, desde a fundação dos municípios (fim do séc.XIX), assola o cotidiano fronteiriço:

A fronteira aberta e imensa, vigiada de forma sempre insuficiente, oferecia a perspectiva concreta de fuga e a certeza da impunidade. As autoridades dos núcleos populacionais fronteiriços acusavam a gravidade do problema, cientes de sua impotência para coibir e punir desordens e crimes diversos e sem poder garantir as mínimas condições de ordem e tranqüilidade pública em suas comunidades. (CORREA, 1999, p.208).

A insegurança não é maior, no caso da fronteira em estudo, porque a necessidade levou ao delineamento natural de um código de leis informais, conhecido por “lei da fronteira”. Tal código caracteriza-se por uma série de práticas polêmicas, perpetuadas inclusive por agentes estatais. Um exemplo é a transgressão do limite internacional por policiais de ambos os países. Apesar de ser um ato inadmissível do ponto de vista jurídico e político, ele diminui as chances do criminoso se beneficiar da condição limitada dos agentes estatais: territorialidades de dois Estados se sobrepõem num mesmo espaço. Hélio Arce, Secretário da Juventude do Departamento de Amambay, assim se posiciona a esse respeito: “A lei é um tipo de norma que regula a vida do homem [...] ela é a que menos acompanha a realidade humana. Na fronteira as pessoas tentam criar uma lei que acompanhe essa realidade.”<sup>4</sup>

A “integração local informal” encontrou um meio peculiar de superar os problemas do isolacionismo entre os Estados. A população já habituada à violência, sente-se segura em “confiar” nessas leis: “na fronteira só se dá mal quem mexe com coisa errada” – há uma espécie de justiça paralela.

Ao analisar as cidades-gêmeas de Santana do Livramento e Rivera, na fronteira Brasil-Uruguai, Muller (1992, p.584) observa práticas semelhantes:

Em algumas situações, as autoridades representativas dos órgãos oficiais em nível nacional e estadual vêem-se obrigadas a “fechar os olhos”, não por estarem coniventes com o desrespeito às leis, mas pelo fato de conhecerem a realidade local, compreendendo o quanto acertos informais são vitais para o desenvolvimento da comunidade fronteiriça.

---

<sup>4</sup> Entrevista realizada em 11.10.2009.

O atendimento emergencial de bombeiros no país vizinho e a extradição de delinquentes sem levar em conta as exigências burocráticas previstas na lei são também práticas usuais, conhecidas como “política da boa vizinhança”.

A integração informal é uma medida paliativa, que alivia alguns problemas ao mesmo tempo em que desatina novas tensões. A formalização de políticas de segurança, com a criação de uma polícia binacional fronteiriça, auxiliaria no combate à contravenção sem que houvesse a violação do limite territorial – trata-se da soberania “compartilhada”.

#### **IV) As diferenças socioeconômicas entre os dois lados são marcantes.**

Brasil e Paraguai se encontram em graus de desenvolvimento econômicos distintos, o que exerce impacto direto nos serviços públicos e nos indicadores sociais. A Educação paraguaia, por exemplo, em virtude da escassez de recursos financeiros apresenta mais deficiências se comparada à oferecida no Brasil. Os nacionais daquele país acabam ficando com os empregos menos qualificados. Essa assimetria internacional que se reflete nas cidades-gêmeas acabou por gerar relações de prestígio e estigma entre as populações: ao lado do convívio pacífico há inúmeros preconceitos e estereótipos em suas interações - não tão harmônicas quanto parecem à primeira vista.

A dependência do comércio paraguaio diante da clientela brasileira é também um fator que exerce pressão no sentido de assimilação cultural dos nossos vizinhos: falar português é quase uma exigência para se conseguir um bom emprego. Paraguaio frequentemente buscam escolas e hospitais de Ponta Porã, o que sobrecarrega o sistema público e cria um conflito “identitário”, uma vez que os pedrojuaninos que estudam nessas escolas aprendem a história e a língua do Brasil, mas não as de seu país. O Ministério da Saúde brasileiro possui um programa em implantação denominado “Sistema Integrado de Saúde” (SIS) que, basicamente, consiste no aumento da verba destinada aos municípios limítrofes.

#### **V) Atualmente o Brasil exerce uma forte “influência” cultural e educacional, mas nem sempre foi assim.**

A fronteira é também um espaço de constantes trocas culturais. Costumes identitários paraguaios foram assimilados na identidade sul-mato-grossense, como o *tereré*, a culinária, as *polcas* e *guaranias*, dentre outros. Por sua vez, a cultura brasileira também foi assimilada pela população fronteiriça do vizinho país, com maior intensidade: paraguaios falam o português, assistem aos canais brasileiros e ao futebol, acompanham as notícias e as músicas do Brasil.<sup>5</sup> Na pesquisa de campo houve, inclusive, relatos de paraguaios que falavam português e guarani, mas não o espanhol. No início do século XX, a situação era inversa. Em uma visita a região, no ano de 1913, o Presidente do Estado do Mato Grosso, Costa Marques, indignou-se com o que se deparou:

[...] na povoação paraguaya funcionava uma escola graduada, bem installada e bem dirigida, e que também era frequentada pelas crianças da povoação brasileira que alli iam receber instrução em língua castelhana! [...] Constrictou-me esse facto de irem os filhos de nossos compatriotas receber os primórdios da sua educação intellectual, moral e cívica em uma escola estrangeira e tenho-me esforçado para pôr termo a esta lamentável anomalia. (CORREA, 1999, p.54)

Arruda complementa (1986, p.429-430) com referência aos primeiros colonizadores da região, que foram trabalhar na colheita de erva-mate.

Com relação aos filhos [dos ervateiros, no início do séc. XX], até os de origem brasileira só falam o guarani, a língua corrente no erval. Os paraguaios não tinham o interesse em aprender o português. Se a mãe era guarani, então, e casada com brasileiro, e permanecendo junto dos filhos, só ensinava o seu idioma, e os usos e costumes de sua raça. Mesmo porque no Paraguai havia uma tendência pelo matriarcado [...].<sup>6</sup>

[...] Os brasileiros, raros, eram absorvidos pela maioria que só falava guarani, e por necessidades de comunicação, obrigados a aprender a linguagem dos paraguaios [...] eram estrangeiros em sua própria terra.

Com o objetivo de reduzir as assimetrias educacionais e culturais, foi criado o Programa Escolas Interculturais Bilíngues de Fronteira (PEIBF), que consiste em uma troca semanal de professores, chamada de *cruce*. Em certo dia da semana um professor paraguaio vai ao colégio brasileiro dar aula em espanhol e guarani, enquanto um professor brasileiro vai ao colégio paraguaio dar aula em português. Desde 2009, dois colégios participam do programa: o “João Calvoso” (Ponta Porã) e o “Defensores Del Chaco” (Pedro Juan).

<sup>5</sup> É o chamado “*soft power*” brasileiro.

<sup>6</sup> A maior parte da população masculina foi dizimada no conflito. O país foi reconstruído pelas mulheres, que se tornaram um símbolo nacional. No período pós-guerra foi comum a prática da poligamia como solução à falta de homens.



## **VI) A economia local é muito instável e flexível, sendo diretamente vulnerável às oscilações do real e do dólar.**

O comércio é a principal atividade que movimenta as cidades. Cada flutuação do real em relação ao dólar exerce impacto direto nos fluxos de bens e pessoas. Quando o real está valorizado, turistas brasileiros se dirigem a Pedro Juan em busca de produtos importados.<sup>7</sup> O contrário provoca forte recessão e retração comercial. Pode-se dizer que a fronteira é a região mais sensível do Estado aos acontecimentos que se dão no cenário internacional. A população e a economia já se adaptaram a essa dinâmica - um lado complementa o outro. Turistas brasileiros fazem suas compras no Paraguai, mas se hospedam e comem em Ponta Porã. Lojas, hotéis e restaurantes estão dispostos próximos ao limite fronteiriço.

Fato peculiar é que ambas as cidades cresceram, principalmente, pela alta rentabilidade proporcionada pelas diferenças tarifárias e pelo comércio complementar internacional. A fronteira e suas diferenças territoriais são condições elementares para a distribuição de fluxos internacionais; exercem uma pressão considerável na dinâmica e interações dos mesmos.

## **2. Considerações Finais**

Ao longo da Iniciação Científica foram qualificadas e definidas as principais dimensões concernentes à Integração, propondo-se soluções para seus pontos mais conturbados. Medidas como a criação de uma polícia binacional fronteiriça, poderiam contribuir para o combate ao crime organizado – a fronteira diminuiria o seu potencial atrativo às atividades ilícitas. Projetos regionais, como o PARLIM (Parlamento Internacional Municipal), merecem atenção pois constituem um importante marco nessa orientação.

As relações entre as duas cidades somente se tornarão interdependentes, de fato, quando houver uma maior simetria, principalmente no que tange aos parâmetros socioeconômicos, origem dos estigmas e estereótipos locais. O Brasil, como líder regional, deve se preocupar com o desenvolvimento de suas zonas contíguas, aplicando projetos exequíveis que valorizem a existência da sociedade fronteiriça. As assimetrias relativas entre um lado e outro, além de elevarem a

---

<sup>7</sup> Em julho de 2010, comerciantes de Ponta Porã tentaram construir um muro em protesto à disparidade nos preços entre as duas cidades, aprofundada pela valorização do real. O muro foi apelidado pelos comerciantes pedrojuaninos de “muro de la verguenza”.

criminalidade, sobrecarregam os serviços públicos do lado com maiores recursos. Incentivos à alteridade, desde a infância, são importantes ações que contribuirão para a “harmonização” relacional. O Programa Escolas Interculturais Bilíngues de Fronteira (PEIBF) é um grande avanço nesse sentido. Objetivos integrativos maiores, como o Mercosul, somente terão sucesso quando as diferenças regionais forem atenuadas e estabilizadas nas margens dos territórios que o compõem.

As dinâmicas territoriais da fronteira são diferentes das verificadas nas demais regiões dos países, merecendo um tratamento diferenciado, com outros códigos de leis e outros meios de tributação. A Integração vem ocorrendo informalmente, na sociedade e a formalização de políticas e instituições poderá contribuir para a estabilidade dessa união. As concepções contemporâneas de território, que vão além das fronteiras jurídico-políticas e reconhecem as possibilidades das multiterritorialidades, iluminam essa questão.

Os Estados Nacionais devem reorientar suas políticas diplomáticas em um sentido menos *realpolitik*, “soberano”, e mais liberal, integracionista. A fronteira é o primeiro passo para esse objetivo. É nela onde começa e termina a guerra e, portanto, onde começa e termina a paz entre as nações.

### 3. Bibliografia

- .CORRÊA, Lúcia Salsa. *História e Fronteira, O Sul de Mato Grosso 1870-1920*. Campo Grande: Editora UCDB, 1999.
- .MACHADO, Lia Osório. *Limites, Fronteiras, Redes* In: T.M.Strohaecker, A.Damiani, N.O.Schaffer, N.Bauth, V.S.Dutra (org.). *Fronteiras e Espaço Global*, AGB-Porto Alegre, Porto Alegre, 1998, p.41-49
- .MARTIN, André. *Fronteiras e Nações*. São Paulo: Contexto, 1992.
- .NUNES, Marcelino. *PARLIM – Parlamento Internacional Municipal, Um Projeto de Integração*. Dourados: Editor Nicanor Coelho, 2006.
- .MULLER, Karla M. (1992). *Espaços de Fronteiras Nacionais, Pólos de Integração*. In: OLIVEIRA, T. C. M. de (Org.). *Território sem limites: estudos sobre fronteiras*. Campo Grande: UFMS, 2005.
- .RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.
- .TORRECILHA, Maria Lúcia. *A fronteira, as cidades e a linha*. Campo Grande –MS: UNIDERP, 2004.
- .VIVES, J. Vicens. *Tratado general de geopolítica*. Barcelona: Editorial Teide, 1972.