

## O PLANEJAMENTO REGIONAL DA COSTA OESTE DO PARANÁ É INTEGRADO?

*Edson Belo Clemente de Souza\**  
*Vanderleia Gemeli\*\**

**Resumo:** Este estudo busca analisar a (des)integração do planejamento regional dentre os municípios limítrofes ao Lago de Itaipu (Foz do Iguaçu, Santa Terezinha de Itaipu, São Miguel do Iguaçu, Missal, Santa Helena, Diamante do Oeste, Entre Rios do Oeste, Pato Bragado, Marechal Cândido Rondon, Mercedes, Guaíra, Terra Roxa, Medianeira, Itaipulândia e São José das Palmeiras). Sendo a concepção regional uma realidade entre esses municípios, o fluxo de pessoas, de serviços e de mercadorias densifica a relação entre eles, implicando políticas que os articulem. A partir do momento em que esses municípios se encontram inseridos em uma mesma realidade e numa mesma dinâmica de desenvolvimento, torna-se fundamental analisar o papel do planejamento para melhor compreender a região em estudo. A percepção da integração ou da falta dela no planejamento regional se fará pela análise dos Planos Diretores desses municípios, da atuação de instituições públicas e privadas e dos programas implantados por essas instituições.

**Palavras-chave:** Planejamento regional, costa oeste do Paraná, planos diretores, programas turísticos.

### IS THE REGIONAL PLANNING OF WEST COAST OF PARANA INTEGRATED?

**Abstract:** The objective of this study is to analyze the (dis) integration of the regional planning among the cities bordering Itaipu Lake. (Foz do Iguaçu, Santa Terezinha de Itaipu, São Miguel do Iguaçu, Missal, Santa Helena, Diamante do Oeste, Entre Rios do Oeste, Pato Bragado, Marechal Cândido Rondon, Mercedes, Guaíra, Terra Roxa, Medianeira, Itaipulândia e São José das Palmeiras). As the regional integration concept is a reality among these towns, the flow of people, services and goods make their relationship stronger, being necessary policies to articulate them. Considering that these towns are inserted in the same situation and in the same dynamic of development, it is crucial to analyze the role of planning in order to better understand the region that is being studied. The perception of integration or the lack of it in the regional planning will be noticed during these towns' Master Plans analysis, as well as the performance of public and private institutions and the programs carried out by these institutions.

**Keywords:** Regional planning, west coast of Parana, master plans, tourist packages.

## Introdução

A Região Costa Oeste do Paraná se constituiu a partir da formação do Lago de Itaipu, em 1982, com o represamento da usina hidrelétrica. A formação desse lago propiciou uma nova feição à região Oeste do Paraná, estabelecendo uma nova dinâmica de fluxos, seja por serviços, pessoas, mercadorias, bens e informações (SOUZA, 1998 e 2002).

O presente trabalho é resultado da pesquisa do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC), realizado no período de julho de 2008 a julho de 2009 e tem como objetivo analisar a relação integradora entre os municípios da região Costa Oeste do Paraná (Diamante do Oeste, Entre Rios do Oeste, Foz do Iguaçu, Guaíra, Itaipulândia, Marechal Cândido Rondon, Santa Terezinha de Itaipu, Missal, São Miguel do Oeste, Santa Helena, São José das Palmeiras, Mercedes, Pato Bragado, Terra Roxa e Medianeira), através do planejamento regional, considerando a atividade turística como o principal vetor econômico.

No momento da formação do lago, oito municípios foram atingidos e, hoje, após alguns desmembramentos e emancipações distritais, a região é composta por quinze municípios.

São vários os fatores que colaboram, atualmente, para que esses municípios se articulem e se insiram num contexto regional. Dentre eles podemos destacar: a utilização do lago como bem comum da sociedade; a criação de projetos de aproveitamento do mesmo lago sob a coordenação do Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu; a centralização do poder da Itaipu sobre o gerenciamento do lago, fazendo com que os municípios interajam sob sua mediação; o recebimento dos *royalties*, que lhes permite investimentos maiores, tanto no âmbito local como no regional; programas de desenvolvimento regional, em especial aqueles voltados para a atividade turística; etc. Ao referir-se ao conceito de região, Corrêa (1987) destaca que, embora seja complexo, está ligado à noção fundamental de diferenciação de área.

A formação do Lago de Itaipu, portanto, é o principal elemento que colaborou e colabora para que esses municípios se encontrem inseridos numa região, a Região Costa Oeste do Paraná. A partir desse princípio básico, dessa influência comum, é possível perceber na região a promoção e

o desenvolvimento de diversas ações, dentre elas programas, políticas institucionais e projetos que são implantados por instituições privadas e ou pelo Estado. Essas ações geralmente procuram englobar todos os municípios que foram afetados pela formação do lago, portanto todos os municípios da Costa Oeste do Paraná, uma vez que eles partilham, como já destacado, de condições comuns. Assim, investir em ações que englobem a todos os municípios é a base para o planejamento, que deve ser pensado e articulado como regional, sendo que os municípios são pertencentes de uma região. Não é, portanto, sensato, realizar um planejamento local, fragmentado, sem considerar os demais municípios, especialmente quando os recursos são públicos, pois a integração pressupõe otimização desses recursos.

As políticas regionais surgem na tentativa de amenizar as diferenças do chamado desenvolvimento desigual e desequilibrado, como destaca Diniz (2001), ao dizer, que paralelamente ao crescimento econômico e ao desenvolvimento, surgem também as desigualdades territoriais e sociais, principalmente em países de grandes extensões, onde as diferenças regionais são mais perceptíveis. As políticas regionais são, portanto, uma tentativa de, segundo seu discurso, amenizar as desigualdades e outros aspectos das regiões, fazendo com que tenham um desenvolvimento menos desigual. Essas políticas, no entanto, nem sempre alcançam os resultados a que se propõem, pois cada região se desenvolve e cresce segundo suas especificidades, sua infraestrutura e recursos disponíveis e ainda levando em conta seu passado histórico.

O recebimento dos *royalties* pagos por Itaipu é outro fator que colabora para que esses municípios se insiram num contexto regional, uma vez que é uma compensação financeira comum a todos os municípios lindeiros e a partir da qual se podem realizar quaisquer investimentos, tanto localmente, com melhorias em cada município, como também regionalmente com investimentos em conjunto, entre os municípios.

A centralização do poder de Itaipu sobre o gerenciamento do lago também colabora para a consolidação da região, visto que vários programas<sup>1</sup> implantados por Itaipu fazem com que os municípios interajam uns com os outros.

A implantação de programas de desenvolvimento regional, em especial aqueles voltados para a atividade turística, é outro fator semelhante entre os municípios. A escolha de programas voltados à atividade turística se deve em função de ser um importante vetor econômico dessa região, despontando principalmente após a construção da hidrelétrica pela criação de praias artificiais nas águas do lago e outras formas de infraestrutura que fazem com que essa atividade possa ser explorada. Ocorre que tal atividade não se clarifica com uma base de dados, uma vez que está em processo de construção e que pressupõe contradições, especialmente em relação à apropriação dos recursos, sejam naturais, humanos e financeiros.

A atividade turística, ao apropriar-se de determinados espaços, cria condições para a exploração, a produção e a reprodução do espaço geográfico. Na Costa Oeste, por exemplo, a atividade turística produz e reproduz o espaço, que, assim como em todo lugar, está em constante transformação, mas que, nesse caso, recebeu impulso com o avanço dessa atividade advinda da nova configuração e características do espaço, pela formação do lago, que também criou condições para exploração pelo turismo (SOUZA, 2009).

A concepção regional, portanto, é uma realidade, visto que o fluxo de pessoas, de serviços e de mercadorias densifica a relação entre os municípios, implicando, portanto, políticas que assegurem uma articulação deles mesmos.

A partir do momento, então, em que esses municípios se encontram inseridos em uma mesma realidade e numa mesma dinâmica de desenvolvimento, torna-se fundamental analisar o papel do planejamento para melhor compreender a região em estudo.

## Metodologia

Para a realização desta pesquisa, buscou-se analisar as ações de planejamento regional contidas, por exemplo, em alguns programas, instituições, planos diretores e iniciativa privada, de atuação na região em estudo, conforme o Quadro 1.

Quadro 1 – Programas, Planos Diretores e instituições analisados, segundo suas ações de planejamento regional

AÇÕES DE PLANEJAMENTO REGIONAL	
<b>Planos Diretores</b>	Foz do Iguaçu, Sta. Terezinha de Itaipu; São Miguel do Iguaçu; Itaipulândia; Medianeira; Mercedes; Missal; Marechal Cândido Rondon; Pato Bragado; Guaira.
<b>Instituições públicas</b>	Itaipu; SEDU; Min. do Turismo; Min. da Integração Nacional; Iparde; Paranacidade; AMOP; Conselho de Des. dos Mun. Lindeiros ao Lago de Itaipu.
<b>Programas institucionais</b>	PRT, PNDR; PRDE; PDFF; Caminhos do Turismo Integrado ao Lago de Itaipu; Prodetur Sul; Cultivando Água Boa.
<b>Iniciativa privada</b>	Sebrae; Acimacar, hotéis.

Elaboração: GEMELLI, V.

### Planos Diretores e suas diretrizes regionais

Os estudos realizados pela leitura e análise dos planos diretores concluídos dos municípios lindeiros ao Lago de Itaipu demonstram a existência de diretrizes que contemplam a perspectiva regional. Dos 15 municípios pertencentes à região, 10 possuem seus planos diretores concluídos, como se pode verificar na Tabela 1.

Esses planos, ainda que não sejam a totalidade, são representativos para compreender a realidade regional. Todos eles estão de acordo com o Estatuto da Cidade, responsável pelo estabelecimento da política urbana e rural na esfera municipal (RODRIGES, 2005). O artigo 182<sup>2</sup> da Constituição afirma a obrigatoriedade do planejamento ao exigir a elaboração de Planos Diretores para as cidades com população acima de 20 mil habitantes, e amplia essa exigência para as cidades que são integrantes de áreas de especial interesse turístico e para aquelas que estão inseridas em áreas de influência de empreendimentos ou de atividades com significativo impacto ambiental e de âmbito regional.

Tabela 1 - Municípios Lindeiros e seus Planos Diretores

Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu	Concluído	Iniciado	analisado
Foz do Iguaçu	x		x
Santa Terezinha de Itaipu	x		x
São Miguel do Iguaçu	x		x
Itaipulândia	x		x
Medianeira	x		x
Missal	x		x
Santa Helena		x	
Diamante do Oeste		x	
São José das Palmeiras		x	
Mal. C. Rondon	x		x
Mercedes	x		x
Pato Bragado	x		x
Entre Rios do Oeste		x	
Terra Roxa		x	
Guaira	x		x

Fonte: Paranacidade (dez.2009); Elaboração: SOUZA, E. B. C. de; GEMELLI, V.

Assim, portanto, embora apenas 10 dos 15 municípios lindeiros apresentem seus planos diretores concluídos (conforme Tabela 1), é necessário ressaltar que todos os municípios da região Costa Oeste do Paraná – lindeiros ao Lago de Itaipu –, deverão elaborar seus Planos Diretores, conforme prevê o artigo 50 do Estatuto da Cidade, pois, além de serem impactados pela construção da Hidrelétrica de Itaipu, também estão inseridos em programas turísticos, independentemente do número de habitantes. É que essas são condições da obrigatoriedade legal que atingem a todos eles.

A partir da análise desses Planos Diretores, é possível perceber que eles possuem diretrizes que estão voltadas para a questão regional. Assim, conforme a Lei Municipal Complementar nº 1634/2004, que institui o Plano Diretor de São Miguel do Iguaçu, são apresentadas as seguintes diretrizes que contemplam a perspectiva regional e a atividade turística: "- Estimular o fortalecimento das cadeias produtivas do Município e da região;"" - Atrair novos setores produtivos para o Município, em consonância com a política de desenvolvimento regional;"" - Consolidar o turismo na Reserva Indígena Ava-Ocoí, Lago de Itaipu, Terminal Turístico do Ipiranga e Parque Nacional

do Iguçu;””- Compatibilizar, quando do interesse do Município, os planos e projetos de desenvolvimento urbano com propostas regionais ou de municípios vizinhos”. Pode-se perceber que as diretrizes do Plano Diretor de São Miguel do Iguçu levantam questões que são de interesse não apenas local, mas também regional, tanto o que se refere ao turismo, como as ligadas ao desenvolvimento, ao setor produtivo e outros.

Também o Plano Diretor de Medianeira apresenta diretrizes que expressam um caráter regional, especialmente no Título II, das Diretrizes e Proposições de Desenvolvimento, no Capítulo II, dos Macro-Objetivos, quando apresenta o artigo 21, o qual propõe os seguintes macro-objetivos no aspecto regional: Eliminar desigualdades sociais; otimizar a fruição do entroncamento rodoviário; aproveitar os negócios já existentes (agroindústrias, comércio, educação, serviços, etc.) para a geração de outros, num efeito cadeia, multiplicados; formar e fortalecer a representatividade política com municípios éticos e de continuidade nas ações focadas em Medianeira e suas características de Polo.

Percebe-se, portanto, que os Planos Diretores de São Miguel do Iguçu e de Medianeira possuem, dentre suas diretrizes, aquelas que estão voltadas para o aspecto regional. Isso evidencia que esses novos planos diretores, além de terem uma relação maior com o local, ou seja, o município, também destacam o planejamento numa escala regional. No Plano Diretor de Medianeira, por exemplo, há um item, o artigo 21, especialmente direcionado para a região.

Outros Planos Diretores também analisados no decorrer desta pesquisa, como o de Mercedes e o de Guaira, também possuem diretrizes que evidenciam a questão regional e também a atividade turística.

O Plano Diretor de Mercedes, por exemplo, apresenta, na Subseção V, dos Programas, no item b) “o apoio à organização e capacitação permanente do setor informal para a fabricação e comercialização de produtos regionais.” Também apresenta, na Seção III, do Turismo, o item “V – articular atrativos turísticos com municípios vizinhos para implementar ações conjuntas;” e o item “VI – integrar ações do Município aos programas federais e estaduais.”

Já o Plano Diretor de Guaira apresenta, no Livro II, do Ordenamento

Físico-Territorial, no Título I, do Macrozoneamento Municipal, no Capítulo V, dos Eixos, a Seção V – Eixo de Integração Regional – EIR, a qual expressa o seguinte: “Art. 106. O Eixo de Integração Regional apresenta as seguintes características: BR-163 e BR-272 importantes eixos de comunicação do Município com a região; eixos de escoamento da produção agrícola; intenso fluxo de veículos pesados; concentração de usos comerciais e de serviços”. “Art. 107. O Eixo de Integração Regional tem como objetivos mínimos orientar as políticas públicas no sentido de incentivar a instalação de empreendimentos para geração de trabalho e renda”. “Art. 108. O Eixo de Integração Regional utilizará prioritariamente os seguintes instrumentos: Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV); outorga Onerosa do Direito de Construir; Operações Urbanas Consorciadas”.

Ambos os Planos Diretores (Mercedes e Guaíra) possuem diretrizes ligadas, por exemplo, ao turismo, à produção, à malha rodoviária, como se pode perceber. Todas essas questões são de interesse regional, pois são comuns a todos os municípios. A conservação da malha rodoviária, por exemplo, ter as rodovias conservadas é algo de importância para o escoamento da produção de todos os municípios e até para o próprio fluxo de pessoas e serviços, portanto, não faz sentido somente um município investir na parte da rodovia que corta seu território e os demais municípios não investirem. Dessa forma todos os municípios saem prejudicados, pois estradas esburacadas dificultam o escoamento da produção, o fluxo de pessoas, de serviços e outros. É nesse momento que se percebe a importância de existirem ações e/ou investimentos conjuntos entre os municípios.

Assim também, nos Planos Diretores de Foz do Iguaçu e de Itaipulândia é possível identificar diretrizes que estão voltadas para a atividade turística, contemplando, portanto, a perspectiva regional. Conforme a Lei Municipal Complementar nº. 115/2006, de 9 de outubro de 2006, que institui o Plano Diretor de Foz do Iguaçu, destacam-se as seguintes diretrizes: Art. 5, o item V: “integração das políticas públicas de desenvolvimento municipal, regional e até mesmo internacional na região da tríplice fronteira”; no artigo 13, item V: “Consolidar a cidade de Foz do Iguaçu como pólo de atratividade da região, com a implementação dos



programas e projetos contidos neste plano”. Demonstrando que o Plano Diretor de Foz do Iguaçu possui diretrizes voltadas para a atividade turística contemplando a perspectiva regional; no Art. 18, o item XVI – “articulação com municípios vizinhos para dinamização da economia regional”; no Art. 36, o item IX – “implementar programas e projetos em conjunto com a região, priorizando principalmente o saneamento e o transporte público”.

Quanto à Lei Municipal nº. 841/2006, de 31 de agosto de 2006, que institui o Plano Diretor de Itaipulândia, este plano se destaca nas diretrizes gerais, no item 6: “promover e estimular a ampliação dos fluxos turísticos regionais, nacionais e internacionais”.

Nesses planos, portanto, é possível perceber a existência de diretrizes voltadas principalmente para a atividade turística, buscando, por exemplo, a ampliação dos fluxos turísticos a nível regional, assim como, também, uma maior articulação entre os municípios, através da implementação de programas e de projetos em conjunto com a região, como destacado no Plano Diretor de Foz do Iguaçu.

No Plano Diretor de Santa Terezinha de Itaipu algumas diretrizes dão enfoque à questão regional, tais como: “IX – garantir a acessibilidade universal ao território do município por meio de rede de circulação viária segura e do sistema de transporte público; XVI – integrar o planejamento local ao regional, por intermédio da cooperação e articulação com os demais municípios da região”. No Capítulo I do Título III do presente Plano, ligado aos aspectos regionais, consta que a principal deficiência apresentada na região é falta de unidade entre os municípios da região visando um plano de integração e desenvolvimento em conjunto.

Quanto ao item IX do Plano Diretor de Santa Terezinha, apresentado acima, é possível perceber a preocupação em garantir a acessibilidade ao município por meio de uma rede de circulação viária, o que implica uma articulação com os municípios vizinhos, os quais constituirão tal rede viária. O presente plano também apresenta preocupação em integrar o planejamento através da articulação com os demais municípios, sendo que a falta de unidade entre os municípios da região apresenta-se como principal deficiência.

Quanto aos aspectos ligados à questão regional no Plano Diretor

de Marechal Cândido Rondon, um enfoque maior é dado à atividade turística, sendo alguns temas prioritários: - melhorias na pavimentação e na sinalização viária/turística de rodovias que conduzem à região, sendo este considerado um aspecto relevante para o desenvolvimento do turismo; - outro aspecto, já implantado a nível regional, é a criação do Instituto de Turismo e Eventos dos Caminhos do Turismo Integrado ao Lago de Itaipu – “Caminhos ao Lago de Itaipu Convention & Visitors Bureau”, que é uma entidade privada sem fins lucrativos cujos objetivos são representar a iniciativa privada do setor turístico, bem como promover a região por meio de ações de *marketing*; - a existência do Consórcio Intermunicipal de Saúde é apontada como um ponto positivo, demonstrando sua importância para minimizar as dificuldades de acesso aos serviços especializados, sendo um fator importante também na integração regional; - outra questão é o fortalecimento da potencialidade do turismo rural e ecológico que requer uma atuação institucional forte do próprio município e a integração de esforços com os municípios vizinhos; - um aspecto importante é a reunião de esforços entre os municípios limítrofes ao Lago de Itaipu para garantir a manutenção do recebimento dos *royalties* da Itaipu. Assim, um planejamento integrado (com os demais municípios beneficiados) das ações a serem executadas com os recursos recebidos em *royalties*, além de tornar a aplicação mais transparente, pode ser um argumento a fortalecer o pleito de manutenção do pagamento.

Essas são algumas das diretrizes contidas no Plano Diretor de Marechal Cândido Rondon que colocam o conjunto das ações regionais e locais em prol do turismo como um grande facilitador do processo de desenvolvimento do turismo. Um dos aspectos relevantes é a atuação conjunta entre os municípios para garantir a manutenção dos *royalties* após 2023, considerando a aplicação conjunta desse recurso um ponto a favor da manutenção do recebimento dos mesmos, tornando sua utilização mais transparente, e beneficiando a região com investimentos a nível regional e não apenas local.

No Plano Diretor de Pato Bragado, consta, no Art. 11, dos objetivos gerais, o item XVI: “Orientar a política de desenvolvimento do município, considerando as condicionantes ambientais e utilizando adequadamente

as potencialidades do meio natural, social e econômico da região e do município”.

Também consta, nesse plano, no Título II, da Gestão Democrática da Política Urbana, no Capítulo I, da Operacionalização da Gestão Democrática, o item XXVII: “Articular entendimentos com municípios vizinhos, visando formular políticas, diretrizes e medidas comuns que abranjam a totalidade ou parte de seu território, baseado na Lei do Plano Diretor, destinada à superação de problemas setoriais ou regionais comuns, bem como firmar convênios ou consórcios com esse objetivo, sem prejuízo de igual articulação com as demais esferas do governo”.

É possível perceber, portanto, a preocupação em articular os municípios na busca pela superação de problemas regionais comuns.

Dos dez municípios que tiveram seus planos diretores analisados, apenas no Plano Diretor de Missal não são identificadas diretrizes que evidenciem a perspectiva regional.

Considerando os Planos Diretores analisados, percebe-se que os mesmos são importantes instrumentos norteadores do sistema de planejamento e de gestão municipal, e que, apesar de a concepção tradicional do Plano Diretor fazer pouca referência ao planejamento regional, é possível perceber, através desses novos planos diretores, o exercício em se pensar um planejamento integrado regionalmente. Ainda há, no entanto, um longo caminho a ser percorrido para que um planejamento regional de fato seja consolidado, uma vez que constatamos, através da leitura e da análise das diretrizes dos Planos Diretores dos dez municípios que já o concluíram, algumas das quais foram relatadas acima, que a maioria deles possui realmente diretrizes que contemplam a perspectiva regional, ou seja, dentro de suas ações previstas, o regional também é contemplado, além do local. Analisando-se a realidade dos municípios observa-se, porém, que, na prática, eles não estão organizados para aplicar essas diretrizes, ainda que teoricamente elas sejam regionais. Percebe-se que não há uma correlação entre elas, pois não houve diálogo entre os gestores municipais no momento de implementação dessas diretrizes nos seus Planos Diretores. Ou seja, essas diretrizes foram idealizadas nos Planos Diretores sem terem sido pensadas antes por toda

região ou sem terem sido analisadas e dialogadas entre os municípios que por elas são ou serão influenciados. Essas ações foram idealizadas ao serem colocadas nos Planos Diretores, sem que para isso fosse pensada a sua real articulação e efetivação, ou seja, a prática, propriamente dita. Isso pode ser constatado visto que nenhum Plano, ou propriamente suas diretrizes, faz menção a outros Planos, ou a outras diretrizes. Não há, portanto, uma organização regional para aplicar essas diretrizes que preveem contemplar o regional. Considera-se que é necessária uma articulação efetiva que possibilite um planejamento que seja integrado regionalmente, pressupondo também ações integradoras.

### Programas institucionais

Outro elemento importante é a possibilidade de planejamento regional através de programas, planos ou projetos turísticos em comum existentes entre esses municípios, uma vez que, a partir dessa nova realidade promovida pela construção da usina hidrelétrica, há também uma nova dinâmica de desenvolvimento na região, onde a atividade turística se destaca. Para tanto, fez-se um levantamento prévio dos Programas/Planos/Projetos que são desenvolvidos na região dos municípios limieiros, sendo que estes também podem ser compreendidos como uma medida de planejamento regional que visa o desenvolvimento.

Podemos ressaltar, dentre os programas turísticos, o Programa de Regionalização do Turismo (PRT) e os Caminhos do Turismo Integrado ao Lago de Itaipu, aquele de âmbito federal e este regional.

Ambos os programas turísticos levam em conta a presença do planejamento. O PRT é um modelo de gestão descentralizada implantado no país pelo Ministério do Turismo (MTur), tendo como objetivo que cada Unidade Federada, região ou município, busque suas próprias alternativas com relação ao turismo, levando em conta suas realidades e especificidades. Implantado em 2005, esse programa, segundo o MTur:

[...] assume a noção de território como espaço e lugar de integração do homem com o ambiente, dando origem a diversas formas de se organizar e se relacionar com a natureza, com a cultura e com os recursos disponíveis. Esta noção de

território propõe uma coordenação entre organizações sociais, agentes econômicos e representantes políticos, superando a visão estreitamente setorial do desenvolvimento. (BRASIL 2005, p.12).

Nesse sentido, esse programa atua na Região Costa Oeste procurando promover a integração e a cooperação entre os municípios que a compõem, fazendo com que haja entre eles uma atuação conjunta com relação à atividade turística, o que contribui, portanto, para o planejamento regional.

Quanto ao programa Caminhos do Turismo Integrado ao Lago de Itaipu, ele foi criado em meados de 2002 a partir de um convênio firmado entre o Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu (instituição regional), SEBRAE, FEPESE e UFSC. O programa Caminhos do Turismo Integrado ao Lago de Itaipu consiste, como o próprio nome diz, em caminhos turísticos da Costa Oeste integrados, que visam o desenvolvimento do turismo na região de forma integrada. Esse programa engloba três roteiros temáticos: Caminhos das Águas; Caminhos Rurais e Ecológicos; e Caminhos da Colonização.

Considera-se que os programas de desenvolvimento turístico regional podem ser importantes instrumentos para fazer com que os municípios interajam e se articulem, impulsionando o planejamento da região, uma vez que a atividade turística interfere na produção do espaço regional, contribuindo, por exemplo, para a consolidação de novas territorialidades -- visto que programas como o PRT e como o Caminhos do Turismo Integrado ao Lago de Itaipu são políticas institucionais implantadas por instituições públicas que pressupõem o uso do território. Ou seja, essas políticas territorializam o espaço (Costa Oeste) através de suas práticas.

Ocorre, no entanto, que, pela análise do conteúdo e/ou principais objetivos das políticas públicas e programas implantados, como do PRT e dos Caminhos do Turismo Integrado ao Lago de Itaipu, relacionados acima, bem como pela análise das instituições que os implantaram, podendo elas ser públicas ou privadas, percebe-se que possuem um papel importante na intervenção da produção do espaço, como já destacado, pois suas ações

conduzem a determinada realidade pautada em seus objetivos previstos. Geralmente, no entanto, tais políticas ocorrem também sem articulação com outras políticas e programas que abrangem a região, ou com os próprios Planos Diretores que funcionam como instrumentos norteadores do ordenamento, funcionamento e crescimento dos municípios e, portanto, deveriam ser levados em conta no momento de implantação de tais políticas. Isso foi constatado, visto que, no conteúdo de cada política, as demais políticas que já existem não são citadas, os objetivos das demais não são considerados. Ou seja, as ações de tais políticas não buscam uma articulação e integração com as ações das outras políticas, mesmo que com objetivos semelhantes, como, por exemplo, os objetivos previstos pelo PRT e pelo programa Caminhos do Turismo Integrado ao Lago de Itaipu, sendo que ambos propõem basicamente uma atuação conjunta entre os municípios no que se refere principalmente à atividade turística, no entanto, no âmbito do texto de cada um desses programas, o outro não é citado, não há uma articulação entre eles. Assim, ao contrário, essa articulação se torna fundamental para um planejamento que se quer regionalmente integrado.

Outros programas, como a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), Planos Regionais de Desenvolvimento Estratégico (PRDE), o Programa Cultivando Água Boa, o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Sul do Brasil (Prodetur Sul) e o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) também desenvolvem ações na região em estudo. Abaixo seguem os principais objetivos de cada um desses programas:

- A PNDR é uma política de Estado que vem sendo implementada com a finalidade de obter resultados na questão regional. Tem ela, como duplo propósito, reduzir as desigualdades regionais e ativar os potenciais de desenvolvimento das regiões brasileiras. Tendo em vista as diversidades existentes em nosso país por suas grandes dimensões, o governo adotou a redução das desigualdades como um dos eixos centrais da estratégia de desenvolvimento do país, sendo essa política a expressão dessa estratégia.

- O PRDE consiste num programa criado pelo Governo do Estado do Paraná e tem por objetivo melhorar a qualidade de vida da população, em termos de emprego, de saúde e de educação, com relação a obras e a

serviços de interesse de um conjunto de municípios, ou seja, o planejamento regional exige uma atuação que seja coerente e adequada à região em que o município se insere, para que se aproveitem as vocações e as potencialidades locais. Através desse programa, o Governo do Estado do Paraná e as Prefeituras Municipais dão uma nova dimensão a seu papel de indutores do desenvolvimento.

- O PDFF é um programa criado pelo governo federal e que tem por objetivo principal promover o desenvolvimento da Faixa de Fronteira brasileira por meio de sua estruturação física, social e econômica, com ênfase na ativação das potencialidades locais e na articulação com outros países da América do Sul. O PDFF visa compreender as fronteiras como uma região com a singularidade de estimular processos de desenvolvimento e de integração regional. A área de abrangência do programa compreende uma faixa de 150 km de largura ao longo dos 15.719 km da fronteira brasileira com os outros países da América do Sul.

- Quanto ao Cultivando Água Boa, suas ações envolvem parcerias institucionais, não governamentais, com setores dos movimentos sociais, com agricultores, pescadores, catadores, suinocultores, assentados, indígenas e instituições de ensino e pesquisa. Esse programa, criado pela Itaipu Binacional, atua nos 29 municípios pertencentes à Bacia Hidrográfica do Paraná III.

- O Prodetur Sul é um programa que tem como propósito o desenvolvimento sustentável da atividade turística, gerando e economizando reservas internacionais, melhorando a qualidade dos serviços prestados ao turista e criando novos empregos. O programa promove o planejamento integrado da atividade turística, a melhoria da infraestrutura e o desenvolvimento institucional dos municípios, com vistas à melhor qualidade de vida da população e à proteção dos recursos ambientais. No Paraná, os municípios lindeiros ao reservatório da hidrelétrica de Itaipu estão entre as áreas de atratividade turística consideradas como "áreas prioritárias", contempladas, portanto, pelo programa.

São muitos programas institucionais que estão balizando um ordenamento territorial turístico da região em estudo, demonstrando um

reconhecimento do potencial econômico das instituições que os criaram, mas que entre si não se referenciam. Outro aspecto a ser considerado nesta análise regional são os recursos provindos dos royalties, não capitaneados para um planejamento regional.

## Royalties

O recebimento dos royalties de todos os municípios da Costa Oeste – compensação financeira das terras cobertas pelo Lago de Itaipu -- pode representar investimentos tanto a nível local como regional, conforme a Tabela 2:

Tabela 2 – Municípios paranaenses lindeiros ao Lago de Itaipu e recebimento dos *royalties*

Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu	Repasse atual (fev.2010) US\$	Acumulado US\$	Nº hab. IBGE/2000	Área alagada km²
Foz do Iguaçu	639,3 mil	223,6 milhões	311336	201,84
Sta. Terezinha de Itaipu	132,7 mil	46,4 milhões	19552	41,9
São Miguel do Iguaçu	287,9 mil	113,2 milhões	25341	90,91
Itaipulândia	569,2 mil	186,7 milhões	8581	179,73
Medianeira	3,7 mil	1,2 milhão	38397	1,16
Missal	126,9 mil	44,4 milhões	10412	40,07
Santa Helena	835,4 mil	292,2 milhões	22794	263,76
Diamante do Oeste	17,8 mil	6,2 milhões	4944	5,62
São José das Palmeiras	6,1 mil	2,1 milhões	3873	1,94
Mal. C. Rondon	177,5 mil	68,9 milhões	44562	56,04
Mercedes	61,2 mil	20 milhões	4713	19,32
Pato Bragado	149,1 mil	48,8 milhões	4631	47,07
Entre Rios do Oeste	104,2 mil	34,1 milhões	3842	32,9
Terra Roxa	5,0 mil	1,7 milhão	16208	1,58
Guaira	161,6 mil	56,5 milhões	28883	51,01
<b>Total</b>	<b>3.277,6 mil</b>	<b>1.146 milhões</b>	<b>547869</b>	<b>1034,85</b>

Fonte: Itaipu (fev.2010) e IBGE; Elaboração: SOUZA, E. B. C. de. & GEMELLI, V.

É possível observar, portanto, que esses municípios recebem vantajosos *royalties*, sendo Santa Helena o município que possui a maior área alagada, 263.76 km², e que, portanto, recebe a maior quantidade de



*royalties* em relação aos outros municípios, equivalendo a US\$ 924,8 mil mensais. Medianeira é o município que possui a menor quantidade de terras alagadas, 1.16 km<sup>2</sup>, recebendo assim a menor quantidade de *royalties*, correspondente a US\$ 4,1 mi mensais.

O que se constata é que, embora essa compensação financeira possa representar um impulso para o planejamento regional, pois o total acumulado, desde 1991, equivale a 1.146 milhões, visto que possibilitou investimentos conjuntos entre os municípios no âmbito regional - geralmente o aproveitamento dos mesmos apenas está voltado no âmbito municipal - pois não são evidenciados investimentos desse recurso a nível regional. Essa falta de articulação também quanto à aplicação dos *royalties* é outro entrave que dificulta o planejamento regional.

### O papel das Instituições

O que se observou, durante toda a pesquisa, é que, nesse contexto regional, investir em um planejamento que combine ações conjuntas entre os municípios torna-se fundamental para garantir seu desenvolvimento. Não se pode pensar em planejamento sem integração entre sociedade, natureza, políticas públicas e privadas, Estado, dentre outros. A integração e a articulação entre os elementos e os vários segmentos que compõem uma região é a base para o planejamento integrado regionalmente.

Existem algumas condições institucionais e financeiras que podem favorecer tal planejamento. No Oeste do Paraná essas condições podem ser identificadas pela atuação do PARANACIDADE, da Associação dos Municípios do Oeste do Paraná (AMOP), do Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu, das Prefeituras Municipais, etc. Para que, no entanto, de fato tais instituições possam, através de suas ações, possibilitar um planejamento regional, é necessária a integração também de tais ações. Essas instituições, portanto, podem, sim, representar condições favoráveis para o planejamento, mas sem o diálogo e a articulação entre elas, tal planejamento pode apresentar-se desintegrado.

Como serviço autônomo, o PARANACIDADE é considerado instituição pioneira e fundamental para o desenvolvimento do Estado, pois garante a descentralização do planejamento, sendo responsável também

pela administração do Fundo Estadual de Desenvolvimento Urbano (FDU), o qual garante a viabilização das iniciativas governamentais.

A AMOP congrega 51 municípios do Oeste paranaense, e funciona como uma instituição a nível regional que busca atender a esses municípios de forma conjunta e integrada, levando em conta suas fragilidades e potencialidades. Uma das principais ações desenvolvidas pela AMOP entre os municípios do oeste do Paraná, onde obviamente estão incluídos os municípios da Costa Oeste, é o PDR (Plano de Desenvolvimento Regional), onde algumas das diretrizes são: Promoção da educação ambiental e exploração sustentável dos recursos naturais; consolidação do agropolo Oeste através da comercialização e transformação; consolidação da região como polo turístico; integração com o Mercosul; melhorar o sistema de saneamento básico, da qualidade de água distribuída; proporcionar integração entre as universidades/setor público/setor privado. Essas são apenas algumas das muitas diretrizes desse plano que procura atender a todos os municípios, pressupondo que os mesmos também se articulem entre si, o que, portanto, pode ajudar a promover o planejamento da região.

O Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu é um órgão que foi fundado em 1990, devido à necessidade que se apresentava nesses municípios de um órgão que os representasse perante a expectativa dos *royalties*. O Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu tem por finalidade promover o desenvolvimento socioeconômico urbano e rural de toda a região de forma integrada, respeitando as diferentes características de cada município. Nesse sentido, possui ações como: viabilizar e priorizar a execução de obras e de serviços de interesse comum; promover estudos e pesquisas para o planejamento integrado da região; coordenar o planejamento local de acordo com as diretrizes do planejamento regional, estadual e federal; incentivar a destinação dos recursos dos *royalties* para a elaboração de projetos viáveis e eficazes; dentre outras. A partir disso considera-se que esse órgão é bastante importante para que haja, entre esses municípios, uma integração. O Caminhos do Turismo Integrado ao Lago de Itaipu é uma política implantada na região que representa a atuação do Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu em parceria

com outras instituições.

Quanto às Prefeituras Municipais, uma de suas principais contribuições favoráveis ao planejamento regional é a criação e a execução dos Planos Diretores, principalmente daquelas diretrizes que englobam não apenas o local, mas também a escala da região. Ocorre, no entanto, como já visto, a articulação entre os Planos Diretores, a correlação entre suas diretrizes é fundamental para garantir uma aplicação eficaz de suas ações.

Outras instituições ainda, conforme segue abaixo, atuam na região Costa Oeste segundo alguns objetivos e tendo algumas funções principais:

- ITAIPU: implementa programas na região de sua atuação, programas que, segundo a empresa, possuem a finalidade de beneficiar a comunidade, o meio ambiente e o público interno. Os programas desenvolvidos abrangem as áreas de educação, de saúde, de combate à exploração sexual de crianças e adolescentes, combate à violência, estímulo à geração de renda, incentivo à equidade de gênero e ainda incentivo ao turismo e ao voluntariado. Esses programas socioambientais desenvolvidos pela Itaipu integram seu Plano Empresarial, sendo que tudo está vinculado aos objetivos estratégicos e às políticas e diretrizes da empresa. Parte desses projetos conta com parceiros que também investem recursos financeiros, enquanto outros são subsidiados integralmente pela binacional.

- SEDU: As ações da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano compreendem a integração com entidades e programas federais para a coordenação e a articulação dos interesses do Estado e de municípios quanto à obtenção de recursos e de apoio técnico especializado. Sua função, portanto, é definir as políticas, o planejamento, a execução, a coordenação e o controle das atividades ligadas ao desenvolvimento urbano e regional, além de integrar os municípios, a fim de ordenar o pleno desenvolvimento das cidades e garantir o bem-estar dos habitantes.

- Ministério do Turismo: Tem como função desenvolver o turismo como uma atividade econômica sustentável. Para alcançar seu objetivo inova na condução de políticas públicas com um modelo de gestão descentralizado, orientado pelo pensamento estratégico. Algumas de suas políticas são o Programa de Regionalização do Turismo (PRT) e o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Sul do Brasil (Prodetur SUL).

- Ministério da Integração Nacional: Tem como principais competências a formulação e condução da política de desenvolvimento nacional integrada; a formulação dos planos e de programas regionais de desenvolvimento; o estabelecimento de estratégias de integração das economias regionais; dentre outras. Suas ações, portanto, através desses programas e planos, incidem na Região Costa Oeste do Paraná. Alguns dos principais programas são a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF).

- IPARDES: O Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social é uma instituição de pesquisa que está vinculada à Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (SEPL). Tem como função principal estudar a realidade econômica e social do Estado para subsidiar a formulação, a execução, o acompanhamento e a avaliação de políticas públicas. Uma das principais atribuições do IPARDES é a de realizar pesquisas e estudos, e, com isso, elaborar projetos e programas, para acompanhar a evolução da economia estadual, fornecendo assim apoio técnico nas áreas econômica e social para a formulação das políticas estaduais de desenvolvimento. Uma dessas pesquisas realizadas pelo IPARDES é "OS VÁRIOS PARANÁS – OESTE PARANAENSE: o 3º Espaço Relevante, Especificidades e Diversidades". Esse estudo compreende uma das múltiplas espacialidades presentes no território paranaense -- sendo espacialidade aqui entendida como um recorte espacial de determinada porção do território que possui um traço determinante na interação de dinâmicas sociais, culturais, econômicas, ambientais, institucionais e territoriais, na produção do espaço. O Oeste paranaense, portanto, constitui um desses espaços relevantes e com peculiaridades próprias. O principal objetivo desse estudo foi o de apontar essas espacialidades, permitindo, com isso, compreender processos e distinguir espaços que requerem políticas diferenciadas para o seu desenvolvimento e o desenvolvimento do Estado como um todo. Cabe lembrar que o Oeste paranaense, apesar de distinguir-se dos outros espaços identificados no Paraná, também possui, em seu interior, diversidades e desigualdades, apresentando heterogeneidades principalmente no que diz respeito às condições sociais.

A atuação dessas instituições acima destacadas também

representa a atuação e o papel do Estado nos seus vários níveis – municipal, estadual e federal -, pois tais instituições (agentes do Estado) interferem na produção do espaço regional através de suas políticas, muitas vezes em parceria com outras instituições públicas ou privadas, elemento importante a ser considerado na participação do planejamento da região.

### Considerações finais

A questão regional, portanto, é da natureza geográfica de todos os municípios lindeiros ao Lago de Itaipu, tanto pela configuração espacial quanto pelos programas que os relacionam. E, para garantir um planejamento regional, torna-se fundamental a combinação de ações conjuntas entre os municípios, de integração entre os mesmos. A articulação existente entre esses municípios é o que condiciona a produção do espaço regional, visto por esta pesquisa através do planejamento.

Pela análise dos Planos Diretores, de alguns dos programas implantados na região oriundos de políticas estatais ou privadas, das instituições que atuam na região, também da participação da iniciativa privada, muitas vezes em parceria com instituições públicas, dentre outros elementos, foi possível evidenciar a importância da atuação desses segmentos na intervenção na produção do espaço urbano e regional.

Constatou-se, no entanto, que, sem ações integradoras, ou seja, sem uma articulação entre os segmentos e as políticas analisadas, e entre os próprios municípios, a produção do espaço se apresenta desintegrada. O planejamento, que deve ser regional, em municípios que são pertencentes a uma região, poderá ser inócuo, tendo em vista a falta de articulação e a falta de integração, pois o planejamento regional pressupõe uma integração entre suas políticas de ação. Promover o desenvolvimento territorial no conjunto de municípios que se comunicam por suas atividades significa conhecer a realidade de cada um deles entre si, dividindo o ônus das deficiências e projetando o futuro com investimentos coletivos.

*“É preciso conhecer melhor o espaço para poder nele melhor se organizar”* - esta é uma máxima do geógrafo Yves Lacoste (1997), que virou célebre por reverenciar o domínio espacial, como consequência do uso do território, como estratégia de êxito em suas intervenções.

Assim, enquanto os gestores públicos desta região não compartilharem políticas de verdadeira integração entre os municípios membros, os resultados de um planejamento regional serão pífios, além do desperdício dos recursos aplicados. Sugere-se uma governança regional através de ações convergentes para o pleno aproveitamento dos recursos, seja na escala de organizações municipais, estadual e/ou federal.

## Notas

<sup>\*</sup> Professor Adjunto da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Doutorado em Geografia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP/PP).

<sup>\*\*</sup> Acadêmica do 4º ano do curso de Geografia pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE/Campus de Marechal Cândido Rondon).

## Referências

BRASIL. Programa de Regionalização do Turismo: roteiros do Brasil – diretrizes operacionais. Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. Brasília. Ministério do Turismo, 2005.

CORREA, R. L. Região e organização espacial. São Paulo: Ática, 1987.

DINIZ, Clélio C. A Questão regional e as políticas governamentais no Brasil. Belo Horizonte, MG: CEDEPLAR/FACE/UFMG, 2001.

GUIA TURÍSTICO 2003. Turismo Integrado ao Lago de Itaipu: Paraná – Brasil. Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu. Sebrae-PR. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, 2003.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Oeste paranaense: o 3º espaço relevante: especificidades e diversidades. Curitiba, PR: IPARDES, 2008.

LACOSTE, Yves. A geografia isto serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra. São Paulo: Papirus, 1997.

LEI Municipal nº 001/2007 - Plano Diretor de Medianeira – PR.

LEI Municipal nº 115, de 9 out. 2006 – Plano Diretor de Foz do Iguaçu-PR.

LEI Municipal nº 1634/2004 - Plano Diretor de São Miguel do Iguaçu – PR.

LEI Municipal nº 841, de 31 de ago. 2006 – Plano Diretor de Itaipulândia - PR.

LEI Municipal nº ... – Plano Diretor de Santa Terezinha de Itaipu – PR.

LEI Municipal nº ... – Plano Diretor de Mercedes – PR.

LEI Municipal nº ... – Plano Diretor de Missal – PR.

LEI Municipal nº ... – Plano Diretor de Marechal Cândido Rondon – PR.

LEI Municipal nº ... – Plano Diretor de Pato Bragado – PR.

LEI Municipal nº ... – Plano Diretor de Guaíra – PR.

POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E REGIONAL PARA O ESTADO DO PARANÁ - PDU. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano/SEDU – Governo do Estado do Paraná, fevereiro de 2003.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Direito à Cidade e o Estatuto da Cidade. In: Revista Cidades, v. 2, n. 3, 2005. p. 89-110.

SOUZA, E. B. C. de. A (re)produção da região do Lago de Itaipu. Cascavel: Edunioeste, 2009, 222p.

\_\_\_\_\_. Estado: produção da região do Lago de Itaipu – turismo e crise energética. Tese de Doutorado, Presidente Prudente, SP: Unesp, 2002.

\_\_\_\_\_. A região do Lago de Itaipu: as políticas públicas a partir dos governos militares e a busca da construção do espaço regional. Florianópolis, SC: UFSC, 1998 (Dissertação de Mestrado).