



UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
FACULDADE DE DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM FRONTEIRAS E DIREITOS
HUMANOS

FELIPE PEREIRA MATOSO

O DIREITO À CIDADE NA FRONTEIRA BRASIL-PARAGUAI: A DEMOCRACIA
PARTICIPATIVA NAS CIDADES GÊMEAS DE PONTA PORÃ (BR) E
PEDRO JUAN CABALLERO (PY)

Dourados, MS
2020

FELIPE PEREIRA MATOSO

**O DIREITO À CIDADE NA FRONTEIRA BRASIL-PARAGUAI: A DEMOCRACIA
PARTICIPATIVA NAS CIDADES GÊMEAS DE PONTA PORÃ (BR) E
PEDRO JUAN CABALLERO (PY)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Fronteiras e Direitos Humanos, da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Fundação Universidade Federal da Grande Dourados, como requisito parcial para obtenção de título de Mestre em Fronteiras e Direitos Humanos.

Área de concentração: Interdisciplinar

Orientador: Prof. Dr. Tito Carlos Machado de Oliveira
Coorientador: Prof. Dr. Camilo Pereira Carneiro Filho

Dourados, MS
2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

M433d Matoso, Felipe Pereira

O direito à cidade na fronteira Brasil-Paraguai: a democracia participativa nas cidades gêmeas de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY) [recurso eletrônico] / Felipe Pereira Matoso. -- 2020.

Arquivo em formato pdf.

Orientador: Tito Carlos Machado de Oliveira.

Coorientador: Camilo Pereira Carneiro Filho.

Dissertação (Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos)-Universidade Federal da Grande Dourados, 2020.

Disponível no Repositório Institucional da UFGD em:
<https://portal.ufgd.edu.br/setor/biblioteca/repositorio>

1. Direito à Cidade. 2. Democracia Participativa. 3. Cidades Gêmeas. I. Oliveira, Tito Carlos Machado De. II. Carneiro Filho, Camilo Pereira . III. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.



ATA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR **FELIPE PEREIRA MATOSO** ALUNO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM FRONTEIRAS E DIREITOS HUMANOS, ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FRONTEIRAS E DIREITOS HUMANOS.

Aos vinte e seis dias do mês de março de dois mil e vinte, às 13:30 horas, realizou-se em sessão remota (on-line), excepcionalmente, em decorrência da Portaria n.º 36 de 19 de março de 2020 da CAPES e Instrução Normativa da Pró-reitoria de Pós-Graduação n.º 01, de 17 de março de 2020 da Universidade Federal da Grande Dourados a Defesa de Dissertação de Mestrado intitulada **“O DIREITO À CIDADE NA FRONTEIRA BRASIL-PARAGUAI: A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NAS CIDADES GÊMEAS DE PONTA PORÃ (BR) E PEDRO JUAN CABALLERO (PY)”** apresentada pelo mestrando **FELIPE PEREIRA MATOSO**, do Programa de Pós-Graduação em FRONTEIRAS E DIREITOS HUMANOS, à Banca Examinadora constituída pelos membros: Prof. Dr. Tito Carlos Machado de Oliveira /UFGD-PPG-FDH (presidente/orientador), Prof. Dr. Gabriel Luis Bonora Vidrih Ferreira - UEMS (membro titular) e a Prof^a. Dra. Maria José Martinelli Silva Calixto - UFGD/FCH (membro titular). Iniciados os trabalhos, a presidência deu a conhecer o candidato e aos integrantes da Banca as normas a serem observadas na apresentação da Dissertação. Após o candidato ter apresentado a sua Dissertação, os componentes da Banca Examinadora fizeram suas arguições. Terminada a Defesa, a Banca Examinadora, em sessão secreta, passou aos trabalhos de julgamento, tendo sido o candidato considerado **APROVADO**, fazendo *jus* ao título de **MESTRE EM FRONTEIRAS E DIREITOS HUMANOS**. O Presidente da Banca abaixo assinado atesta que o Prof. Dr. Gabriel Luis Bonora Vidrih Ferreira (UEMS), e a Prof^a. Dra. Maria José Martinelli

¹ Justifica-se a participação remota de dois membros na banca referente ao § 3º do Art. 1º da Portaria RTR n. 200, de 16/03/2020: “Nos casos de Bancas Examinadoras de cursos de pós-graduação (defesa e qualificação), orienta-se que utilizem os ambientes virtuais e/ou ferramentas de Educação a Distância.” E pela Instrução Normativa n.º 1 de 17 de março de 2020: “Art. 2º A realização de bancas por videoconferência utilizando softwares como o Skype ou similares, bem como ambientes virtuais e/ou ferramentas de Educação a Distância. Embora as defesas sejam públicas, recomenda-se não contar com a presença de convidados, além do candidato, orientador e/ou membros da banca. Art. 3º Em caso excepcional, é facultado ao aluno a sua participação a distância para a realização do exame de qualificação e defesas de dissertações ou teses. Esta decisão poderá ser avaliada entre o aluno e o orientador.” Bem como artigo 2.º da Portaria n.º 36 de 19 de março de 2020 da CAPES: “Art.2.º A suspensão de que trata esta Portaria não afasta a possibilidade de defesas de tese utilizando tecnologias de comunicação à distância, quando admissíveis pelo programa de pós-graduação stricto sensu, nos termos da regulamentação do Ministério da Educação”.

ATA HOMOLOGADA EM: ____ / ____ / _____, PELA PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA / UFGD.

Silva Calixto (UFGD/FCH) participaram de forma remota desta defesa de dissertação.¹ Nada mais havendo a tratar, lavrou-se a presente ata, que vai assinada pelo Presidente da Comissão Examinadora.

Dourados, 26 de março de 2020.



Prof. Dr. Tito Carlos Machado de Oliveira (UFGD-PPG-FDH)

Prof^a. Dra. Maria José Martinelli Silva Calixto (UFGD/FCH) - Participação remota

Prof. Dr. Gabriel Luis Bonora Vidrih Ferreira (UEMS) - Participação remota

¹ Justifica-se a participação remota de dois membros na banca referente ao § 3º do Art. 1º da Portaria RTR n. 200, de 16/03/2020: “Nos casos de Bancas Examinadoras de cursos de pós-graduação (defesa e qualificação), orienta-se que utilizem os ambientes virtuais e/ou ferramentas de Educação a Distância.” E pela Instrução Normativa n.º 1 de 17 de março de 2020: “Art. 2º A realização de bancas por videoconferência utilizando softwares como o Skype ou similares, bem como ambientes virtuais e/ou ferramentas de Educação a Distância. Embora as defesas sejam públicas, recomenda-se não contar com a presença de convidados, além do candidato, orientador e/ou membros da banca. Art. 3º Em caso excepcional, é facultado ao aluno a sua participação a distância para a realização do exame de qualificação e defesas de dissertações ou teses. Esta decisão poderá ser avaliada entre o aluno e o orientador.” Bem como artigo 2.º da Portaria n.º 36 de 19 de março de 2020 da CAPES: “Art.2.º A suspensão de que trata esta Portaria não afasta a possibilidade de defesas de tese utilizando tecnologias de comunicação à distância, quando admissíveis pelo programa de pós-graduação stricto sensu, nos termos da regulamentação do Ministério da Educação”.

ATA HOMOLOGADA EM: ____ / ____ / _____, PELA PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA / UFGD.

Dedico este trabalho a Deus, pelo dom da vida e por estar ao meu lado sempre, mesmo quando as incertezas e os medos me dominam. Aos meus pais e ao meu irmão, pelo apoio e por serem o meu espelho. À Camila Lalucci Braga, pelos ombros, pelos ouvidos, pela paciência e pela motivação, simplesmente por ser quem você é.

AGRADECIMENTOS

Talvez esse seja o momento mais difícil e o mais esperado pelo pesquisador. Momento esperado em razão de ser a fase no qual o trabalho – ou a etapa dele – se encerra, mas difícil ironicamente pela saudade deste período de vida acadêmica. Período tumultuoso, de vários acontecimentos que registraram muito trabalho, ansiedades, frustrações e conquistas que somaram em nossa história pelo intenso e ligeiro lapso temporal do período de Mestrado. A saudade já se manifesta, mas um dia se concretizará mais intensamente.

Esta fase dos agradecimentos é a etapa de olhar para trás e fazer uma reflexão do que se passou no período de pesquisa – ou até antes mesmo dela começar –, e de registrar gratidão às pessoas que direta ou indiretamente contribuíram para elaboração deste trabalho, seja na sua construção direta, seja nas expressões e sentimentos de amor que abasteceram e energizaram nossa alma e nos fez seguir em frente.

Inicialmente minha sempre e eterna gratidão a Deus, pelo dom da vida, pelo ser meu refúgio espiritual, pela proteção e amor incondicional, mesmo quando as inseguranças e inquietações nos aprisionam.

Agradeço aos meus pais, Damião Aparecido de Lima Matoso e Maria Lúcia Pereira Matoso, pelo amor e inspiração humana, por sempre acreditarem em mim e por sempre apoiar meus sonhos, pouco importando quais sejam esses. Ao meu irmão Tiago Pereira Matoso pelo amor, pela inspiração, pelo companheirismo, pelo exemplo de homem que acredita e luta pelos seus sonhos, por ser o resgate do passado bom e vivo no presente.

Agradeço à minha família, Pereira Matoso, especialmente aos meus avós, por representarem meu retiro, por serem minhas referências. Minha infinita admiração pelos seres humanos que são, que averbaram as diretrizes do bem e da honestidade em nossa família.

Minha sincera gratidão a todo corpo docente e técnico administrativo do Programa de Pós-graduação em Fronteiras e Direitos Humanos da UFGD, pela dedicação aos objetivos do programa, por transmitirem a paixão pelo trabalho acadêmico e por acreditarem na transformação da realidade social por meio da educação. Agradeço pela experiência ímpar que o Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos me proporcionou.

Agradeço ao Prof. Dr. Tito Carlos Machado de Oliveira por ter me orientado e me ajudado a perceber que a pesquisa não termina na última linha da dissertação, mas que tem eterna continuação, sobretudo em nós mesmos.

Meus sinceros agradecimentos ao coorientador Prof. Dr. Camilo Pereira Carneiro Filho, por ter acreditado neste projeto desde o início, pela disponibilidade e grande disposição

em pesquisar, pela paciência e pelo trabalho incansável, pelas correções, trabalhos de campo e, sobretudo, pelos cafés.

Agradeço aos profissionais servidores públicos e agentes políticos da Prefeitura Municipal de Ponta Porã, da Câmara Municipal de Ponta Porã, da *Municipalidad* de Pedro Juan Caballero, pelos representantes de associações de bairro, pela disponibilidade e pelo apoio dado à realização deste trabalho.

Ao meu amigo Willian Rocha de Matos. Pelo companheirismo sempre presente, pelos conselhos e reflexões sobre os estudos, pelo apoio nesta trajetória acadêmica.

À colega Joselma Gomes Pereira. Pelas prosas que contrabalancearam as minhas angústias com a pesquisa. Por me mostrar que a pesquisa só faz sentido quando nela estão expressas as sensibilidades e inquietações do pesquisador em face dos problemas do mundo.

Agradeço ao colega Fernando Machado de Souza, pelas contribuições acadêmicas que auxiliaram a trilhar esta pesquisa.

Ao Prof. Dr. Gabriel Luis Bonora Vidrih Ferreira, pelo apoio, atenção e incentivos atribuídos a mim desde o início desta pesquisa, pelas indicações de leituras e pelo suporte teórico e realístico do que se espera do pesquisador e da pesquisa. Agradeço pelo entusiasmo e pela predisposição em avaliar e participar deste trabalho.

Agradeço à Prof. Dra. Maria José Martinelli Silva Calixto pelo auxílio de modo muito cuidadoso e delicado na reflexão desta pesquisa nas bases da Geografia. Agradeço pelos ensinamentos e pela disposição em participar da avaliação deste trabalho.

Aos colegas de turma que compartilharam comigo momentos alegres e momentos efervescentes que integram o caminho acadêmico, fazendo com que o companheirismo contribuísse com o aprendizado e suavizasse os momentos de ansiedade.

Agradecimento especial ao colega de turma Robson de Araújo Filho pelo compartilhamento de ideias, materiais, sugestões e pela parceria nos trabalhos desenvolvidos em campo.

Agradeço também ao amigo Alexandre Lopes Batista de Paiva pelos ouvidos, pelos conselhos e bate-papos que ajudaram a aliviar as angústias da pesquisa e também por me fazer sentir confortável em perceber que não fui só eu quem conciliou e carregou o mundo de obrigações juntamente com a pesquisa.

Aos amigos Eder, Alessandra, Gabriel e Fernanda pelos momentos de descontração, pela energia que só a amizade sincera pode transmitir. Com toda certeza, vocês contribuíram para abrandar o processo solitário da pesquisa.

Meus sinceros agradecimentos à família Lalucci Braga, pelo acolhimento, pelos momentos alegres e pela preocupação. Aos meninos Benício e Miguel pelos tão rápidos e curtos períodos de férias, que sempre nos trazem renovação em nossas vidas e esperanças de um futuro melhor.

Em especial, quero agradecer à Camila Lalucci Braga. Eu sei que sem você nada disso teria se tornado realidade. Não há nada capaz ou suficiente o bastante para traduzir o quanto você foi importante nestes tempos. Quando temos motivação, tudo se torna mais fácil. Você faz parte desta motivação. À você por ser você, por sempre estar ao meu lado.

RESUMO

O presente trabalho, desenvolvido na linha de pesquisa “Direitos Humanos, Cidadania e Fronteiras”, se propõe a investigar a efetividade da democracia participativa na gestão e no planejamento urbano das cidades gêmeas de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY), visando debater sobre a complexidade jurídico-urbanística e as vulnerabilidades urbanas em conurbações internacionais. A teoria do direito à cidade de Henri Lefebvre contribui para a compreensão de um redimensionamento do Direito Urbanístico, tornando a cidade objeto dos direitos humanos e a democracia participativa como expressão máxima do direito à cidade. Entendendo a juridicidade como reflexo das relações sociais em um espaço-tempo predeterminado, esta pesquisa abordará sobre os elementos que caracterizam o cenário urbano das cidades gêmeas em tela, propondo uma leitura dos aspectos jurídico-político, simbólico-cultural e econômico que ditam o dinamismo da sociedade transfronteiriça desta conurbação, contrapondo com a análise dos instrumentos urbanísticos vigentes (Plano Diretor e *Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial*) de ambos os municípios e com o processo de revisão do Plano Diretor de Ponta Porã realizado nos anos de 2018 e 2019. Por fim, conclui-se que a vigência do limite político-administrativo evidencia a fronteira na forma de “separação”, implicando uma contradição jurídica-normativa que não reflete a realidade da conurbação. Diante disso, a democracia participativa das cidades gêmeas de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY) opera em baixa intensidade, carecendo de ampla participação dos habitantes *pontaporenses* e *pedrojuaninos* no controle social da conurbação.

Palavras-chave: Direito à Cidade; Democracia Participativa; Cidades Gêmeas.

ABSTRACT

The present work developed in this line of research “Human Rights, Citizenship and Borders” proposes itself to investigate the effectiveness of participatory democracy in management and urban planning of Ponta Porã (BR) and Pedro Juan Caballero (PY) twin cities, aiming to discuss the legal-urban complexity and urban vulnerabilities in international conurbations. Henri Lefebvre’s theory, the Right to the City, contributes to the understanding of a Urban Law resize, making the city an object of human rights, as well as the participatory democracy as the maximum expression in regard to the right to the city. Understanding legality as a reflection of social relations in a predetermined space-time, this research will approach elements that characterize the urban scenery of the twin cities mentioned above, and proposes a reading of legal-political, symbolic-cultural and economic aspects that dictate the cross-border society dynamism of this conurbation. It is compared to the current analysis of the urban planning instruments (Master Plan and *Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial*) in both municipalities and with a review process of Ponta Porã Master Plan, carried out in 2018 and 2019. Finally, it is concluded that the validity of the political-administrative limit highlights the frontier in “separation” form, implying a legal-normative contradiction that does not reflect the conurbation reality. Thereby, the participatory democracy in Ponta Porã (BR) and Pedro Juan Caballero (PY) twin cities operates at low intensity, thus it needs a wide participation by *pontaporense* and *pedrojuaninos* inhabitants concerning to the conurbation social control.

Keywords: Right to the City; Participatory Democracy; Twin Cities.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1. Localização das cidades gêmeas na fronteira do Mato Grosso do Sul e a Área de Estudo	60
Figura 2. Fotos do Monumento instalado em canteiro transversal na linha internacional e da fachada da Câmara Municipal de Ponta Porã.....	64
Figura 3. Capela da Associação de Moradores da Mooca em Ponta Porã	67
Figura 4. Conurbação de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY)	69
Figura 5. Símbolos da demarcação territorial, do nacionalismo e da cultura local.....	80
Figura 6. Registro fotográfico da participação comunitária nas oficinas e audiências públicas de revisão do Plano Diretor de Ponta Porã.....	113

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Plano de Trabalho e Mobilização – Etapas da revisão do Plano Diretor.	108
Quadro 2. Participações no processo de revisão do Plano Diretor de Ponta Porã.....	113

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AR	Argentina
AU	Aglomerado Urbano
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BR	Brasil
CAPD	Comissão de Acompanhamento da Revisão do Plano Diretor
CC	Código Civil Brasileiro (Lei Federal n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002).
CCPP	Conselho da Cidade de Ponta Porã
CDIF	Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
COHRE	<i>Centre on Housing Rights and Evictions</i>
DGEEC	<i>Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos</i>
EC	Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001).
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
FCOC	Frente Continental de Organizações Comunitárias
FMDL	Fundo Municipal de Desenvolvimento Local Sustentável
FNRU	Fórum Nacional pela Reforma Urbana no Brasil
FPIC	Função Pública de Interesse Comum
GIAPA	Projeto de Gestão Integrada da Bacia do Apa
GT/GUA	Grupo de Trabalho de Gestão Urbana e Ambiental
HIC	<i>Habitat International Coalition</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LETEC	Lista de Exceções à Tarifa Externa Comum
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MIN	Ministério da Integração Nacional
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
NCM	Nomenclatura Comum do Mercosul
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PARLIM	Parlamento Internacional Municipal
PDFF	Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira

PDP	Plano Diretor Participativo
PDS	<i>Plan de Desarrollo Sustentable</i>
PDUI	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
PEIBF	Projeto Escolas Interculturais Bilíngues de Fronteira
PIB	Produto Interno Bruto
PJC	Pedro Juan Caballero (PY)
PMAT	Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos
POUT	<i>Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial</i>
PP	Ponta Porã (BR)
PPA	Plano Plurianual
PY	Paraguai
RM	Região Metropolitana
UR	Uruguai

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	16
2	URBANISMO, TERRITÓRIO E PROTEÇÃO JURÍDICA DO ESPAÇO URBANO.....	22
2.1	A lógica urbana e o conteúdo político-filosófico do Direito à Cidade.....	23
2.2	A cidade como objeto de proteção dos direitos humanos e sua tutela jurídica.....	30
<i>2.2.1</i>	<i>O direito à cidade como um direito humano e coletivo.....</i>	<i>30</i>
<i>2.2.2</i>	<i>Tutela urbana no plano internacional e no ordenamento jurídico brasileiro.....</i>	<i>34</i>
2.3	A democracia participativa como exercício de cidadania e o interesse local	43
3	FRONTEIRA BRASIL-PARAGUAI: CARACTERIZAÇÃO DA CONURBAÇÃO DE PONTA PORÃ-PEDRO JUAN CABALLERO	54
3.1	A urbanização das fronteiras brasileiras e as cidades-gêmeas.....	55
3.2	Dinâmicas territoriais nas cidades gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero.....	61
<i>3.2.1</i>	<i>A origem das cidades gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero e seu formato simbólico-cultural.....</i>	<i>62</i>
<i>3.2.2</i>	<i>Dinâmica urbana.....</i>	<i>67</i>
<i>3.2.3</i>	<i>Dinâmica econômica</i>	<i>72</i>
<i>3.2.4</i>	<i>Dinâmica jurídico-política</i>	<i>77</i>
3.3	O cotidiano político-institucional para o gerenciamento urbano das cidades	80
4	A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO GERENCIAMENTO URBANO DAS CIDADES-GÊMEAS DE PONTA PORÃ E PEDRO JUAN CABALLERO.....	87
4.1	A participação direta na gestão e no planejamento das cidades gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero.....	89
4.2	Complexidades jurídico-urbanísticas no contexto das conurbações transfronteiriças	94
4.3	A democracia e a conurbação nos Planos Diretores de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY).....	102
<i>4.3.1</i>	<i>O processo de revisão do Plano Diretor de Ponta Porã.....</i>	<i>107</i>
5	CONCLUSÃO.....	117
	REFERÊNCIAS	122
	ANEXO A – QUESTIONÁRIO APLICADO DURANTE O PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR	133

1 INTRODUÇÃO

A cidade sempre foi espaço de lutas, de disputas por produção e reprodução de poder, de identidades e das mais diversas formas de conflitos resultantes das relações homem-trabalho e homem-espaço, lugar onde se consolida uma dinâmica social, cultural e política específica que qualifica a sociedade urbana. O urbanismo e a cidade são frutos de um exercício conjunto de atividades capitalistas e interações humanas em um espaço concentrado onde se distingue o urbano e o rural. No entanto, com o advento da modernidade industrial e da globalização dos mercados, as cidades passaram a distanciar-se de seu fundamento humano para assumir uma substancialidade mercantil, baseada no lucro e tornando-se produto do capitalismo neoliberal. Neste novo paradigma, as cidades e a vida urbana se tornaram vulneráveis aos interesses do capital, resultando na perda do poder político pela sociedade urbana e reproduzindo desigualdades, segregação e violando direitos humanos.

Neste contexto, surgiu na década de 1960 o movimento pelo direito à cidade, concebido por Henri Lefebvre, como teoria emancipatória de libertação dos espaços e da sociedade urbana contra o domínio neoliberal da cidade. O direito à cidade, expressado na forma de manifesto político-filosófico, sustenta a faculdade de mudança e reinvenção dos espaços urbanos conforme os desejos do povo, tendo a natureza de um direito coletivo e um direito humano sobre o ordenamento da urbanização (HARVEY, 2014). Neste caminho, o direito à cidade compõe a reivindicação pelo exercício da vida urbana, do controle social dos espaços urbanos, onde a cidade se torne constructo, obra e projeto social.

Assim, o direito à cidade tem como principal pressuposto de transformação da realidade política e social as lutas travadas pelo controle coletivo dos espaços urbanos. Herrera Flores (2009, p. 28) sustenta que os direitos humanos, antes de qualquer conformação normativa, se manifestam em lutas e reivindicações pelo acesso aos bens materiais e imateriais fundamentais para a realização da vida, pois, “mais que direitos propriamente ditos, são processos; ou seja, o resultado sempre provisório das lutas que os seres humanos colocam em prática para ter acesso aos bens necessários para a vida”. Dessa forma, o direito à cidade perpassa por esses processos pelos quais produzem efeitos na seara jurídica, mais especificamente no ramo do direito público, que visa regulamentar o uso e a ocupação dos espaços urbanos: o Direito Urbanístico.

A teoria do direito à cidade proporcionou um redimensionamento do Direito Urbanístico, provocando a inclinação do ordenamento jurídico-urbanístico brasileiro ao compatibilizar o uso da propriedade urbana e da cidade a uma função social. Assim, instrui a

política de desenvolvimento urbano sob os vieses da igualdade, fraternidade e justiça, criando instrumentos jurídicos de controle social sob os quais desenvolvem arenas democráticas, com a participação popular e efetivando a democracia participativa, expressão máxima do direito à cidade.

Sem desprezar toda a dimensão da teoria político-filosófica do direito à cidade, focaliza-se para este trabalho o exercício desta teoria realizada pela ferramenta da democracia participativa, como horizonte emancipatório e de medida contra-hegemônica em face das pressões do capitalismo neoliberal sobre a sociedade urbana e sobre o Estado. O regime democrático é dimensionado pela forma em que este atua sobre a cidade, sobre as liberdades urbanas, sobre a realidade urbana e a forma com que é tratado o processo de segregação (LEFEBVRE, 2001, p. 99). De acordo com Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer (2009, p. 71), a democracia participativa revela-se como um novo horizonte de emancipação social “a partir de práticas que ocorrem em contextos específicos para dar resposta a problemas concretos”, o que importa desconsiderar qualquer tentativa de universalização de soluções, como defende a democracia hegemônica.

Não obstante, o presente trabalho pautou-se no exercício da democracia participativa na gestão e no planejamento urbano, especialmente no que tange à elaboração e à revisão do Plano Diretor Participativo – expressos na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade (EC) – como instrumento de planificação que deve reportar os interesses locais, representando a juridicidade de uma sociedade específica. Dessa forma, considera-se que a juridicidade reflete a própria produção dos espaços de Lefebvre, de modo que o direito também é construído conforme as relações sociais de produção nos espaços, “e concorre para o controle das contradições, em benefício dos interesses predominantes na sociedade e seu modo de produção”, decorrendo, portanto, de uma relação da realidade social em um espaço-tempo (CANZI, 2016, p. 183-184).

Para tanto, a análise territorial centrou-se na perspectiva do exercício da democracia participativa na gestão dos espaços urbanos em *idades gêmeas internacionais*. Cidades gêmeas são núcleos urbanos localizados na linha de fronteira, de um lado e do outro do limite internacional, que vivenciam práticas de interdependências locais mais intensas do que a relação com suas regiões ou seus territórios nacionais (MACHADO, 2006). Nas cidades gêmeas internacionais os conflitos urbanos são transfronteiriços, de modo que a delimitação político-administrativa se torna ainda mais simbólica frente a um direito transindividual que não reconhece fronteiras.

A permeabilidade e interdependência das cidades gêmeas internacionais traz uma transformação da individualidade para um contexto mais amplo, pois a carga dos efeitos de determinada ação praticada de um lado pode ser suportada significativamente pelo outro lado. Isto posto, as questões apresentadas se materializam em cidades gêmeas como Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai), cujas áreas territoriais configuram uma conurbação internacional, representando o recorte espacial da presente pesquisa.

O alto fluxo de interações transterritoriais em Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, segundo Oliveira (2010a, 2010b; 2005), faz com que os fenômenos urbanos das cidades gêmeas se tornem inseparáveis ou indivisíveis. Conforme o autor, nos espaços fronteiriços acontece uma divisão de vantagens e multiplicação de problemas de ambos os territórios e “tudo que acontece em um dos ambientes urbanos (ou rurais) imediatamente acontece também – por vezes mais perigosamente – no outro. Não há como separar as vantagens, muito menos, os problemas” (OLIVEIRA, 2010a, p. 244).

A conurbação, segundo Villaça (2001, p. 51), é o processo pelo qual a cidade absorve os núcleos urbanos localizados em seu entorno, podendo estes pertencerem ou não a outros municípios, em razão de uma intensa vinculação socioeconômica, sob a qual “os limites político-administrativos não delimitam satisfatoriamente a cidade enquanto ente socioeconômico e físico”. Conforme o autor, a vinculação socioeconômica está ligada aos fluxos intraurbanos, como o deslocamento espacial de pessoas e os meios de comunicação. Neste sentido, Braga (2013, p. 42) assenta que na conurbação ocorre uma fusão de malhas urbanas, emergindo um “sistema espacial único que obedece a um conjunto de lógicas imbricadas, complexo e auto-organizado”.

As conurbações internacionais chamam atenção em vários aspectos, especialmente pelos estudos interdisciplinares. A malha urbana compartilhada, os hibridismos culturais, o fluxo de pessoas, redes de comunicação, produtos e serviços em cidades que utilizam do mesmo espaço urbano, porém separadas do ponto de vista político-administrativo e jurídico em razão da limitação da atuação e jurisdição da soberania dos Estados, revelam diversas relações de interdependências no espaço urbano local, quando em muitas se confundem e se fundem nos aspectos sociais, políticos, econômicos, linguísticos, culturais, ambientais e urbanísticos. Nesse sentido, a representação destes fluxos em um ambiente compartilhado em territórios internacionais contextualiza uma contradição jurídica de um ordenamento que não reflete a realidade da sociedade transfronteiriça.

Dessa forma, a justificativa da presente pesquisa ancorou-se nas lições de Machado (2006, p. 58) o qual sustenta que, mesmo diante da inexistência de uma “teoria de fronteira”,

o movimento reflexivo e o desenvolvimento de conceitos e noções enriquece a compreensão científica e proporciona “estimular nas populações de cidades e regiões de fronteira uma visão mais estruturada de seus problemas específicos e de seus problemas comuns”.

Sanguin (2015) afirma que as cidades gêmeas apresentam uma paisagem peculiar onde marcam a lacuna entre o tempo político em que os países liminhos posicionaram suas fronteiras – e assim uma realidade de divisão territorial imposta – e a espontaneidade das relações sociais estabelecidas a próprio modo pelas populações locais. Desta forma, o presente trabalho busca confrontar a realidade urbana de imposição dos limites político-jurídicos com a inclusão da espontaneidade do povo fronteiriço na gestão e no planejamento urbano por meio da democracia participativa de *pontaporanenses* e *pedrojuaninos*.

A presente dissertação busca responder o seguinte **problema de pesquisa**: o direito à cidade por meio da democracia participativa é efetivado como um direito coletivo nas cidades gêmeas de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY), considerando a conurbação e as distintas autonomias jurídico-administrativas? Por conseguinte, o **objetivo geral** compreende analisar o exercício e a eficácia do direito à cidade por meio da democracia urbana participativa e inclusiva nas cidades gêmeas de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY). A partir disso, desdobram-se os seguintes **objetivos específicos**: a) contextualizar o direito à cidade como um direito humano e coletivo e analisar a democracia participativa como ferramenta de materialização do direito à cidade; b) descrever o território das cidades gêmeas de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY) a partir dos elementos jurídico-político, simbólico-cultural e econômico que contribuem para formação do cenário urbano; e c) analisar a complexidade jurídica-urbanística para elaboração de normas jurídicas que possam refletir a realidade das conurbações de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero e atestar a efetividade do direito à cidade por meio da democracia participativa a partir dos Planos Diretores de ambos municípios e da legislação vigente de ambos países.

Para alcançar o propósito desta pesquisa, foram auferidas as seguintes **hipóteses**: a) a execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, conferida pelo artigo 182 da Constituição Brasileira de 1988 como competência do ente municipal, somente é possível em cidades gêmeas com a atuação do governo federal nas relações internacionais com o país vizinho; b) a inexistência de políticas integracionistas eficazes e permanentes sobre gestão urbana compartilhada nas cidades de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY) é consequência da ausência da autonomia municipal e da marginalização das fronteiras pelos governos centrais; e c) a gestão democrática da cidade, com a participação popular, é individualizada e distinta de cada cidade, de modo que somente é exercida pelos munícipes

em seus respectivos municípios, e não de maneira integrada que considere os efeitos da conurbação.

Os estudos sobre as interações transfronteiriças nas cidades gêmeas de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY) foram desenvolvidos nos últimos anos a partir de diferentes perspectivas, dentre elas destacam-se, para o *locus* deste trabalho, as pesquisas sobre as políticas públicas urbanas e ambientais (BRITO, 2018; PERÍCOLO, 2017; LAPERE, 2014), sob a perspectiva da construção do espaço urbano e a concepção local de natureza (COSTA, 2012), sob as óticas da economia local (LAMBERTI, 2006), da gestão compartilhada (TORRECILHA, 2013) e da cooperação binacional (PRADO, 2016). A partir disso, pode-se evidenciar que a realidade nas fronteiras internacionais, principalmente nas cidades gêmeas enunciadas, apresentam muitos desafios e problemas cotidianos enfrentados pelos habitantes destas localidades.

A **metodologia** adotada na presente dissertação configura-a em uma pesquisa qualitativa, básica, de cunho exploratório. A dissertação foi elaborada sob um viés interdisciplinar (sobretudo pautado no Direito e na Geografia) e enriquecida com produção cartográfica. A investigação exploratória deste trabalho proporciona uma visão geral do tema pesquisado, buscando hipóteses que se aproximam da realidade (GIL, 1987). Desse modo, as fronteiras como espaços de transição, zonas permeáveis, de contato e incertezas, institui o objeto da investigação do presente estudo, que pretende compreender as dificuldades locais através de uma proximidade com os conceitos de cidade de Lefebvre (2001), sobre produção do espaço na realidade capitalista e do direito à cidade como um direito coletivo. Quanto aos procedimentos técnicos, com a finalidade de confrontar a realidade com a teoria e a análise empírica dos fatos (GIL, 1989), foram definidos o delineamento e os caminhos operacionais que conduzirão aos resultados dos objetivos propostos, através de **pesquisa bibliográfica, documental e trabalho de campo**.

Optou-se, assim, pela utilização do **método indutivo** que pressupõe o uso de dados particulares de uma investigação para uma percepção geral de determinados fatos e fenômenos, de maneira a proporcionar uma construção teórica analítica a partir de uma interpretação empírica. No presente caso, pauta-se no fenômeno da urbanização nas cidades gêmeas internacionais de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY) para a construção do direito humano e coletivo à cidade.

Para tanto, utilizou-se a técnica de entrevistas semiestruturadas como forma de coleta de dados por fontes primárias. Foram entrevistados gestores das prefeituras municipais e entidades não governamentais, com a finalidade de identificar a questão urbana na agenda

política destas instituições e averiguar possíveis tratativas de gestão compartilhada e democrática da conurbação.

A presente dissertação foi organizada em três capítulos, nos quais foram desenvolvidos os objetivos específicos. O primeiro capítulo dedica-se ao estudo da construção social dos espaços urbanos no contexto da produção capitalista e o processo de mercantilização das cidades que engendra manifestações político-sociais pelo direito à cidade. Por meio destas considerações, pretendeu-se encontrar na literatura e nos documentos oficiais a caracterização do direito à cidade como um direito humano e coletivo, e o redimensionamento do direito urbanístico por influência do direito à cidade. Além disso, analisa-se a democracia participativa como mecanismo canalizador e materializador do direito à cidade. O primeiro capítulo trará uma abordagem das cidades no contexto do Direito Urbanístico, da Geografia Urbana e da Sociologia Urbana.

No segundo capítulo abordam-se os elementos que caracterizam o território de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY) sob as perspectivas simbólico-cultural, político-jurídica e econômica, que configuram os espaços urbanos dessas cidades gêmeas. Para tanto, foram realizadas pesquisas empírica e bibliográfica, sobretudo a partir das contribuições das produções acadêmicas (teses, dissertações, monografias e artigos científicos) com enfoque nos estudos destas cidades. Assim, propõe abordar o fenômeno da transfronteirização e do cenário binacional sobre a gestão urbana das cidades gêmeas. Busca-se, através da pesquisa empírica, identificar os desafios e oportunidades de gestão integrada entre as municipalidades, assim como as autonomias municipais em propor e conduzir políticas de integração.

Por fim, o terceiro capítulo traz a abordagem sobre a participação popular coletiva nos processos de gestão e planejamento urbano das cidades conurbadas, considerando a complexidade jurídico-urbanística de elaboração de normas que refletem a realidade da sociedade transfronteiriça. Nele foram analisados os Planos Diretores de ambas as cidades a partir dos pressupostos jurídicos previstos nas legislações nacionais e internacionais, bem como o processo de participação popular na revisão do Plano Diretor de Ponta Porã (BR). Desta forma, este capítulo busca trazer uma análise conjunta dos dados empíricos e da teoria para atestar o tratamento do direito à cidade pelas cidades gêmeas de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY).

2 URBANISMO, TERRITÓRIO E PROTEÇÃO JURÍDICA DO ESPAÇO URBANO

Ainda um caminho se abre, o da sociedade urbana e do humano como obra nesta sociedade que seria obra e não produto (LEFEBVRE, 2001, p. 107).

As manifestações urbanas recorrentes nas cidades contemporâneas, apesar de apresentarem múltiplas pautas e reivindicações, estão, de certo modo, interligadas a um sentimento de insatisfação da sociedade civil com a sua perda de liberdade no espaço em que habita, acompanhado de uma crise de representatividade política e com a violação progressiva de direitos e garantias fundamentais. Muitas dessas manifestações desdobraram-se em ocupações de espaços públicos e privados por civis, como no movimento *Occupy Wall Street*, as Jornadas de Junho de 2013 no Brasil e as recentes manifestações que eclodiram no Chile em 2019.

Para Sassen (2011, as ocupações, sobretudo através de reivindicações de espaços públicos ou centros de decisão política e econômica, crescem na medida em que as desigualdades e a exclusão social se intensificam, especialmente no caso das ocupações realizadas nos últimos anos. Ocupar significa uma importante atuação de grupos marginalizados para que não se mantenham invisíveis, uma vez que a lógica de Estado-nação está à deriva do poder hegemônico de elites econômicas antidemocráticas.

A urbanização das cidades sempre esteve relacionada à atividade capitalista por meio de um fenômeno de classe, juntamente com a concentração social em uma delimitação geográfica e com a produção e absorção de excedentes nos espaços (HARVEY, 2012). No entanto, a crise urbana contemporânea associa-se às consequências capitalistas neoliberais de urbanização dos espaços. No exercício desta atividade, cria-se um modelo de cidade e de sociedade urbana insustentáveis, mercantilizadas e direcionadas aos fins lucrativos especificamente capitalistas, provocando o aprofundamento de desigualdades sociais pela apropriação do uso e do controle dos espaços, excluindo o Estado e o povo do controle do ordenamento e do uso do solo urbano.

A mercantilização das cidades pela ordem capitalista hegemônica leva a sociedade a processos de gentrificação e de segregação socioespacial, de modo que os benefícios da urbanidade, e até mesmos os elementos básicos¹ necessários à realização digna da vida urbana, ficam restritos a uma parcela minoritária e favorecida da sociedade. Embora estes elementos básicos necessários à realização digna da vida urbana são comumente abordadas

¹ Como, por exemplo, as oportunidades de emprego, à moradia digna, à segurança pública, à água potável, ao saneamento, à saúde pública, ao lazer, à justiça ambiental, ao transporte público e coletivo, dentre outros.

em seu conteúdo individual, todos são unidos a uma pauta comum: o direito à cidade, correspondente ao controle político da cidade e da vida urbana. Lefebvre (1999; 2001) acredita em uma solução para a reconquista social dos espaços urbanos: o poder da mobilização social para manifestar o controle da vida urbana, pelo poder de renovação e transformação dos espaços, ao que o autor denomina de conquistar o direito à cidade.

O direito à cidade corresponde à forma superior dos direitos urbanos (LEFEBVRE, 2001), à liberdade de reinventar a cidade conforme os mais profundos desejos dos habitantes, exercendo um poder coletivo (direito coletivo) no processo de urbanização, “de fazer e refazer a nós mesmos e a nossas cidades”, portanto, um direito humano (HARVEY, 2014, p. 28). Nesta perspectiva, a democratização das cidades se torna um caminho e expressão máxima do direito à cidade, de forma a combater as desigualdades e vulnerabilidades da população marginalizada e carente de representação política, a fim de criar condições para uma sustentabilidade urbana (ACSERALD, 2015). Assim, pode-se afirmar que as manifestações urbanas que eclodem nas cidades pelo mundo estão interligadas pelo direito à cidade.

O presente capítulo abordará a lógica urbana fundada no exercício da atividade capitalista, os fundamentos jurídicos que trilham a teoria do direito à cidade de Henri Lefebvre ao contexto dos direitos humanos e a democracia participativa como instrumento de emancipação social e de materialização do direito à cidade.

2.1 A lógica urbana e o conteúdo político-filosófico do Direito à Cidade

A teoria do direito à cidade foi originariamente proposta pelo filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre que, estudando a base político-filosófica dos conflitos de classe social, buscou compreender a luta dos movimentos populares contra a hegemonia capitalista de dominação dos espaços, de modo a propor uma teoria utópica e possível de reivindicação e de remodelagem da sociedade urbana. Lefebvre sistematiza os acontecimentos históricos e cria um pensamento crítico através de sua tese questionando a indução da produção dos espaços urbanos pelo poder capitalista, observando existir uma força projetada sob os espaços e sob a sociedade urbana para atendimento individual dos interesses do capital e, a partir disso, propõe uma ruptura política revolucionária da urbe.

A defesa de Lefebvre considera que a lógica capitalista se estabelece nas relações de troca, ou seja, na mercantilização generalizada com vistas ao lucro e no estímulo ao consumo, ao passo que a cidade se situa na valoração do uso, nos encontros e nas simultaneidades da vida cotidiana.

“[...] a cidade e a realidade urbana dependem do valor de uso. O valor de troca e a generalização da mercadoria pela industrialização tendem a destruir, ao subordiná-las a si, a cidade e a realidade urbana, refúgios do valor de uso, embriões de uma virtual predominância e de uma revalorização do uso”. (LEFEBVRE, 2001, p. 14).

Nesta órbita, a apropriação das vantagens dos valores de troca pela hegemonia dos mercados contrapõe os valores de uso na medida em que transforma os encontros e simultaneidades em fluxos de trocas, e os espaços de encontros em espaços de negócios em que se celebram contratos ou quase contratos, ou seja, quando a atividade capitalista reduz as relações socioespaciais ao mercado, provoca-se o afastamento da carga valorativa do uso e por consequência o urbano perde o sentido de obra (LEFEBVRE, 2001, p. 87). Neste processo o cenário urbano toma outra intencionalidade, importando-se tão somente com a lógica mercantil e do lucro, ao tempo em que desapropria o poder e usurpa o exercício de direitos fundamentais, instaurando no espaço urbano fragmentações que levam a vulnerabilidade social pela marginalização e exclusão.

Esta situação é apontada por Lefebvre (2001, p. 22) como causa das reivindicações do proletariado parisiense nas jornadas de junho de 1848 e posteriormente na Comuna de Paris em 1871. Em 1848, uma crise recaía sobre a Europa, atingindo Paris, sobretudo, com desemprego e ociosidade de excedente de capital. Este processo desencadeou uma revolução popular nas ruas de Paris iniciada por operários desempregados, sendo brutalmente reprimida pelos burgueses republicanos na tentativa sem êxito de conter a crise. Com a crise que percorria, Paris sofreu um golpe de Estado em 1851 proferido por Luís Bonaparte, o qual se proclamou imperador francês em 1852. A solução do imperador para a revolução da classe operária foi repressão política aos movimentos sociais alternativos, e o problema com a absorção dos excedentes de capital foi investir em infraestrutura, tanto interna quanto externamente². Para realização das reformas infraestruturais da capital parisiense e resolução dos conflitos internos de desemprego e de excedentes de capital, Luís Bonaparte incumbiu o Barão George-Eugène Haussmann. A estratégia de Haussmann para estes problemas estava na urbanização. Mas não qualquer urbanização. Haussmann transformou a cidade de Paris inteira, remodelou bairros, transformou ruas em avenidas e estimulou o consumo (reflexos que se vê nos dias atuais na posição global da “Cidade Luz”), resolvendo temporariamente a questão do desemprego (HARVEY, 2014).

² Fora de Paris, os investimentos em infraestrutura foram realizados por meio de construções de estradas que dessem acesso ao Oriente e participação financeira em grandes obras de infraestrutura como o Canal de Suez. Em Paris, os investimentos foram em instalação de portos e ancoradouros, de rede ferroviária, drenagem de pântanos (HARVEY, 2014).

No entanto, para que Haussmann pudesse reformar a cidade conforme seus anseios e os do capital, tomou o controle urbano e expulsou o proletariado do centro de Paris e da própria cidade para as periferias, “destruindo a ‘urbanidade’” (LEFEBVRE, 2001, p. 23) e conduzindo uma drástica situação de segregação socioespacial e gentrificação. Haussman entendia que os interesses da burguesia francesa (que na época já dominavam os sistemas bancários e financeiros) estavam ameaçados pela residência de operários das indústrias no centro da cidade e pelos movimentos de resistência que clamavam por democracia – o que desenvolveria a democracia urbana. Não só o urbanismo de Paris foi alterado, mas também toda a vida em Paris (HARVEY, 2014).

Quinze anos mais tarde, os sistemas financeiros e linhas de crédito que sustentavam os projetos de Haussmann ruíram, assim como seu idealizador, fazendo retomar a crise. Neste período, Luís Bonaparte declara e perde a guerra franco-prussiana em 1871, fazendo ressurgir os movimentos revolucionários e dando início a uma das maiores revoluções do território parisiense, a Comuna de Paris. Esta revolução simbolizou uma luta pela reconquista da cidade pelos grupos confinados nas periferias e subúrbios e pela reconquista da vida urbana e da democracia (HARVEY, 2014).

Atesta-se que as transformações políticas dos espaços urbanos perpassam pelos objetivos condicionantes da vida e organização urbana, que, segundo Lefebvre, necessitam de medidas revolucionárias para tais transformações. Assim, a cidade é um espaço político e uma projeção do tempo que permite reação e dominação (LEFEBVRE, 1999).

O movimento revolucionário do urbano proposto por Lefebvre não contempla somente uma revolução de iniciativa da classe operária, mas de um movimento ampliado pelas forças sociais; tampouco de um manifesto tão somente em face do capitalismo, mas também contrárias às práticas governamentais antidemocráticas que possam compelir um Estado de exceção. Neste aspecto, reivindicar a retomada do controle social dos espaços urbanos compreende lutar pelo direito de participação da vida urbana, pressupondo a centralidade e simultaneidade, “produção e fruição da obra humana”, de conquista do direito à cidade (GOMES, 2018, p. 493).

O direito à cidade, na teoria lefebvriana, move-se em uma proposição sociopolítica que reivindica espaços democráticos – mesmo que próxima de uma ordem jurídica preexistente que coexiste com os elementos emancipatórios da vida urbana (liberdade, igualdade, dentre outros) –, e busca reconquistar coletivamente o controle da vida urbana, conseqüentemente do espaço urbano, por meio da participação da sociedade como um todo. Esta reflexão está relacionada ao ideal que Lefebvre denomina de produção do espaço,

produzida social e coletivamente. Refere-se ao direito de transformar a cidade para atender as necessidades humanas, não em algo já existente, mas em uma transformação radical ao novo (HARVEY, 2009).

Ao longo da história da urbanização, a cidade sempre esteve ligada mais ao capital do que às pessoas (HARVEY, 2009), todavia, com intensidades e intencionalidades diferentes. Gomes (2018) relaciona quatro modelos de cidade descritas por Lefebvre que demonstram o processo de urbanização experimentada pela sociedade na história, através do contato com o capital: a cidade política (baseada nas influências sobre o campo pelo modo de produção asiático), a cidade comercial (através do fortalecimento dos valores de trocas comerciais, da importância do dinheiro e do patrimônio imobiliário sob as estruturas sociais), a cidade industrial (que surge com o capitalismo e destina o poder de decisão aos donos dos meios de produção) e a cidade em crise (que representa os problemas urbanos, como a segregação socioespacial, déficit habitacional, fragmentação do tecido urbano, dentre outros).

Dessa forma, nota-se que a urbanização estabelece uma relação simultânea com a produção por meio de um fenômeno de divisão de classe, de reprodução das cidades pela concentração social e geográfica e de produção e absorção de excedentes nos espaços (HARVEY, 2014). Neste aspecto:

[...] a urbanização desempenhou um papel crucial na absorção de excedentes de capital, e que o tem feito em escala geográfica cada vez maior, mas ao preço de processos florescentes de destruição criativa que implicam a desapropriação das massas urbanas de todo e qualquer direito à cidade (HARVEY, 2014, p. 59).

Este fenômeno destrutivo de distanciamento dos valores humanísticos e sociais dos espaços da cidade intensificou-se com o advento da industrialização, constituindo um novo paradigma ao capitalismo, o aspecto concorrencial. Assim, as cidades tiveram suas intencionalidades urbanísticas alteradas entre a era medieval e o surgimento das cidades globais. Passaram de uma relação com ações produtivas atreladas ao conjunto da sociedade, para ocupar uma posição de servidão aos interesses de uma rede capitalista de mercados, chamado de neoliberalismo.

Os espaços das cidades capitalistas são nitidamente coordenados por divisão, fragmentação e articulação. A fragmentação é visível na divisão e especificação do território para práticas inclinadas ao desenvolvimento mercantil, na delimitação dos espaços destinados ao comércio, às residências, templos religiosos, lazer, etc., ao passo que a articulação se opera tanto pelo fluxo de circulação das pessoas com os locais, como também na movimentação de capital (CORRÊA, 1989, p. 8).

Além dos elementos de fragmentação e articulação, os espaços urbanos refletem a condição da própria sociedade. Vale dizer que “o espaço urbano é um reflexo tanto de ações que se realizaram no passado e que deixaram suas marcas impressas nas formas espaciais do presente” (CORRÊA, 1989, p. 8). Neste sentido, para Lefebvre, a produção do espaço urbano está atrelada às atividades humanas (individuais e coletivas) desenvolvidas no espaço e no tempo. O espaço corresponde à simultaneidade, ou seja, o sincronismo com a prática social. Já o tempo retrata o movimento histórico e evolutivo da produção social do espaço. Dessa forma, o espaço e o tempo não existem em pureza de materialidade, ambos são constructos sociais, “resultado e pré-condição para a produção da sociedade” (SCHMID, 2012, p. 91).

O espaço urbano é uma condicionante da sociedade na medida em que apresenta a interação das formas espaciais criadas pelo homem e que reproduz as condições e relações de produção, como as classes sociais (CORRÊA, 1989). Corrêa (1989, p. 9) esclarece que o espaço urbano é “fragmentado e articulado, reflexo e condicionante social, um conjunto de símbolos e campo de lutas. É assim a própria sociedade em uma de suas dimensões, aquela mais aparente, materializada nas formas espaciais”.

O espaço urbano, para Lefebvre, está atrelado ao contexto social e sua realidade. De acordo com esta tese, o espaço é um produto, construído socialmente e que, portanto, ele não existe por si só. Diante disso, empreende-se que o espaço urbano não denota uma natureza universal, sendo que para sua compreensão faz-se necessário analisar o contexto de uma sociedade específica (SCHMID, 2012).

Na cidade capitalista a segregação socioespacial pressupõe uma sociedade fragmentada, que reafirma a divisão social de classes. As formas de segregação socioespaciais não acontecem ao acaso ou na continuidade natural das relações sociais com os espaços. Elas se concretizam a partir de concepções de atores hegemônicos sobre as formas lucrativas dos espaços e da sociedade urbana. De acordo com Harvey (2009), o capitalismo sempre girou em torno da produção e absorção de excedentes de capital. E uma das formas de absorção que desenha a geografia urbana é a especulação imobiliária, onde grandes empresas do setor imobiliário atuam para encarecer a terra e o custo de vida nos centros urbanos e, por consequência, forçam os grupos de baixa renda a se deslocarem para os assentamentos ilegais e às periferias desprovidas de infraestrutura urbana, enfrentando a falta de saneamento básico, coleta regular de resíduo, iluminação, escolas, transporte público de qualidade, ruas pavimentadas, equipamentos públicos, dentre outros; e que também provocam prejuízos significativos aos órgãos públicos pela baixa taxa de adensamento populacional.

Adicionado ao conjunto de novas e velhas condições neoliberais, vale mencionar a tendência pós-moderna de inversão das condições de competitividade dos mercados sob as localidades. Não são mais os mercados que disputam as localidades. Ao contrário. As localidades, na forma de entes estatais, passam a competir entre si por instalações de empreendimentos privados em uma espécie de competitividade intermunicipal, transformando o regime capitalista de acumulação moderna em acumulação flexível, ou seja, marcando, como aponta Harvey (1995), um processo de transição para a pós-modernidade na cultura urbana. Este processo de inversão de condições da competitividade acontece com as localidades competindo entre si “oferecendo vantagens fundiárias, fiscais e regulatórias, flexibilizando leis e normas urbanísticas e ambientais” (ACSELRAD, 2015, p. 62).

A cidade, para Lefebvre (1999), é um espaço político e uma projeção do tempo que permite reação e dominação. No entanto, observa-se que a cidade existe em razão de um exercício econômico sob um local e que o atual estágio neoliberal do capitalismo rompe com o domínio e o controle coletivo dos espaços urbanos, aprofundando o enfraquecimento e a solidez do Estado democrático, restando pouco espaço para o exercício coletivo do direito à cidade. Logo, vale dizer que a destituição dos ambientes democráticos e o domínio privado da vida urbana põem em risco direitos humanos fundamentais como o direito à vida, à liberdade, à dignidade da pessoa humana, à mobilidade, à saúde, à educação, ao desenvolvimento, à moradia, à segurança, ao lazer, ao meio ambiente sadio, ao trabalho.

Importante ressaltar que, embora Lefebvre não tivesse o intuito de aprofundar o direito à cidade na órbita jurídica, o autor consigna a importância de atualização do conjunto dos direitos humanos previstos na Declaração dos Direitos dos Cidadãos de 1789 em razão das transformações político-sociais e das condições jurídico-políticas em cada momento em que a sociedade vivencia, de modo que a noção de cidadania social seja renovada a cada momento e moldada nos aspectos da contemporaneidade (FERNANDES, 2007). Neste sentido, o direito à cidade não se restringe à demandas pré-fixadas, pois enquanto filosofia sociopolítica que fomenta o desejo de transformação e o inconformismo pela desigualdade provocada pelo domínio do capital sobre o cotidiano, se mantém em seu sentido finalístico quando a sociedade conquista e tem acesso a novos direitos e garantias que surgem progressivamente com novos paradigmas contemporâneos para a sociedade urbana.

Outro aspecto relevante da inspiração de Lefebvre se refere à capacidade de sistematização, articulação e interdependência de pautas diversas e conexas ao fenômeno urbano. Na ciência jurídica, a filosofia do direito à cidade transfere seu conteúdo axiológico às atividades legislativas e ao processo interpretativo da norma jurídica. Assim, sua eficácia

não está relacionada a um conceito jurídico único e acabado ensejado por expressa previsão legal, mas implicitamente pela inspiração e combinação de concepções jurídico-filosóficas que, mesmo resultando em normas contraditórias, possuem em sua essência natureza emancipatória. Desta forma, o direito à cidade assume característica multidisciplinar que conecta a pluralidade das necessidades humanas.

A multidisciplinariedade do direito à cidade, enquanto manifestação política e social, expõe uma flexibilidade e um obstáculo conceitual legal do direito à cidade capaz de ajustar interesses distintos em uma estrutura jurídica unitária (ATTOH, 2011, p. 675), a exemplo do direito individual à propriedade privada e o direito coletivo à função social da propriedade.

Kafui Attoh (2011, p. 675) sistematiza as produções acadêmicas que se dedicam a traduzir o direito à cidade no ordenamento jurídico. Segundo o autor, o direito à cidade pode ser visto sob vários ângulos: direito ao espaço político e à cidadania (DIKEC, 2005), direito de ocupação (MITCHELL, 2003), direito ao design urbano (VAN DEUSAN, 2005), definição de espaço público (GIBSON, 2005), direito à autonomia sob as políticas urbanas, (PHILLIPS; GILBERT, 2005), defesa ao abuso da autoridade estatal (MITCHELL; HEYNEN, 2009), direito socioeconômico e direito à moradia (MARCUSE, 2008), direito ao transporte (BICKL, 2005) ao meio ambiente e aos recursos naturais (PHILLIPS; GILBERT, 2005), direito ao bem comum (MATILLA, 2005). Além disso, o autor descreve as produções acadêmicas que defendem o direito à cidade a destinatários específicos como: aos desabrigados (PHILLIPS; GILBERT, 2005; VAN DEUSAN, 2005), aos imigrantes (DIKEC, 2005), às minorias como as pessoas com deficiência, minorias raciais, sexuais e políticas, ou simplesmente aos que vivem na cidade (PURCELL, 2005), aos desprovidos e excluídos (MARCUSE, 2008) e como direito coletivo (HARVEY, 2008).

Sustenta-se na presente dissertação que o direito à cidade, enquanto vertente político-filosófica que visa a libertação do indivíduo contra os padrões impostos pelas instituições formais, constitui desejo coletivo por transformação, manifestação, oposição e contestação, que só avança em um Estado de direito por meio da democracia, caso contrário o direito à cidade pode se expressar em outras forma que não o da ordem, ou seja, por meio de ações revolucionárias indesejáveis como nas manifestações urbanas da Comuna de Paris, Jornadas de Junho de 2013 no Brasil. Neste sentido, infere-se que o direito à cidade se torna efetivo

quando a sociedade urbana controla efetivamente a vida urbana³ e os espaços urbanos. Assim, importa dizer que o direito à cidade manifesta o direito coletivo de ter e de acessar a cidade.

2.2 A cidade como objeto de proteção dos direitos humanos e sua tutela jurídica

Como foi demonstrado no item anterior, o direito à cidade, como propôs Henri Lefebvre, situa-se no campo das lutas e nos movimentos por justiça urbana, reivindicando o acesso aos bens da cidade e propondo um movimento contra as estruturas institucionais impostas à sociedade urbana por influência do capitalismo hegemônico. Deste modo, mesmo denominando sua teoria com a expressão “direito” – título que é levado em sua obra original “*Le droit à la ville*” – Lefebvre concentra sua proposta na condição sociopolítica dos conflitos urbanos, articulando em bases filosóficas a lógica da produção urbana na ordem capitalista, embora tenha abstraído os efeitos destes movimentos à institucionalização jurídica do direito à cidade⁴.

2.2.1 O direito à cidade como um direito humano e coletivo

A proposta de Lefebvre constrói uma teorização dos valores sociopolíticos e humanitários nos espaços urbanos sob um prisma político-filosófico, carecendo, pois, de uma abordagem direta em sua tese da dimensão jurídica do direito à cidade. Desta forma, a teoria lefebvriana nos leva a refletir sob uma nova ótica da filosofia do direito à cidade, por meio da qual nos valem de elementos jurídicos que direcionam uma crítica à própria ordem legal (FERNANDES, 2007) e possibilitam a internalização da estrutura política, filosófica e utópica do direito à cidade em termos que possam ser interpretados ativamente no ordenamento jurídico.

A positivação de normas no ordenamento jurídico não decorre do acaso. Direitos nascem de contextos históricos, sociais, territoriais e se caracterizam por lutas pela liberdade em face de velhos poderes (BOBBIO, 1992). Estão em constante mobilidade e mutação à medida que a sociedade se transforma no tempo, no espaço e nos sistemas de valores que se

³ Henri Lefebvre (2001, p. 22) aduz que “a vida urbana pressupõe encontros, confrontos das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos (inclusive no confronto ideológico e político) dos modos de viver, dos ‘padrões’ que coexistem na Cidade”.

⁴ Conforme Trindade (2012, p. 141), Lefebvre não teve a intenção de propor a criação de “mais um direito a ser institucionalizado no arcabouço jurídico do Estado” – fato que não se pode cobrar do autor algo que ele não propôs – mas sim de buscar traduzir e sistematizar os movimentos de lutas de reivindicação do urbano e dispor uma ruptura contra a ordem urbana capitalista.

inserem (voluntária ou compulsoriamente), o que permite uma redefinição das necessidades humanas.

É nestes contextos – históricos, sociais e territoriais – que os direitos humanos estão situados. Direitos humanos são lutas e reivindicações por acesso aos bens materiais e imateriais fundamentais para realização da vida, pois, “mais que direitos propriamente ditos, são processos; ou seja, o resultado sempre provisório das lutas que os seres humanos colocam em prática para ter acesso aos bens necessários para a vida” (HERRERA FLORES, 2009, p. 28). Desta forma:

[...] quando falamos de direitos humanos, falamos de dinâmicas sociais que tendem a construir condições materiais e imateriais necessárias para conseguir determinados objetivos genéricos que estão fora do direito (os quais, se temos a suficiente correlação de forças parlamentares, veremos garantidos em normas jurídicas). Quer dizer, ao lutar por ter acesso aos bens, os atores e atrizes sociais que se comprometem com os direitos humanos colocam em funcionamento práticas sociais dirigidas a nos dotar, todas e todos, de meios e instrumentos políticos, sociais, econômicos, culturais ou jurídicos que nos possibilitem construir as condições materiais e imateriais necessárias para poder viver (HERRERA FLORES, 2009, p. 29).

Os bens materiais e imateriais citados pelo autor equivalem no contexto urbano, por exemplo, aos serviços e equipamentos que permitem o funcionamento do território urbano usufruídos direta ou indiretamente pela coletividade como elementos fundamentais para a vida urbana, e os bens imateriais como representatividade simbólica dos espaços que fomentam as atividades socioculturais, as memórias, as manifestações e as significações da sociedade urbana.

O direito à cidade, como aqui dissertamos, encontra sua essencialidade nos próprios fundamentos dos direitos humanos, aplicado à realidade no território urbanizado e às questões decorrentes do processo de urbanização extensiva⁵. Assim, interpretar o direito à cidade como um direito humano significa traduzi-los “como produtos socioculturais imbricados em processos de lutas para a aquisição da dignidade, dignidade a ser concretizada em um cronotopos bem definido: a cidade” (MOLINARO, 2009, p.24).

Em termos gerais, sem desprezar a complexidade do termo, Herrera Flores (2009) destaca que “ter dignidade” significa mais do que o simples acesso aos bens. Conforme o autor, a dignidade se dá no acesso de forma igualitária e não hierarquizada, em razão dos

⁵ Monte-Mór (2003) denomina como urbanização extensiva a influência das condições urbano-industriais nos territórios além das cidades. Segundo o autor, trata-se da dominância urbano-industrial sob as relações socioespaciais nos territórios próximos ou longínquos à cidade, a exemplo do campo, circunscrevendo uma interdependência dos espaços rurais à lógica urbana de produção e consumo, formando uma espécie de unificação ou integração da cidade-campo e rompendo com a dicotomia urbano e rural.

processos de divisão do fazer humano, o que leva a eliminar privilégios de uns ao custo de opressão e subordinação de outros.

A cidade contribui para um duplo alcance na formação e realização de direitos da sociedade urbana. Isto é, quando a cidade se apresenta como indutor de perfis culturais que emergem das condicionantes oriundas dos ônus e bônus da urbanização, ela retrata um objeto identitário de interesse e capacidade multicultural e de autodeterminação. Por outro lado, a cidade enquanto espaço político de encontros e desencontros e manifestações de poder das forças sociais e institucionais, exercita a mobilização pela realização das liberdades humanas, ou seja, é espaço sob o qual os direitos humanos são exercitados. Com efeito, Schonardie (2012, p. 259) reitera que:

A cidade é um espaço coletivo cultural rico e diversificado que pertence a todos os habitantes, ou seja, a todos os cidadãos(ãs) que nela habitam de forma transitória ou permanente e, além disso, deve ser um espaço de realizações de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais.

Nesta perspectiva, a cidade⁶ constitui o objeto material a ser tutelado juridicamente, necessitando, pois, que o território citadino esteja respaldado por uma ordem urbanística. Positivada a norma de regulação dos territórios urbanos, cabe ao ramo do Direito, o Direito Urbanístico, o controle das atividades urbanísticas por meio de instrumentalização normativa do Poder Público, para que este possa estatuir o equilíbrio entre o domínio privado do solo e a realidade no interesse coletivo (SILVA, 2010).

No plano jurídico-normativo, tanto na ordem dos direitos fundamentais constitucionalizados, quanto na órbita normativa dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos, o direito à cidade está indiretamente previsto como um direito subjetivo. Entretanto, o conteúdo axiológico do direito à cidade no bojo dos direitos humanos reforça sua importância como fundamento hermenêutico da tutela de diversos direitos criados e exercitados em razão do urbanismo, inclusive como inspiração para inovação legislativa, de interpretação legal e de estímulo administrativo. Conforme Mello (2017, p. 445):

Conquanto não se possa esperar do direito à cidade uma justiciabilidade plena e irrestrita, é possível considerá-lo como fundamento normativo para diferentes obrigações, tais com políticas públicas e medidas administrativas, quando se tratar de deveres estatais, e a adoção de ações e práticas que promovam os bens, valores e

⁶ Conforme a Carta Mundial pelo Direito à Cidade (Artigo I, item 4), a cidade pode ser entendida sob duas acepções. Primeira, pelo seu caráter físico, a cidade é todo aglomerado urbano (metrópole, vila, povoado, urbe) institucionalmente organizado como unidade de governo local, municipal ou metropolitano, compreendendo todo seu território, considerando o espaço urbano como também o rural que o integra. E, segunda, a cidade política contemplando todo conjunto de atores governamentais (órgãos institucionais de função administrativa, legislativa e judiciária) e não governamentais (organizações sociais, associações, sindicatos, etc.) que interferem na gestão da cidade.

interesses tutelados pelo direito, quando se tratar de deveres imputáveis a pessoas privadas.

A compreensão sistêmica do direito à cidade confere que a urbe é o resultado da construção social e comunitária de um espaço público – e com isso firma um objeto indivisível – que se caracteriza pela titularidade indeterminada ou indeterminável de sujeitos, de maneira que o interesse pela cidade transcende interesses individuais para alcançar uma maior amplitude de interessados, incluindo as futuras gerações.

A necessidade de uma ordem urbanística que sintonize a proteção da propriedade com a obediência a um dever social, de equilíbrio entre o público e o privado para que se alcance justiça urbana, de respeito às necessidades socioambientais, estão relacionadas à instituição da cidade como um bem coletivo de valor transindividual, de responsabilidade intergeracional, e comprometido com a proteção da qualidade de vida e da dignidade do ser humano no espaço urbano e com os ecossistemas diretamente atingidos.

Assim, a cidade, para que seja um bem coletivo isento de quaisquer excludentes, empreende planificá-la considerando e incluindo as múltiplas identidades diferentes e cruzadas⁷ que situam em uma condição particular com o urbano e que, em razão de suas qualidades, moldam a forma de vida e de criação do entorno (BUCKINGHAM, 2010).

Sendo assim, a cidade integra a plataforma jurídica como objeto de bem coletivo, portanto, a ordem urbanística é um direito transindividual. Desta forma, o direito à cidade como movimento popular de democratização da cidade e de resistência aos padrões segregadores capitalistas:

[...] é, portanto, muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos. Além disso, é um direito mais coletivo do que individual, uma vez que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização. A liberdade de fazer e refazer a nós mesmos e a nossas cidades, como pretendo argumentar, é um dos nossos direitos humanos mais preciosos, ainda que um dos mais menosprezados (HARVEY, 2014, p. 28).

O “exercício de um poder coletivo” não se refere somente ao simples acesso à urbanização existente, mas também inclui a importante necessidade transformadora e criadora da urbanização pela coletividade (HARVEY, 2003). Criar e recriar os espaços urbanos correspondem ao exercício das liberdades individuais, econômicas e culturais no território

⁷ Shelley Buckingham (2010) aduz que identidades cruzadas referem-se aos fatores que possam levar os indivíduos à desigualdade, discriminação e violência em razão de sua identidade social como a de gênero, etnia, classe social, raça, capacidade física, orientação sexual, dentre outros.

urbano e um antídoto em face de poderes hegemônicos impostos, vez que o direito à cidade simboliza um antedestino contra os sistemas neoliberais de opressão e segregação. Assim:

[...] Todos aqueles cujo trabalho está envolvido em produzir e reproduzir a cidade têm um direito coletivo não apenas àquilo que produzem, mas também de decidir que tipo de urbanismo que deve ser produzido, onde e como. (HARVEY, 2014, p. 245)

Desta forma, compreendê-lo sob uma ótica coletiva, importa contrariar todas as formas de exclusão e discriminação sob o acesso aos bens da cidade necessários ao exercício da liberdade e dignidade humana. Importa em fundar a cidade e o direito de propriedade privada à vinculação de uma obrigação à coletividade (obrigações positivas e negativas), de modo que os direitos individuais não extrapolem os objetivos de sua proteção e nem criem circunstâncias que destinem a sociedade a qualquer ofício individualista.

Lutar pela transformação das cidades mercantilizadas em cidades humanizadas empreende a organização e instrução da sociedade civil frente a realidade encarada no cotidiano das cidades atuais. A pressão do capitalismo na cidade, sempre se reinventando na competitividade do mercado, alerta que o direito à cidade não é destinado somente àqueles que sofrem com a segregação espacial em virtude do mercado imobiliário especulativo ou em razão de conflitos urbanos restritos, mas também àqueles que, de algum modo, não podem ou não conseguem gozar dos benefícios da urbanidade.

2.2.2 *Tutela urbana no plano internacional e no ordenamento jurídico brasileiro*

A luta por direitos inicia-se pela manifestação ao acesso de bens considerados fundamentais à realização da vida humana. Importa inferir que o acesso a estes bens, em razão dos processos de divisão do fazer humano que levam a desigualdade, não é conferido a todos os seres humanos de forma justa e igualitária. As injustiças e desigualdades oriundas do processo de divisão do fazer humano, onde uns têm o acesso facilitado e outros o acesso negligenciado – ou negado –, fazem iniciar os processos de lutas por direitos em busca de justiça e igualdade (HERRERA FLORES, 2009). Neste sentido, os movimentos sociais pelo direito à cidade estão vinculados à vida cotidiana de opressão nas ruas e bairros das cidades (HARVEY, 2014), decorrentes do processo de divisão do fazer humano interpretado na forma da urbanização.

A pauta pelo direito à cidade engendrou a formação de várias organizações sociais pelo mundo. Consecutivamente, estruturaram e ampliaram os debates relativos à realidade urbana e favoreceram uma unificação e melhor composição dos movimentos e eventos sociais

urbanos internacionalmente. São exemplos organizações com a *Habitat International Coalition* (HIC), a Frente Continental de Organizações Comuns (FCOC), o *Centre on Housing Rights and Evictions* (COHRE) e o Fórum Nacional pela Reforma Urbana no Brasil (FNRU). Estes atores, em conjunto com diversos outros de iniciativas não governamentais, associações de classes e a sociedade civil, contribuíram para o fortalecimento do patrocínio à causa da liberdade da vida urbana e pela busca de cidades mais justas e igualitárias em diversas escalas.

Internacionalmente o direito à cidade compôs, mesmo que indiretamente, a pauta de grandes eventos, como na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio de Janeiro em 1992) ao formular o Tratado Sobre a Questão Urbana “Por Cidades, Vilas e Povoados, Justos, Democráticos e Sustentáveis”, no Fórum Internacional sobre Meio Ambiente, Pobreza e Direito à Cidade realizado na Tunísia em 1992, a realização da Conferência Habitat II realizada em Istambul em 1996 (Conferência Mundial sobre os Assentamentos Humanos das Nações Unidas) estabelecendo, através de uma agenda mundial comum, um plano de ação conjunta denominada “Agenda Habitat”, Assembleia Mundial de Moradores realizada na Cidade do México em 2000, mesmo ano da criação da Carta Europeia dos Direitos Humanos na Cidade assinada em Saint-Denis.

Cabe destacar o papel do Tratado sobre a Questão Urbana “Por Cidades, Vilas e Povoados, Justos, Democráticos e Sustentáveis” realizado na Rio-92. O referido tratado, que contou com grandes contribuições do HIC e do FNRU, relacionou o direito à cidade ao direito à cidadania⁸ – com a prerrogativa da sociedade em determinar os destinos da cidade –, à gestão democrática da cidade – priorizando a autonomia dos governos locais e garantindo a participação popular como principal meio de governança das cidades e transparência na gestão urbana – e a função social da cidade – trazendo a democracia nos espaços de poder e garantindo o acesso igualitário e justo aos espaços urbanos (SAULE JÚNIOR, 2005).

Avançando nos discursos sobre os bens comuns da humanidade e sobre a qualidade de vida da existência humana nos espaços urbanos instaurado na Conferência Habitat II, na Rio-92, os 179 países signatários fixaram objetivos comuns com a finalidade de construir sociedades justas e sustentáveis, pactuando compromissos, por meio da Agenda 21, sob o viés cooperativo e solidário entre os países com a tarefa de reduzir a pobreza, a desigualdade e a

⁸ Conforme Saule Júnior (2005, s/p.), o Tratado também inclui o direito à cidade como “o direito à terra, aos meios de subsistência, à moradia, ao saneamento, à saúde, à educação, ao transporte público, à alimentação, ao trabalho, ao lazer, à informação. Inclui também o direito à liberdade de organização; o respeito às minorias e à pluralidade étnica, sexual e cultural; o respeito aos imigrantes e o reconhecimento de sua plena cidadania; a preservação da herança histórica e cultural e o usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado, sem distinções de gênero, nação, raça, linguagem e crenças”.

marginalização e adotar um novo modelo de desenvolvimento das cidades pautado em diretrizes sustentáveis. A Agenda 21 compõe um plano estratégico definido no âmbito global (comum a todos); nacional com planos de ação internos; e local denominado de Agenda 21 Local com objetivo de conduzir um plano estratégico construído democraticamente na comunidade cidadina de modo a contemplar as especificidades locais.

A partir do Fórum Social Mundial Policêntrico, realizado em 2006, outro documento internacional importante foi inserido para orientar a tutela dos espaços urbanos: a Carta Mundial pelo Direito à Cidade. Em que pese a inexigibilidade jurídica da referida Carta, pois não foi inserida nas fontes do direito nacional e internacional, a Carta Mundial pelo Direito à Cidade proporciona uma reflexão aos atores públicos da relação entre direito e cidade e uma solidez conceitual e de conteúdo normativo do direito à cidade como um direito coletivo (MELLO, 2017, p. 444), como um novo direito humano de modo a fortificar uma plataforma de transformação da realidade urbana sentada em matrizes humanas, sustentáveis, democráticas e justas. Desta forma, a Carta Mundial pelo Direito à Cidade constitui uma carta de intenções, visando influenciar a transformação dos planos de governança de políticas globais, regionais e nacionais nos países e nos organismos institucionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), implicando o reconhecimento do direito à cidade e a implementação de políticas urbanas com a finalidade de redução das desigualdades sociais nas cidades (SAULE JUNIOR, 2005). Destaca-se três eixos base da Carta: a) exercício pleno da cidadania; b) gestão democrática da cidade; e c) função social da cidade e da propriedade (MATHIVET, 2010).

Em decorrência do urbanismo, o direito à cidade reside na satisfação dos indivíduos em usufruir inteiramente da vida urbana e participar da gestão da cidade em todas as perspectivas que envolvem a vida cotidiana (FERNANDES, 2007). Ante a variedade de perspectivas que o direito à cidade possa integrar, pode-se inferir que esta teoria possui um condão sociopolítico voltado ao valor de transformação – cerne do pensamento lefebvriano – que busca servir caminhos alternativos à realidade. Por essa razão, verificam-se profundas reformas no conteúdo jurídico-normativo dos ordenamentos inspiradas pelo direito à cidade, especialmente no Direito Urbanístico, perpassando de uma abordagem tecnocrata para aproximar-se também de uma conjuntura sociopolítica alimentada pelo ideal de renovação.

Para definir o conceito de Direito Urbanístico, Silva (2010, p. 49) distingue-o em duas concepções: o direito urbanístico objetivo e o direito urbanístico como ciência. O primeiro diz-se relacionar ao conjunto normativo que tem por finalidade ordenar os espaços habitáveis de modo a propiciar o bem-estar coletivo na comunidade em que vivem os habitantes, ao

passo que o direito urbanístico enquanto ciência consiste no “ramo do direito público que tem por objeto expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios disciplinadores dos espaços habitáveis” (SILVA, 2010, p. 49).

O Direito Urbanístico não nasceu em decorrência do direito à cidade, mas recebeu fortes influências desta teoria. As primeiras regras de ordenação dos espaços urbanos datam o período das cidades antigas e medievais. Entretanto, somente no período da Idade Média surgiram as normas jurídicas de cunho urbanístico, definindo padrões e dimensionamentos técnicos de equipamentos públicos e edificações nas cidades, mas eivadas por um estilo de urbanismo empírico e primitivo, como as técnicas de alinhamento e de arruamento. Com o advento da Revolução Industrial e a formação de um novo paradigma para as cidades (aumento da capacidade produtiva e a globalização dos mercados), o aumento repentino de trabalhadores nas cidades – advindos do campo – não foi acompanhado de preparo de infraestrutura urbana, de modo que a escalada da urbanização trouxe desequilíbrios na ordenação dos espaços urbanos. Esses fatores tornaram as cidades e os problemas advindos da urbanização complexos, exigindo o rigor técnico e científico do urbanismo como projeto de urbanificação⁹, para correção das perturbações provocadas pela urbanização (SILVA, 2010, p. 27).

Inicialmente o urbanismo, segundo Silva (2010, p. 30), esteve relacionado à estética urbana, tendo posteriormente assumido um novo modelo, buscando resgatar a cidade em seu sentido social de modo a atingir o bem-estar coletivo, conciliando a arte com as técnicas de planejamento urbano, impondo ao Estado o fornecimento de infraestrutura cidadina para que seja atendida as necessidades sociais e o funcionamento da cidade, bem como regulamentando os espaços através de leis, dando início a legislação urbanística moderna. Assim, o urbanismo pode ser entendido como:

[...] o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade. Entendam-se por *espaços habitáveis* todas as áreas em que o homem exerce coletivamente qualquer das quatro funções sociais: *habitação, trabalho, circulação, recreação* (MEIRELLES, 2008, p. 522, grifos no original).

Como esclarece Meirelles (2008, p. 524), o urbanismo materializa-se com o emprego de *normas técnicas*, na vigência científica e artística do planejamento e da arquitetura; e nas

⁹ O termo *urbanização* está ligado ao fenômeno da industrialização, ao crescimento da concentração demográfica nas cidades em uma escala superior ao espaço rural, consistindo em um processo pelo qual surgem problemas como a carência de empregos e de moradia, além de outras carências de elementos fundamentais para a vida humana: saneamento, saúde, educação, segurança, etc. Já a *urbanificação* é o processo ao qual busca-se corrigir os males da urbanização, fazendo o uso dos princípios fundamentais do urbanismo para a renovação e criação do novo (SILVA, 2010, p. 26-27).

normas jurídicas, que regulam as condutas sociais e garantem o respeito às normas técnicas contempladas no ordenamento vigente.

Na medida com que se aumentam as complexidades das cidades, com novos e mais profundos problemas que surgem da urbanização, a sociedade urbana também torna-se mais complexa. Por essa razão, o Direito, enquanto ciência que visa ordenar as condutas dos indivíduos em comunidade, necessita acompanhar tais processos sociais e desprender-se da visão tecnicista e ampliar sua forma de compreensão da sociedade. Neste sentido, a análise jurídica da sociedade urbana deve centrar-se em uma percepção holística e conjuntural da realidade da urbanização e aperfeiçoar sua técnica em busca da urbanificação, contribuindo para o resgate e autenticidade da cidade como obra e criação.

Neste caminho, a trajetória do direito urbanístico e do direito à cidade não se deram paralelamente. O direito urbanístico em sua forma científica se viu atrelado ao direito à cidade, sobretudo a partir da difusão desta teoria, “o direito à cidade se transformou num direito fundamental disciplinado pelo direito urbanístico” (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 23).

De acordo com Fernandes (2007), na América Latina, a partir da década de 1970, a teoria lefebvriana deu impulso aos movimentos sociopolíticos por reforma nas plataformas políticas e jurídicas em diversas cidades, movidos pelo profundo processo de urbanização incidente no território sul-americano. Conforme o autor, na América Latina, a determinação dos direitos individuais e conseqüentemente do direito individual à propriedade privada fora concretizada pela égide da tradicional base do direito civil.

Segundo Fernandes (1998), a cumplicidade entre o direito urbanístico e o direito à cidade teve início com as alterações normativas do instituto da propriedade privada. O autor assevera que no Brasil o direito de propriedade desenvolveu-se sob três enfoques: ao que se refere às relações privadas estabelecidas pelo Código Civil, a intervenção estatal sob o amparo do Direito Administrativo e por último àquele relacionado aos estudos sociojurídicos. No primeiro, a tradição jurídica dominante quanto às formas de manipulação da terra urbana esteve fundamentada pelos preceitos liberais do Código Civil de 1916 – período em que somente 10% da população no país residia nas cidades – integrando o sentido absolutista da propriedade privada ao direito que confere o titular na órbita individual, estabelecendo limites condizentes às relações de vizinhança entre os indivíduos no âmbito privado sobre o quase ilimitado e absoluto direito de gozar e usufruir da terra.

No segundo enfoque, a propriedade privada ganha vinculação à função social com a previsão legislativa da Constituição Federal de 1934, mas não se sobrepondo ao direito individual expresso no Código Civil de 1916. A função social da propriedade privada,

conforme Fernandes (1998) ganha melhor tratamento com os estudos acadêmicos a partir da década de 1950 na seara do Direito Administrativo, quando aprofundou-se a discussão em torno do envolvimento do Estado, precisamente na esfera municipal, para intervir e garantir a ordenação dos espaços e o uso do solo urbano, com importante passo no bojo normativo com a evolução da legislação ambiental e sobretudo com a publicação da Lei Federal n. 6.766, de 1979 que trata das formas de parcelamento do solo urbano, rompendo com a antiga dogmática individualista do Código Civil de 1916.

Outro ponto relevante é que neste período percebe-se o início da expansão do direito à cidade na legislação vigente à época, muito por ocasião dos movimentos sociais que eclodiam no país e no mundo. Na década de 1960, as iniciativas progressistas por reforma urbana foram iniciadas no governo do então presidente João Goulart, com um Projeto de Reforma Urbana. As discussões se davam no período de ascensão da população urbana brasileira, saltando de um terço em 1950 para dois terços em 1980, agravando os conflitos e problemas urbanos. Entretanto, o Projeto pela Reforma Urbana foi posteriormente interrompido pelo Golpe Militar de 1964, em razão de forte repressão política.

Com o fim do Regime Militar em 1985, os debates por reformas urbanas emancipatórias, de que trata o direito à cidade, foram retomados e impulsionados pela criação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) para inserção da justiça urbana no novo texto constitucional em construção pela Assembleia Nacional Constituinte constituída em 1986 (SOUZA, 2010).

O MNRU – posteriormente intitulado de Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU) – foi composto por diversos atores sociais¹⁰ e primou pela máxima abertura da participação popular para promover a politização urbana no Brasil no período de redemocratização. Conforme Souza (2010, p. 158), o MNRU representa o:

[...] conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades.

O legado desta organização¹¹ foi a propositura no Congresso Nacional de uma *emenda popular de reforma urbana* assinada por cerca de 130 mil eleitores (SOUZA, 2010) e as ações

¹⁰ Duarte (2015) aponta que a comunidade integrante do MNRU foi composta por advogados, urbanistas, professores e acadêmicos universitários, representantes de movimentos sociais e diversos intelectuais dedicados às questões urbanas.

¹¹ Conforme Saule Júnior e Uzzo (2010) o MNRU recebeu apoio de 48 entidades locais e estaduais, além de entidades nacionais como a Federação Nacional dos Arquitetos, a Federação Nacional dos Engenheiros, a Articulação Nacional do Solo Urbano, a Coordenação Nacional das Associações de Mutuários do BNH, o Movimento em Defesa do Favelado e o Instituto dos Arquitetos do Brasil.

de negociação para que fosse aprovada. Todavia, mesmo não contemplando todos dispositivos da proposta popular, a Constituição da República de 1988 (CF/88) foi promulgada destacando um capítulo específico para política urbana e, de modo inédito, garantindo a Política de Desenvolvimento Urbano no texto constitucional com o objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das *funções sociais da cidade* e garantir o bem-estar de seus habitantes”, competindo ao Poder Público Municipal a realização desta política (art. 182, CF/88, grifos nossos).

A promulgação da Constituição Federal de 1988, terceiro enfoque apontado por Fernandes (1998) como aspecto transformador do direito de propriedade, criou um marco decisivo na progressão dos direitos sociais e coletivos *lato sensu*, consolidando a doutrina do Direito Urbanístico diretamente ligada ao direito à cidade. Neste sentido, mesmo que não tenha previsto expressamente o direito à cidade em seu texto, a influência do direito à cidade nos processos da constituinte de 1988 permitiu um redimensionamento do Direito Urbanístico, partindo da premissa da democracia participativa como instrumento emancipatório e transformador da realidade, da igualdade como princípio e objetivo do Estado de Direito e a função social da propriedade e da cidade como garantia do bem-estar social e princípio norteador do Direito Urbanístico. Nestes pontos, a Constituição Federal de 1988 esforça-se em combater uma ordem jurídico-urbanística excludente, ou seja, em legitimar práticas urbanísticas que possam marginalizar e segregar.

Saule Júnior (1997, p. 46) aponta o direito à cidade não como caminho, mas sim como objetivo da política urbana e do direito urbanístico. Nesta análise, segundo o autor, o direito à cidade encontra-se no exercício da dignidade da pessoa humana e da cidadania – fundamentos do Estado Democrático de Direito (art. 1º, CF/88) – e, para sua efetivação, a política urbana e as normas urbanísticas devem cumprir um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, qual seja, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, CF/88).

Importante ressaltar que o Direito Urbanístico, ramo do direito público que cabe a sistematização das normas que disciplinam e ordenam o território urbano no intuito de assegurar o bem-estar coletivo, tem sua finalidade designada a atender os objetivos republicanos expressos no artigo 3º da Constituição Federal de 1988¹², bem como encontra no próprio texto constitucional os princípios que lhe orientam. Neste sentido, o Direito

¹² Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Urbanístico redimensionado pelo direito à cidade a abranger uma tutela coletiva e social, através da propriedade urbana e da cidade, no sentido de procurar a superação dos desequilíbrios e desigualdades urbanas, internaliza em seu conteúdo central a igualdade como princípio norteador de suas funções.

O princípio da igualdade (art. 5º, CF/88) fixa a máxima do tratamento isonômico a todos sem qualquer distinção de gênero, classe social, raça, cor, ou posição política, e o direito de todos a terem direitos iguais. Essa orientação é aplicada ao Direito Urbanístico uma vez que todos os habitantes detêm a prerrogativa de acessar os mesmos direitos, como por exemplo, o direito à cidades sustentáveis, ao lazer, à mobilidade urbana, à moradia, que devem ser garantidos indistintamente. Por outro lado, insta salientar o direito de tratamento diferente aos desiguais, na proporção de suas desigualdades, para garantia de acesso à justiça e aos direitos na cidade, como por exemplo, o direito de tratamento diferenciado às pessoas com deficiência, aos idosos, à criança e ao adolescente, dentre outros. Através desta máxima constitucional, a dicotomia da “cidade legal” e da “cidade ilegal” seria refutada com a justa aplicação da cidade legal a todos os indivíduos, qual seja, o modelo de cidade que distribui equitativamente os benefícios da urbanidade à sociedade e que aplica o urbanismo como instrumento de justiça e desenvolvimento sustentável da cidade.

No entanto, o legislador constituinte deixou a cargo de lei ordinária as diretrizes gerais da Política de Desenvolvimento Urbano (art. 182) para a missão constitucional de redução das desigualdades (art. 3º, III) e o desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Durante a década de 1990, os movimentos sociais e organizações não governamentais continuaram a pressionar o Congresso Nacional para regulamentação, por meio de lei federal, dos dispositivos constitucionais da política e desenvolvimento urbano, a fim de eliminar a lacuna jurídica existente (FERNANDES, 2007). Após treze anos da promulgação da Constituição Federal de 1988 e após amplos diálogos entre setores ligados ao MNRU e setores ligados ao capital, foi decretada e sancionada a Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição e objetivando estabelecer “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (art. 1º, parágrafo único, Lei Federal n. 10.257/01).

O Estatuto da Cidade, conforme Fernandes (2007), divide-se em quatro dimensões principais: a primeira dedicada à parte conceitual que subsidia a interpretação jurídica do princípio da função social da propriedade urbana e da cidade; a segunda reservada aos

instrumentos jurídico-urbanísticos necessários à ordem urbana; a terceira destinada às formas de participação na gestão democrática das cidades; e por fim os instrumentos legais de ordenação dos espaços públicos e privados. Juntas, segundo o autor, todas as dimensões mencionadas subsidiam o conteúdo normativo do direito à cidade no Brasil e formam os elementos necessários para materialização de um novo contrato social proposto por Henri Lefebvre.

Ainda que não satisfeito integralmente os anseios dos movimentos progressistas, o Estatuto da Cidade é uma legislação urbanística considerada avançada (GOMES, 2018), capaz de buscar a materialização do direito à cidade não somente em termos de noção sociopolítica como também em conteúdo jurídico (FERNANDES, 2007).

O Estatuto da Cidade centra a função social da propriedade privada e da cidade como principal objetivo da política urbana, imergindo os espaços urbanos (tanto públicos quanto privados) de interesse social, como forma de corrigir as injustiças sociais oriundas da urbanização. Nesta perspectiva, o direito à cidade apresenta-se nos instrumentos de controle social dos espaços urbanos dispostos no Estatuto da Cidade, elencando dentre suas diretrizes a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas e a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os setores da sociedade (art. 2º, Lei Federal n. 10.257/01).

A gestão democrática da cidade e a abertura de processo participativo na política urbana, de acordo com o Estatuto da Cidade, asseguram a organização de órgãos colegiados e a realização de conferências em todos os níveis de governo, audiências, consultas e debates públicos e a possibilidade de propositura de projetos de lei, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano por iniciativa popular (art. 43, Lei Federal n. 10.257/01).

O direito à cidade, por mais difuso que seja, exige um alinhamento da vontade popular com a atuação do Poder Público. Mesmo que não tenha sido diretamente contemplada de forma explícita no âmbito constitucional e infraconstitucional brasileiro, o conteúdo axiológico do direito à cidade permite uma interpretação de máxima eficácia dos diversos direitos sociais. Desta forma considera-se que:

O que há é um conjunto de direitos que, uma vez interpretados sistematicamente, poderiam conduzir à sua fundamentação legal, sob a égide dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que definem a política urbana e introduzem a ideia de “função social da cidade”: o direito fundamental à propriedade e sua consequente hipoteca social (artigo 5º, caput, XXII e XXIII) e o rol de direitos sociais (artigo 6º, caput) que encontram na cidade o seu âmbito de materialização, sobretudo os direitos à educação, à saúde, à moradia, ao transporte, à segurança, ao lazer e à assistência aos desamparados, sem desprezar a normatividade infraconstitucional, contida, como norma geral, no Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) e no Estatuto da Metrópole (Lei n. 13.089/2015) (LEVY, 2017, s/p).

As mudanças normativas sofridas pelo instituto jurídico do direito de propriedade mostram que, a partir destas transformações, o Direito Urbanístico rompe com a tradição civilista dominante e se insere na natureza jurídica dos direitos transindividuais, voltado a um viés publicista, sem subtrair o direito de propriedade do próprio bojo dos direitos individuais. Além disso, a cidade passa a ser tratada como um projeto e uma finalidade social. Pode-se afirmar que essas transformações são resultados da inserção do direito à cidade nos ordenamentos jurídicos, proporcionando um redimensionamento do direito urbanístico ao atendimento do interesse social.

No Brasil, a articulação e as batalhas políticas cravadas pelo MRNU, juntamente com diversos outros grupos progressistas organizados nacional e internacionalmente, permitiram a inserção no bojo dos direitos fundamentais dos elementos necessários a realização digna da vida urbana. O direito à cidade enquanto resultado provisório de lutas inseridas no contexto dos espaços urbanos equivale ao exercício dos direitos humanos de forma especializada; e a democracia participativa se mostra como um dos principais mecanismos de tutela dos direitos humanos, fortalecendo um horizonte emancipatório que fundamenta o controle social dos espaços urbanos como principal expressão do direito à cidade.

2.3 A democracia participativa como exercício de cidadania e o interesse local

O direito à cidade como vimos caminha no sentido de libertação do homem no território habitado por processos sociais de apropriação do urbano e de resgate da vida urbana baseada na virtualidade de transformação social da cidade, tornando-a projeto e obra coletiva. A transformação social da vida urbana significa direcionar a cidade para que possam servir à sociedade e distanciar de qualquer forma individualista de apropriação.

Como projeto e obra coletiva, a cidade deve ser pensada por todos de modo a promover a igualdade política dos cidadãos em participarem das decisões da cidade. De acordo com Mello (2017, p. 453), “a igualdade política significa que a vida de cada membro da comunidade importa igualmente e que a cada membro deve ser dada igual oportunidade de participar da vida política da comunidade”.

Neste aspecto, a Constituição Federal de 1988 trouxe um novo paradigma ao direito urbanístico, preceituando em seu preâmbulo os princípios constitucionais como opção política do poder constituinte em sublinhar os valores máximos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, para fundar o regime democrático. O preâmbulo constitucional prescreve os

valores supremos da sociedade, como o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça.

Os valores da fraternidade, pluralidade e justiça, como aduz Saule Júnior (1997, p. 44), são também princípios da democracia. Conforme o autor, a liberdade e a igualdade são valores que integram aos indivíduos a legitimidade política e o direito de participar da construção política, cultural, econômica e social da sociedade, de modo que exercer a participação política é também “exigir a não ocorrência de discriminação em qualquer nível (religiosa, sexual, racial, política etc.), e reconhecer que as pessoas são diferentes”.

Em que pese a cidade funda sua própria funcionalidade na atuação da lógica do capital (trabalho, produção, consumo) e que a intensificação da lógica rentista e do lucro conduz ao mesmo tempo o aprofundamento das desigualdades sociais e o exílio de liberdades individuais, humanizar os espaços urbanos importa que a cidade seja democraticamente decidida pela sociedade. De acordo com Castells (1980, p. 27-28) se o Estado democrático é a “cristalização histórica da luta de classes”, compreender sua representatividade importa conhecer o domínio ou libertação da sociedade frente à pressão do capitalismo neoliberal. Neste sentido, o regime democrático é medido pela forma em que este atua sobre a cidade, sobre as liberdades urbanas, sobre a realidade urbana e a forma como são combatidos os processos de segregação (LEFEBVRE, 2001).

Em um conceito básico de democracia, Bobbio (2009, p. 22) assenta que trata-se de “um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados”.

O tema democracia foi alvo de grande discussão após as duas grandes guerras mundiais e no período da guerra fria, tendo-se acordado majoritariamente entre os países ocidentais que esta seria a melhor forma de governo e, desta forma, enquadrada em um contexto hegemônico universalista estrito à submissão de procedimentos eleitorais para definição de governos, afastando a participação popular ou qualquer forma de soberania ampliada (SANTOS; AVRITZER, 2009). Esta é a forma de democracia tradicional denominada democracia representativa, liberal, hegemônica ou elitista.

Na democracia representativa a escolha dos “representantes” se limitam, na prática, àqueles que se inserem em um ciclo vertiginoso entranhado nas instituições, provocando um profissionalismo da atuação política que defendem interesses comuns para manutenção de seu oligopólio (CASTELLS, 2018). Como descrevem Santos e Avritzer (2009) este modelo hegemônico se reduz a uma democracia de baixa intensidade se comparado com regimes políticos democráticos de ideais revolucionários. Neste modelo, cria-se uma percepção

coletiva de que não há representatividade, ou seja, recai no imaginário popular uma ideia de distanciamento do Estado com os desejos da sociedade civil, caracterizando o que Castells (2018) chama de crise de legitimidade política.

Conforme Santos (2005) o processo de exploração neoliberal de elevação das formas de trabalho a nível global, provoca, entre outras situações, formas de opressão e exclusão que recaem, sobremaneira, sob grupos vulneráveis. Desta forma, segundo o autor, o ideal de emancipação social não pode estar somente atrelado à igualdade, pois este, como condição de equivalência, também provoca exclusão ao diferente. A emancipação social deve ser atribuída às bases de uma democracia participativa, direta, como princípio regulador e como modelo contra-hegemônico de democracia em face de um sistema político fechado.

A democracia participativa é o instrumento capaz de consolidar uma cidade baseada na diversidade, na inclusão, no exercício da cidadania, e capaz de promover a justiça ambiental e urbana e também a efetividade de direitos individuais. A democracia participativa busca contrariar o domínio dos velhos poderes autocráticos, do patriarcado e da desigualdade socioeconômica. Assim, a democracia participativa revela-se como um novo horizonte de emancipação social “a partir de práticas que ocorrem em contextos específicos para dar resposta a problemas concretos”, o que importa desconsiderar qualquer tentativa de universalização de soluções, como defende a democracia hegemônica (SANTOS; AVRITZER, 2009, p. 71).

De acordo com Santos e Avritzer (2009), uma democracia profunda pode ser estabelecida por práticas de combinação entre a democracia participativa e a democracia representativa, por meio de coexistência e de complementariedade. Na coexistência há a convivência de procedimentalismos e de organizações institucional-administrativas, conciliando os padrões representativos a nível nacional (dotados de formalismo e verticalidade burocrática) e a participação popular voltada à esfera local. A complementariedade se refere ao reconhecimento a nível governamental do procedimentalismo participativo e dos processos deliberativos a nível comunitário, com o objetivo de “associar ao processo de fortalecimento da democracia local formas de renovação cultural ligadas a uma nova institucionalidade política que recoloca na pauta democrática as questões da pluralidade cultural e da necessidade da inclusão social” (p. 76). No Brasil:

[...] os arranjos participativos permitem a articulação entre argumentação e justiça distributiva e a transferência de prerrogativas do nível nacional para o nível local e da sociedade política para os próprios arranjos participativos. A democracia representativa é convocada a integrar no debate político-eleitoral propostas de reconhecimento cultural e de inclusão social (SANTOS; AVRITZER, 2009, p. 76).

No entanto, a abertura de espaços de discussão ou a criação de novas arenas, por si só, não provoca transformações do ponto de vista da inclusão política. Exigirá dos cidadãos comuns, além de organização comunitária, condições materiais e tempo disponível (TRINDADE, 2018) para atuar nas arenas participativas e desempenhar suas capacidades culturais inovativas para defesa dos interesses na gestão de políticas públicas frente à realidade cotidiana. Além disso, destaca Trindade (2018) que, por mais que exista a incorporação de canais de participação à institucionalidade estatal, a capacidade de interferência decisiva é ínfima ou inexistente. Neste caso, para que aconteça uma combinação entre democracia representativa e democracia participativa e que haja complementariedade entre ambas, é necessário um compartilhamento/transferência dos poderes de decisão – *a priori* submetidos ao domínio dos governantes – necessitando, assim, de uma decisão da sociedade política de articulação participativa e representativa (SANTOS; AVRITZER, 2009).

Contudo, a participação não é uma mera ferramenta de oportunidade para quem quiser participar dos processos de decisão. Mais que isso, a participação integra um projeto constitucional especialmente em sistemas institucionais que surgiram em berços das lógicas do mercado econômico e que concomitantemente se comprometem a garantir a justiça social através da efetivação de direitos sociais e de redução das desigualdades (CARVALHO, 2015).

A democracia urbana insta como elemento básico e constitutivo do conceito de cidade justa construída na esfera do direito através de uma elaboração teórica da ordem jurídica e de políticas básicas da cidade, posicionando-se não em uma condição passiva, mas ativa no fortalecimento de direitos e instituições, além da fixação de vias procedimentais (MELLO, 2017). Assim, reside também nas demandas populares por transparência, inclusão e articulação com a comunidade nas decisões públicas de gestão administrativa da urbe, provocando de fato um processo de deliberação inclusiva (FAINSTEIN, 2011, *apud* MELLO, 2017) e permitindo a inserção de uma política *bottom-up* para compatibilizar as atividades da administração pública ao interesse de sua população.

Infere-se que o reconhecimento e a legalização da governança participativa das cidades, que conduza o envolvimento ativo da sociedade civil na política, visam aprofundar a democracia e consolidar uma ruptura com o tradicional legalismo liberal, com o absolutismo do direito de propriedade e com o modelo imperioso de democracia representativa liberal.

Nestes termos, a democracia revela-se como elemento fundamental para o exercício da cidadania, pois a densidade e a ampliação da democracia refletem no nível de segurança da própria cidadania. Assim, a maximização da democracia a nível de participação popular

permite, conforme Fernandes (2007), a materialização de um novo contrato político da cidadania social, rompendo com a hegemonia liberal de representação:

A formulação e concretização de um novo contrato político da cidadania social, reconhecer e legalizar os direitos dos cidadãos de participar plena e ativamente na sociedade política e civil constituem a condição *sine qua non* para a expansão e aprofundamento da democracia. Tal ampliação dos direitos de cidadania torna-se ainda mais importante para a promoção da governação democrática das cidades: cidades e cidadania são em última análise, o mesmo assunto. Um novo contrato político, então, substituir as bases da noção tradicional de ‘pacto social’ que determinou o enquadramento de longa data do legalismo liberal, que ainda é dominante na América Latina (FERNANDES, 2007, p. 206, tradução nossa).

Permitir que a participação popular esteja enraizada na vida política da sociedade implica garantir também a efetividade dos direitos sociais e o pleno exercício dos direitos políticos (CARVALHO, 2015), de modo que a democracia participativa é requisito para a existência do Estado Democrático de Direito e, conseqüentemente, da efetividade dos direitos humanos. O Estado Democrático de Direito, segundo Saule Júnior (1997, p. 44) é mais que a união da ordem do Estado de Direito com o Estado Democrático, “significa a evolução do pensamento do liberalismo que deu origem as chamadas teorias restritivas de democracia reduzidas a sistema político de representação e formas de domínio”.

No nível local, a participação na administração da cidade implica a inclusão de demanda em toda a extensão do seu território (urbano e rural). Isto permite que os processos de transformação sociocultural e os problemas do cotidiano sejam incluídos nas diretrizes urbanas de modo a garantir planos estratégicos que possam maximizar as vantagens e neutralizar as ameaças e violações de direitos. Permite também que sejam radicalmente ampliadas as condições de efetividade de justiça socioambiental, sobretudo às minorias e à parcela economicamente vulnerável da sociedade. Nestes termos:

Do ponto de vista do Estado Democrático de Direito, a promoção da dignidade humana está estritamente condicionada ao problema do desenvolvimento de condições para um ambiente urbano sustentado, diverso, pluralista, que consinta, por presença inteligente do poder público na vida comum, a gestão democrática da coisa comum. [...]. Daí a importância do direito à cidade, como lógica a inscrever a própria luta por direitos humanos, no quadro das demandas por equilíbrio e uso da territorialidade urbana, mediada pela compreensão crítica da realidade e da justa forma de proceder na construção dos espaços sociais (BITTAR, 2011, p. 266).

No entanto, o ordenamento jurídico latino-americano fundamentalmente seguiu os ideais do clássico positivismo jurídico. Nesta posição, a realização da ordem jurídica, assim como sua inovação e renovação, tende a ser centralizada/concentrada no poder do Estado, exercitando a democracia pelo sistema representativo e abrindo oportunidades para uma situação de monopólio de decisões administrativas e de pautas legislativas. Fernandes (2007,

p. 209) aponta que esta experiência foi vivenciada pela maioria das cidades latino-americanas, criando situações de exclusão sociopolítica na construção da ordem jurídico-urbanística, reduzindo-se a uma ordem estatal limitada, insuficientemente democrática, se não autoritária. Conclui o autor que “como resultado do legalismo liberal, a rápida urbanização tem sido, em grande medida, o efeito das políticas de *laissez-faire* no processo de uso e desenvolvimento da terra”.

A Carta Mundial pelo Direito à Cidade trouxe a democracia como princípio do direito à cidade e dedicou artigo específico sobre participação política. O artigo VIII da Carta assegura o direito dos cidadãos de participarem da vida política local, tanto através de eleições representativas, quanto de participação nos assuntos que visam decidir sobre políticas locais de gestão, planejamento, produção e renovação da cidade. Além disso, a referida Carta ainda garante o direito à igualdade de acesso aos debates e audiências públicas e, com a finalidade de integrar um espaço inclusivo nos processos de decisão, encarrega às cidades o dever de implementação e aplicação de políticas públicas afirmativas, de modo a dar oportunidade de acesso às mulheres e a grupos minoritários nas questões orçamentárias, programáticas e de políticas públicas inerentes a realidade urbana local (artigo VIII, itens 1-3, Carta Mundial pelo Direito à Cidade).

No Brasil, graças às articulações e negociações dos movimentos sociais por reforma urbana – sobretudo pela atuação do MNRU – na Assembleia Constituinte Originária no final da década de 1980, entre as grandes conquistas na Constituição Federal de 1988 em matéria de reforma urbana, estão a afirmação da autonomia dos Municípios e a efetivação da participação popular ampliada na gestão das cidades, esta última fortemente “discriminada pela lógica excludente dos planos tecnocráticos dos anos 1960 e 1970, apoiados apenas em saberes técnicos, dos quais a população era considerada incapaz de saber, agir e decidir” (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2010, p. 261). Dessa forma, a democracia participativa se consolidou no nível governamental mais próxima da sociedade, a municipal.

A Constituição Federal de 1988 foi direta ao prever uma conciliação entre a democracia representativa e a participativa, quando consagra que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente [...]” (art. 1º, parágrafo único, CF/88). Nos termos da Constituição, a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal, respeitando o direito à igualdade em condições e em peso de votação, por meio de plebiscito, referendo e iniciativa popular (art. 14, CF/88).

A autonomia municipal conferida pela Constituição Federal de 1988 (arts. 18 e 30) também representou um grande avanço para a tutela dos espaços urbanos. Segundo Meirelles

(2008), o texto constitucional enumerou quatro princípios básicos que asseguram a autonomia municipal: a) o poder de auto-organização (assegurando a prerrogativa exclusiva de elaboração de Lei Orgânica Municipal); b) o poder de autogoverno (representatividade dos governantes através de eleições municipais); c) o poder de autolegislação (criação de leis próprias capazes de normatizar questões especificamente locais); e d) o poder de autoadministração (poder de proceder com a gestão municipal adequada aos interesses locais).

Cabe ressaltar que o exercício do poder de auto-organização deverá obedecer aos princípios estabelecidos pela Constituição Federal, pela Constituição Estadual à qual o município está situado, e também atender, dentre outros preceitos, a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” e a “iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros” (art. 29, XII, XIII, CF/88).

Assim, importante destacar que a Constituição Federal atribuiu a competência aos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local (autonomia política) e autonomia administrativa para promover o adequado ordenamento territorial por meio de controle e planejamento do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano (art. 30, I e VIII, CF/88). Neste sentido:

Mediante esse processo de democratização e descentralização do poder, é estabelecida uma nova relação entre os entes subnacionais, principalmente no que diz respeito à autonomia delegada aos municípios, já que estes passam a receber transferências de recursos federais e ganham autonomia para gerir suas finanças e seu patrimônio, levando-os a assumir atribuições no campo das políticas públicas (ANTONELLO, 2017, p. 134).

Neste contexto, a autonomia municipal garantida no texto constitucional proporciona uma liberdade de condução das atividades públicas (executivas e legislativas) para que o ente estatal possa moldar sua estrutura organizacional de acordo com a realidade e o interesse local, permitindo a criação de leis e planos de gestão que possam representar o seu povo e seu território.

Assim, para assegurar o atendimento da função social da propriedade privada e da cidade – equilíbrio entre a liberdade de uso do solo e o interesse coletivo (art. 5º, XXII, XXIII, CF/88) – a Constituição Federal consagra o Plano Diretor Participativo como ferramenta básica da política de desenvolvimento e expansão urbana, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, de modo que este possa estatuir as exigências de ordenação da cidade (art. 182, CF/88).

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988 houve muitos avanços sobre a temática de habitação e sobre o direito à cidade na década de 1990. No entanto, a sociedade

civil continuou com os debates sobre o papel do cidadão na gestão urbana, provocando uma reestruturação dos movimentos sociais e de fóruns por reforma urbana e impulsionando a participação popular em órgãos colegiados, conselhos e, inclusive, em orçamentos municipais (ROLNIK, 2006, *apud* VIERA, *et al.* 2013). Tendo os dispositivos constitucionais como parâmetro, movimentos como o MNRU continuaram lutando no campo político por regulamentação dos artigos 182 e 183 da CF/88 pelo Congresso Nacional, de modo a alargar o alcance da política urbana e ampliar a soberania popular e a democracia participativa no nível local, obtendo êxito com a publicação da Lei Federal n. 10.257/01, o Estatuto da Cidade.

A vigência do Estatuto da Cidade em 2001 foi determinante para este processo de implementação de uma democracia contra-hegemônica mais próxima dos desejos da sociedade local. Sob o viés de regulação do uso da propriedade privada urbana para o atendimento de interesse social e o intuito de estabelecer a ordem pública e garantir o bem-estar coletivo, o Estatuto fixa dentre suas diretrizes gerais a gestão democrática da cidade exercida com a participação da comunidade civil e de associações representativas de diversos setores da comunidade, de modo que a gestão democrática integra o envolvimento ativo da sociedade em várias etapas necessárias ao desenvolvimento urbano, como na formulação de projetos, planos, programas, além da execução (art. 2º, II, Lei Federal n. 10.257/01). Esta disposição representou uma grande inovação no direito urbanístico brasileiro, adotando uma postura de controle social das decisões de gestão urbana municipal por meio de um compartilhamento e delegação de poderes sobre o futuro da cidade (OLIVEIRA; LOPES; SOUSA, 2018).

Importante ressaltar que através da gestão democrática da cidade, várias diretrizes da política urbana previstas no Estatuto poderão ser desenvolvidas no contexto participativo como, por exemplo: o planejamento das cidades e a distribuição da população no espaço urbano, oferta de equipamento e serviços públicos urbanos, regulação sobre do uso do solo, questões que envolvam a complementariedade entre o urbano e o rural, benefício equitativo das vantagens da urbanidade, regularização fundiária, licenciamento ou autorização de instalação de empreendimentos com potencial de impacto negativo sobre a qualidade do meio ambiente natural e urbano e da vida da vizinhança, dentre outras (art. 2º, Lei Federal n. 10.257/01).

Assim, o Estatuto lança instrumentos próprios elencados no artigo 43 para garantir uma gestão democrática e coletiva da cidade com participação da sociedade civil, como: a) “órgãos colegiados de política urbana nos níveis nacional, estadual e municipal”; b) “debates, audiências e consultas públicas”; c) “conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos

níveis nacional, estadual e municipal”; d) “iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”. Estes instrumentos permitem uma iniciativa de base, perfazendo o ideal da democracia participativa.

As consultas e audiências públicas são essenciais para o exercício de um campo democrático. Estes mecanismos reforçam o direito à informação e à participação previstas na Constituição Federal de 1988 e empregam o dever do ente municipal de celebrar audiências públicas ampliando o debate para aprovação de instrumentos de planejamento urbano¹³, como acontece nos orçamentos participativos, nos planos diretores (ANTONELLO, 2017) e nos Estudos de Impacto de Vizinhança (EIV).

Conforme o Estatuto, no processo de elaboração e implementação do plano diretor deverá ser assegurado pelos poderes executivo e legislativo municipais a realização de debates e audiências públicas com ampla participação popular e de associações representativas dos segmentos da comunidade, o acesso à informação e a publicidade de todas as informações e documentos relativos ao plano diretor (art. 40, §4º, I ao III, Lei Federal n. 10.257/01).

Antonello (2017) explica que, para a realização dos objetivos de um planejamento urbano participativo, meios e condições devem ser garantidos para o pleno controle social, desde as atividades administrativas de elaboração do Plano Diretor até a fiscalização da atuação dos poderes executivo e legislativo municipais na fase de implementação. Assim, destaca a autora, as audiências e consultas públicas exercem papel fundamental quanto à transparência de informações, pois ao “fornecer dados e documentos sobre o projeto do plano”, transmite “informações necessárias à população para que esta possa se posicionar em relação à proposta de planejamento municipal” (ANTONELLO, 2017, p. 137).

Assim também é a gestão orçamentária participativa prevista no Estatuto. O orçamento municipal deverá ser efetuado mediante a realização de audiências, debates e consultas públicas com a máxima transparência nas informações¹⁴, incluindo a participação popular, para que discutam as propostas de orçamento anual, de plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias. A participação comunitária é requisito obrigatório para aprovação orçamentária na Câmara Municipal (art. 44, Lei Federal n. 10.257/01). Com isso, Avritzer

¹³ Os instrumentos da política urbana previstos no artigo 4º do Estatuto da Cidade “que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil” (artigo 4º, §3º, Lei Federal n. 10.257/01).

¹⁴ Com o intuito de atribuir transparência para fiscalização das contas públicas, a Constituição Federal de 1988 dispõe no artigo 31, §3º, que “As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei”.

(2009) afirma que o orçamento municipal permite a participação efetiva de diversos atores sociais, cidadãos comuns e representantes de bairro, de modo a incluir na pauta de discussão as demandas de setores excluídos do acesso aos bens públicos, possibilitando que estes possam inserir as reivindicações por distribuição justa e igualitária dentro das previsões orçamentárias.

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) é outro instrumento de planejamento urbano que inclui a participação. O EIV, definido por lei municipal, poderá condicionar a autorização ou licenciamento pelo Poder Público municipal de construção, ampliação ou funcionamento de empreendimentos públicos ou privados que apresentem riscos potenciais de alteração da qualidade da vida cotidiana da vizinhança ou que possa alterar a qualidade do meio ambiente natural (art. 37, Lei Federal n. 10.257/01). O Estudo deverá apresentar investigação ampla de possíveis resultados sobre as questões de ordem urbana (como o adensamento populacional, uso e ocupação do solo, equipamentos urbanos, paisagem urbana, tráfego e transporte público, ventilação e iluminação, valorização imobiliária) e, após sua conclusão, deverá ser dada a devida publicidade dos resultados do estudo para que possam ser consultados por qualquer interessado (art. 37, parágrafo único, Lei Federal n. 10.257/01), possibilitando a impugnação pela coletividade quando houver vícios de informações na elaboração do estudo (omissões ou informações falsas), como também vícios de legalidade nos processos de autorização e licenciamento do empreendimento.

Os mecanismos de participação coletiva destacados no Estatuto da Cidade estão devidamente alinhados com os princípios constitucionais da democracia, cidadania, igualdade, função social da propriedade e dignidade da pessoa humana, e desempenham uma importante função de emancipação política e social contra práticas do domínio hegemônico da coisa pública, sobretudo do controle do espaço urbano, bem como atribui maior legitimidade das ações dos agentes públicos municipais.

A participação popular na gestão e no planejamento da cidade é peça fundamental para a construção de um Estado Democrático de Direito, pois o modelo participativo de democracia – contra-hegemônico – exercido no âmbito municipal cria arenas capazes de desarticular excessos de poder de gestores municipais e desestimular a influência do capitalismo rentista sob a ordenação dos espaços urbanos, permitindo um sincronismo entre a atuação da Administração Pública com os interesses coletivos dos próprios munícipes (MATOSO; FERREIRA, 2018). O avanço normativo da democracia participativa brasileira possibilitou a inclusão de elementos culturais novos que nascem da sociedade, emergindo

uma nova institucionalização (SANTOS; AVRITZER, 2009, p. 65) e pondo em prática uma democracia mais próxima do humano e de seu território.

3 FRONTEIRA BRASIL-PARAGUAI: CARACTERIZAÇÃO DA CONURBAÇÃO DE PONTA PORÃ-PEDRO JUAN CABALLERO

Duas cidades, ditas gêmeas, ou seja, unidas pela origem; dois povos com duas línguas diferentes, mas ligados por laços de costumes, relações de amizade e parentesco que se misturam uma na outra. Tal como na filosofia do yin-yang, cada um possui o complemento do outro, do qual depende para sua existência e por sua vez existe dentro de si (FIGUEIREDO, 2013, p. 48-49).

Como apontado no capítulo anterior, a cidade constitui um produto decorrente das relações humanas sobre determinada circunscrição geográfica e, portanto, um reflexo do cotidiano da vida em sociedade em um espaço-tempo pré-definido. No âmbito da teoria da produção do espaço de Henri Lefebvre, Canzi (2016, p. 29) pontua que o espaço e o tempo representam uma prática social, onde o espaço retrata a simultaneidade com a realidade social e o tempo a realização histórica da produção social. Ambos não podem ser analisados separados do contexto de uma sociedade específica. No mesmo sentido também percorre a juridicidade, pois a “normatividade é ao mesmo tempo constitutiva e resultante do ambiente produzido”, ou seja, emergem das práticas socialmente exercidas e das manifestações de poder delas decorrentes.

Raffestin (1993, p. 143-144), por sua vez, diferencia espaço e território. O espaço preexiste ao território, e o território, como esclarece o autor, “é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder [...] é uma produção, a partir do espaço” e “se inscreve num campo de poder”.

O território, segundo Haesbaert (2011), contempla uma dupla acepção alusiva ao exercício de poder: a) o sentido material, concernente ao poder de dominação, resultante de uma delimitação jurídico-política da terra (o que implica em métodos de controle de entrada e saída no território); e b) o sentido simbólico, relativo ao poder de apropriação, da prerrogativa de acesso e usufruto da terra. Seguindo o raciocínio de Lefebvre (1986), Haesbaert (2011) dispõe que a apropriação infere-se na lógica de uso, tratando-se de uma forma simbólica decorrente da própria vivência do usuário no território, ao passo que a dominação está associada ao valor de troca. Assim, “como decorrência deste raciocínio, é interessante observar que, enquanto ‘espaço-tempo vivido’, o território é sempre múltiplo, ‘diverso e complexo’, ao contrário do território ‘unifuncional’ proposto pela lógica capitalista hegemônica” (HAESBAERT, 2005, p. 6775).

Para compreendermos a complexidade de determinado território, importante mencionar três vertentes básicas apontadas por Haesbaert (2011) que caracterizam o território

de forma geral em: a) *conteúdo jurídico-político* – vertente conferida às relações de poder sobre os espaços de forma institucionalizada – refere-se ao espaço controlado e delimitado, habitualmente, mas não exclusivamente, pela atuação do poder político do Estado; b) *conteúdo simbólico-cultural*, que considera o território como produto oriundo de um processo de apropriação simbólica da coletividade no espaço em que vivem, em uma dimensão subjetiva; e c) *conteúdo econômico*, relativo à divisão territorial do trabalho, o território é recurso de desenvolvimento das práticas econômicas e de confronto entre o capital-trabalho e as classes sociais.

Desta forma, o presente capítulo abordará a história e a realidade atual (jurídico-política, simbólico-cultural e econômica) de um território específico da fronteira Brasil-Paraguai: o conjunto das cidades gêmeas de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY). Abordará também de que modo esses conteúdos territoriais influenciam a dinâmica urbana. Ademais, serão analisados os aspectos relevantes do cotidiano dos gestores administrativos municipais de ambos os lados da fronteira na tentativa de resolução dos problemas urbanos comuns e diários para, a partir disso, compreender as controvérsias jurídicas de um ordenamento que não contempla a realidade da sociedade local, obstando o exercício de direitos, sobretudo o direito à cidade.

3.1 A urbanização das fronteiras brasileiras e as cidades-gêmeas

Preliminarmente, cabe trazer a distinção sobre faixa de fronteira e zona de fronteira. A faixa de fronteira é definida pelos Estados como a faixa territorial interna que margeia o limite internacional. A legislação brasileira define a faixa de fronteira como a faixa de 150 quilômetros de largura paralela ao limite internacional (art. 20, §2º, CF/88; art. 1º, Lei n. 6.634/79). Zona de fronteira tem maior amplitude territorial, consistindo no conjunto das regiões de fronteira dos Estados limítrofes sob os quais “os fluxos transfronteiriços acarretam efeitos concentrados” (STEIMAN, 2002, p.3).

Atualmente, a faixa de fronteira exerce um papel decisivo para o desenvolvimento do Estado-nação. A posição geográfica fornece um importante campo estratégico para diversas atividades, a exemplo da atividade econômica e da integração com os países e comunidades vizinhas. No entanto, historicamente as fronteiras passaram por uma brusca mutação até a atual realidade. Os tratamentos destas regiões pelos governos centrais influenciaram e alteraram ao longo dos anos o *modus vivendi* da população instaladas nestas regiões. A transformação da “fronteira-separação” (atuando como muros de contenção para proteção da

soberania nacional) para a forma de “fronteira-cooperação” (integração como principal condição de desenvolvimento local, regional e nacional) fez a população local experimentar esta transformação no seu cotidiano, mas com um passado de conflitos nacionalistas e identitários, influenciam o avanço de políticas públicas, sobretudo em cidades gêmeas.

A variação com que ocorrem as relações entre os países limítrofes – com maior ou menor integração – e como se dá os eventos mundiais (a exemplo os econômicos e de o combate ao terrorismo e riscos de guerras) inserem no território fronteiriço uma realidade extremamente líquida que se soma aos fatores políticos e socioculturais locais. Esses acontecimentos, que afastam qualquer formalismo ou uniformidade das fronteiras, mostram que são territórios dotados de distinta especificidade, o que as tornam complexas e desafiantes no contexto político-administrativo considerando as demandas e a sociedade alocada nestes territórios.

Por muito tempo as fronteiras estiveram alheias aos interesses dos governos centrais e ficaram designadas restritamente à defesa e segurança nacional, assumindo uma característica de fronteira-separação. Somente a partir da segunda metade do século XX, com o início da globalização dos mercados, as fronteiras ganharam um novo tratamento, passando a serem vistas como economicamente estratégicas para o Brasil, fato que desdobrou num intenso diálogo com os países vizinhos e com a formação dos blocos econômicos regionais, passando a identificar-se como fronteira-cooperação. A partir disso, as fronteiras brasileiras e as principais metrópoles sul-americanas formaram redes de ligação econômica que marcaram o início de uma integração ativa entre os países sul-americanos.

Esse processo caminhou junto com a ascensão da urbanização no Brasil. O salto da urbanização brasileira tem como marco temporal o final da Segunda Guerra Mundial. A partir deste período, o Brasil passou por um processo de urbanização acelerado acompanhado de uma redefinição da divisão internacional do trabalho, gerando novas articulações funcionais e alterações na rede urbana em todo seu território. Por meio da rede urbana, distantes regiões puderam ser articuladas criando condições de acesso para uma economia mundial (CORRÊA, 1989). Com o advento da globalização, a expansão da rede urbana tomou dimensões planetárias, refletindo e ressaltando as características sociais e econômicas de determinando território ao nível regional e global. A força e a complexidade dos fluxos das redes urbanas variam conforme a representatividade econômica do território, razão pelo qual nos países subdesenvolvidos as redes urbanas se tornam de menor complexidade.

Diversas produções acadêmicas dedicadas ao estudo da globalização e seus efeitos, como Santos (2001), Stiglitz (2002) e Castells (2018), corroboram a ideia que a

internacionalização dos mercados continua encurtando cada vez mais as distâncias de trocas de produtos e serviços entre as localidades, fazendo com que as transações estabelecidas nos velozes meios de comunicação possam relativizar o papel das fronteiras neste contexto.

No Brasil, a expansão da rede urbana contou com grandes projetos de exploração das fronteiras. Especificamente na fronteira Brasil-Paraguai, iniciativas como “Marcha para o Oeste” (Brasil) e “Marcha para *El Este*” (Paraguai) registraram em 1940 e 1950, respectivamente, o início da exploração em massa de recursos naturais nas fronteiras e a produção de produtos de exportação, como a erva-mate, o charque e a borracha. Esse processo estimulou a criação de projetos de ocupação e investimentos em infraestrutura para o transporte de produtos e o aparelhamento urbano das cidades de fronteira, concretizando-as em um verdadeiro elo de uma rede econômica (MOURA, 2019), fomentando a ascensão demográfica das fronteiras. Assim, o redimensionamento econômico e o incremento de uma nova funcionalidade às fronteiras contribuíram com a reprodução de capital nas áreas fronteiriças e, conseqüentemente, com uma rápida urbanização. Dessa forma, como aduz Victal e Souza (2011), a urbanização das fronteiras esteve associada a um processo de reconfiguração de seus territórios.

De acordo com Feitoza e Oliveira (2018), nas cidades de fronteira a alteridade provocada pela conformação latino-americana e os próprios ritmos oriundos dos intercâmbios sociais, econômicos, culturais, circunscrevem uma tendência de complementariedade que afasta uma inclinação à subordinação, para atingir níveis de interdependências dos dois lados da fronteira. Em se tratando de cidades fronteiriças, o fenômeno da complementariedade e da interdependência designa posições específicas em ambos os lados da fronteira, podendo uma cidade assumir uma função de agente dinâmico enquanto a outra de agente consorciado. Segundo os autores, ambas as cidades podem inverter suas funções conforme os ditames de uma lógica conjuntural.

As fronteiras possuem uma lógica própria que combina encontros e desencontros de regimes de múltiplas escalas (o global e o local), de múltiplas identidades (culturais, políticos, sociais, econômicos e jurídicos), de ordem e desordem, de complementariedade, que caracterizam e diferenciam as fronteiras uma das outras, apresentando diversas realidades conforme os aspectos de cada fronteira. Conforme Raffestin (2005) a fronteira não se reduz somente a um evento geográfico, mas constitui-se também de um fato social.

No território fronteiriço acontece “uma funcionalização da estrutura produtiva e ocupacional, derivada das vantagens comparativas acertadas na condição de *ser* fronteira” (OLIVEIRA, 2015, p. 237), o que o diferencia das demais realidades urbanas das cidades

localizadas no centro do país. Essa caracterização diferenciadora permite que o território fronteiriço congregue uma pluralidade de limites que podem manifestar-se entre limites de toda ordem, como políticos, militares, jurídicos, econômicos – tanto de preços como de sistemas produtivos – de direitos do cidadão, de significados ou de interlocução, que se acirram ou se atenuam conforme os contextos experimentados (GRIMSON, 2003).

Neste ritmo, as fronteiras brasileiras foram sendo urbanizadas pela difusão de uma ordem global dos mercados, pelo movimento do capital e formação de blocos econômicos (a exemplo do Mercosul) que permitiram uma intensa integração, provocando o crescimento no número de cidades situadas na faixa da fronteira brasileira. Só na faixa de fronteira brasileira, que corresponde a uma zona de 150 quilômetros de largura paralela ao limite internacional¹⁵ que se estende nos 16.866 quilômetros da fronteira brasileira, são 588 municípios com uma população em torno de 10 milhões de habitantes.

O registro histórico de abordagem das fronteiras brasileiras como áreas de tensão e de assuntos de segurança nacional, fez com que a legislação nacional e as políticas progressistas desenvolvidas no país preterissem as diversas realidades das fronteiras, sobretudo no que toca aos aspectos sociais, culturais e econômicos locais e regionais (VICTAL; SOUZA, 2011). Somente no início do século XXI, a política de fronteira do governo federal do Brasil passou a contemplar uma série de iniciativas em prol do desenvolvimento da faixa de fronteira que foram materializadas nas cidades gêmeas. Dentre as iniciativas merecem destaque os Acordos sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, o SIS Fronteiras (2005), o Projeto Escola Intercultural Bilíngue de Fronteira (2005) e o PDFF - Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (2009) e a CDIF - Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (2010).

Não obstante, a partir de 2011, com a implantação do Plano Estratégico de Fronteiras, o incentivo ao desenvolvimento regional foi substituído por uma preocupação com o controle, a segurança e defesa do território nacional (funções tradicionais da fronteira), com ênfase no combate à criminalidade fronteiriça (KLEINSCHMITT, 2016). Essa mudança na política governamental para fronteira foi percebida em cidades de fronteira, passando a população local a conviver com operações como a Ágata (cuja primeira edição data de 2011) e o aumento da fiscalização e da presença das forças armadas. Situação intensificada após o Decreto n. 8.903/2016 que estabeleceu o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras.

¹⁵ Conforme Lei 6.634/79 regulamentada pelo Decreto 85.064/80.

Dos 588 municípios situados na faixa de fronteira brasileira, 33¹⁶ são classificados como cidades gêmeas pelo Ministério da Integração Nacional (MIN). A Portaria n. 213/2016, trouxe o seguinte conceito oficial de cidades gêmeas:

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.

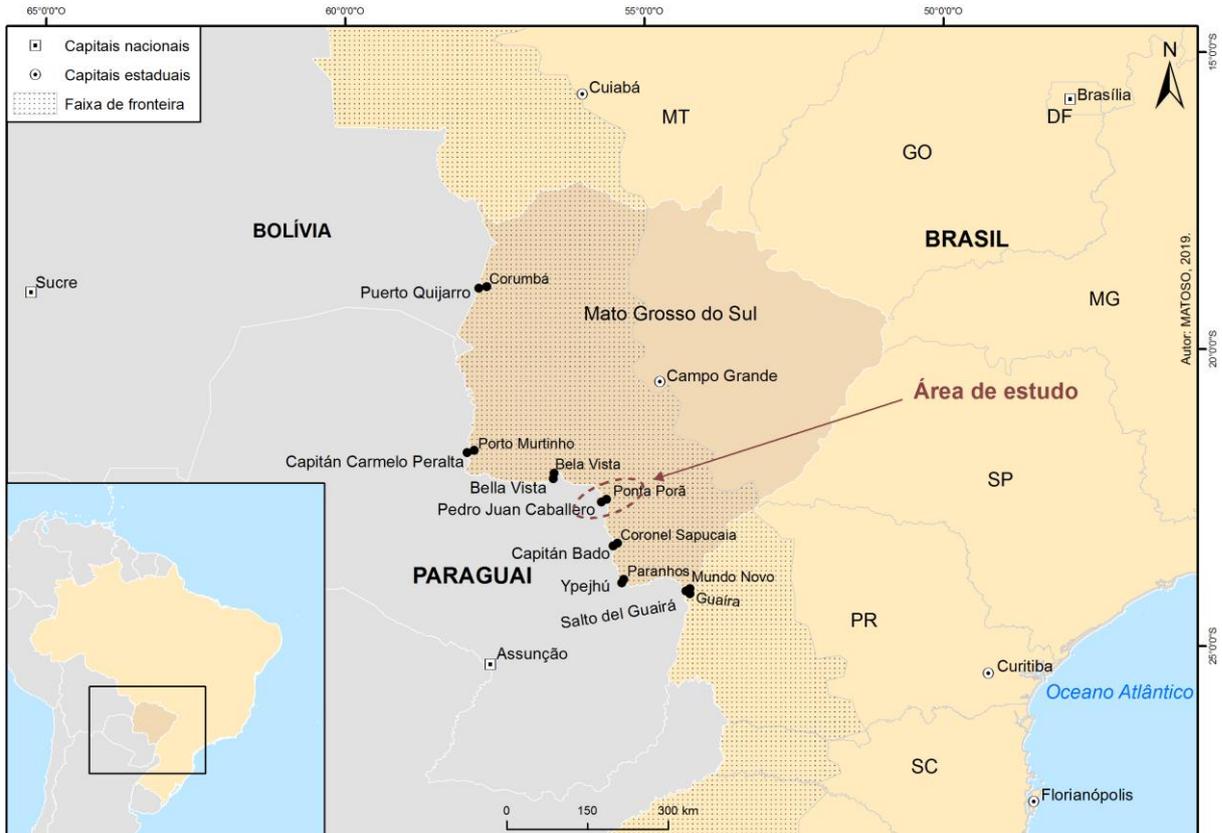
Cidades gêmeas são núcleos urbanos localizados na linha de fronteira, de um lado e outro do limite internacional, que vivenciam práticas de interdependências locais mais intensas do que a relação com suas regiões ou seus territórios nacionais. A urbanização presente de forma continuada para além do limite internacional apresenta uma peculiar posição de articulação de redes locais, regionais, nacionais e transnacionais entre os países vizinhos, sobretudo em se tratando de cidades que dividem o mesmo recorte geográfico (MACHADO, 2005). Bento (2015) enfatiza que as cidades gêmeas conurbadas não apresentam acidentes geográficos que possam distanciá-las e nem controle de tráfego de pessoas e mercadorias pela linha internacional.

Cabe destacar que as cidades gêmeas se caracterizam pelas interações espaciais em dois níveis de conexões. Um deles local e outro ligado à circulação estabelecida na fronteira (fluxos comerciais internacionais). O contato (social e cultural) e as trocas (econômicas e políticas) nestas cidades fronteiriças formam uma paisagem particular e original, contendo forte concentração de lojas e shoppings à borda do limite internacional que praticam preços atrativos incentivados pela política de *duty-free* (SANGUIN, 2015) fazendo com que os dois lados possam se beneficiar da variação do valor de moeda e da diferença tributária.

No estado de Mato Grosso do Sul estão localizadas sete cidades gêmeas (Figura 1), uma delas situada na fronteira com a Bolívia: Corumbá (cidade gêmea de Puerto Quijarro); e seis na fronteira com o Paraguai: Porto Murtinho (germinada com Capitán Carmelo Peralta), Bela Vista (germinada com Bella Vista), Ponta Porã (germinada com Pedro Juan Caballero), Coronel Sapucaia (germinada com Capitán Bado), Paranhos (germinada com Ypejhú), e Mundo Novo (germinada com Salto del Guairá) – que compõe uma tríplice fronteira com a cidade paranaense de Guaira.

¹⁶ Quantitativo conforme Portaria n. 213/2016 do Ministério da Integração Nacional alterada pela Portaria n. 1.080, de 24 de abril de 2019 do Ministério do Desenvolvimento Regional.

Figura 1. Localização das cidades gêmeas na fronteira do Mato Grosso do Sul e a Área de Estudo



Fonte: MATOSO (2019).

O recorte espacial de análise da presente pesquisa tem por foco as cidades gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. As duas cidades formam uma conurbação internacional, onde o entrelaçamento do tecido urbano e os fatores de interdependência funcional e conjuntural ocorrem localmente em dois territórios nacionais. De acordo com Braga (2013) a produção social do espaço em conurbações internacionais fundamenta-se nas diferenças entre as concepções simbólicas que estruturam as relações sociais de poder. Essa forma de conurbação, segundo a autora, suporta oposições entre os parâmetros espaciais e as perspectivas de encontros das categorias sociais nos espaços urbanos e, em decorrência disso, afetam os padrões de ordenação dos territórios, a sociabilidade e o modo de apropriação dos espaços, trazendo uma configuração específica das relações de poder no espaço urbano socialmente constituído (BRAGA, 2013).

O território enquanto continuidade de um processo de dominação e apropriação torna-se objeto de análise levando-se em conta as múltiplas manifestações de poder provocados pelos sujeitos que compreendem este processo. Neste ponto, o território para ser analisado e distinguido, depende da observância dos agentes construtivos deste ambiente político, como os indivíduos, as instituições, as coletividades e o Estado (HAESBAERT, 2005). É neste

sentido que Grimson (2003, p. 16) adverte que as fronteiras são construídas por diversos atores sociais de diferentes maneiras e que, quando desconstruída analiticamente, reaparecem pelos discursos e práticas dos seres humanos fronteiriços.

Na fronteira de Mato Grosso do Sul, três cidades gêmeas apresentam contiguidade com o território estrangeiro, tomando característica de conurbação internacional: Ponta Porã-Pedro Juan Caballero, Coronel Sapucaia-Capitán Bado e Paranhos-Ypejhú. No entanto, Oliveira (2010b, p. 31) afirma que “nenhuma destas conurbações retratam um processo de entrelaçamento tão profundo e com tanta complexidade quanto a conurbação de Ponta Porã com Pedro Juan Caballero”.

Isto porque, em termos de densidade demográfica, as cidades gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero ocupam o segundo lugar do *ranking* das cidades gêmeas brasileiras, contando com mais de 212 mil habitantes – 92 mil em Ponta Porã (IBGE, 2019) e 120 mil em Pedro Juan Caballero (DGEEC, 2015) – ficando atrás apenas da tríplice fronteira formada por Foz do Iguaçu (BR), Ciudad del Este (PY) e Puerto Iguazú (AR) que contam no conjunto com uma estimativa de 650 mil habitantes. Além disso, diferentemente destas cidades trigêmeas e de Corumbá e Puerto Quijarro (segunda maior cidade gêmea de Mato Grosso do Sul), não há acidentes geográficos ou qualquer outro fator que possa separar ou distanciar os núcleos urbanos das cidades gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero e, por essa razão, destacam-se por ser a maior conurbação internacional do Brasil.

Isto posto, como aponta Schäffer (1995, p. 26) “qualquer análise local do urbano no espaço geográfico de fronteira deve, ao menos, tangenciar esta especificidade: a proximidade do país limítrofe, sob pena de uma avaliação desfigurada”. Nestas condições, para abordar a conurbação de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, se faz necessário descrever a situação geográfica, os contextos socioculturais, históricos, econômicos, a realidade urbana e as delimitações político-jurídico deste território.

3.2 Dinâmicas territoriais nas cidades gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero

Compreender o território exige a análise a partir da prática e uso humano sob uma circunscrição geográfica, pois, como alude Lamberti (2006), o território deve ser abordado considerando o aspecto físico (o espaço geográfico) e as perspectivas subjetivas esculpidas pela identidade e suas significações.

Nesta perspectiva, Raffestin (1993) traz o entendimento que território é produto resultante das práticas exercidas pelos atores sociais em um espaço sob uma condição inicial.

Produto este consumido pelos próprios atores sociais que, embora não tenham contribuído para sua concepção, vivenciam em seu cotidiano. Estas práticas, de acordo com este autor, resultam nas manifestações de poder expressadas nas redes, malhas e centralidades, processos próprios dos territórios.

3.2.1 A origem das cidades gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero e seu formato simbólico-cultural

O contexto histórico de início e formação de aglomerados humanos, da urbanização e da produção das cidades está em grande parte associada a um fato econômico, ao início de atividades baseadas nos valores de troca em dada circunscrição geográfica. Em se tratando de cidades gêmeas, este fator adiciona-se a diversos outros que consolidam uma condição fronteira que monta um complexo processo de formação, permanência e subsistência de cidades gêmeas internacionais. Fatores como as relações internacionais dos Estados nacionais, o convívio cultural, a presença de instituições, a mobilidade de um lado a outro pela fronteira seca, a conurbação, a linha internacional, forjaram e ainda forjam a histórica da ocupação das fronteiras, revelando que o grau de diferenciação dos dois lados é, ao mesmo tempo, desafiador e promissor para ambos.

Antes da iniciação urbana do território onde se localiza as cidades gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, e antes mesmo da própria definição atual das fronteiras internacionais entre o Brasil e Paraguai, esta área era habitada por povos indígenas Guarani, que marcaram o início do povoamento deste lugar e também deixaram uma herança étnica e cultural que se propaga no cotidiano nos dias atuais (nos dois lados), presente no idioma, na genética, nas tradições e crenças religiosas e nos costumes locais. Os povos indígenas passariam a se miscigenar com o elemento hispânico, dando origem a uma cultura híbrida. (TORRECILHA, 2013).

A urbanização do território que hoje compõe as cidades gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero começa com os fluxos comerciais do mercado brasileiro de erva-mate no século XIX, sobretudo com a atuação e a influência da Companhia Matte Larangeira¹⁷, grande empresa produtora e exportadora da erva. A Companhia utilizava essa extensão territorial

¹⁷ Thomaz Larangeira, dono da Companhia, obteve, em 1882, uma das maiores concessões de terras devolutas pelo Império Brasileiro para a exploração de ervais nativos da região sul do então estado de Mato Grosso, por meio do Decreto Imperial n. 8.799, de 9 de dezembro de 1882. A Companhia Matte Larangeira foi criada 1892, tornando-se uma potência econômica na exploração de erva-mate (PRADO, 2016). Com as concessões, a Companhia construiu estradas, vias de comunicação, pontes e portos em seu próprio benefício (OLIVEIRA, 2010b).

como rota de transporte de erva-mate até o porto de Concepción (Paraguai), acessando as águas do Rio Paraguai. Neste caminho, *Punta Porã*, como era denominada essa área, servia como lugar de parada e descanso das comitivas que seguiam rumo ao porto. Com o passar dos anos, o sucesso dos fluxos comerciais ervateiros atraiu a atenção de investidores e da elite política brasileira, promovendo migrações (sobretudo de famílias gaúchas) e aumentando a densidade demográfica do território. Assim, outras atividades produtivas foram se iniciando, como a de subsistência, a pecuária e outras atividades comerciais (OLIVEIRA, 2010b).

De acordo com Benítez (2008 *apud* Costa, 2012), a produção de erva-mate foi determinante para a economia desta localidade, permitindo o trânsito de pessoas e a formação da cidade. Porém, o autor destaca que o comércio de gêneros importados (de abastecimento das fazendas e da população rural de Mato Grosso) teve a atribuição e o papel “civilizador” na composição urbana. Segundo explica o autor, este fato ocorreu devido a revogação pelo governo paraguaio do Tratado de Livre Comércio com Brasil (1883-1898), motivado por negociações de um acordo de livre comércio com a Argentina, principal comprador de erva-mate do Brasil e do Paraguai. A indústria nacional paraguaia (sobretudo a empresa Industrial Paraguaya S.A.) obteve vantagem comercial perante a concorrente Companhia Matte Larangeira, passando esta a ser cobrada pelo pagamento de tributos para o escoamento de erva-mate por meio do porto de Concepción (COSTA, 2012). Esse fato contribuiu para o crescimento do comércio de *Punta Porã*, em razão de ter se tornado destinatário final de seus produtos, oportunidade potencial para o desenvolvimento das atividades da burguesia local (BENÍTEZ, 2008, *apud* COSTA, 2012).

Conflitos e disputas marcados pela Guerra da Tríplice Aliança no território onde estão situadas as cidades gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero contribuíram para a delimitação político-administrativa destas cidades. Somente após a Guerra da Tríplice Aliança a demarcação da fronteira foi firmada neste território, com a posse brasileira de uma parcela do território paraguaio (TORRECILHA, 2013). O Tratado de Limites entre o Império do Brasil e a República do Paraguai foi promulgado por meio do Decreto n. 4.911, de 27 de março de 1872:

[...] reconhecendo que as questões e duvidas levantadas sobre os limites de seus respectivos territorios muito contribuíram para a guerra que desgraçadamente se fizeram os dous Estados, e animados do mais sincero desejo de evitar que no futuro sejam por qualquer fôrma perturbadas as boas relações de amizade que entre elles existem, resolveram com este objecto celebrar um tratado de limites [...] (Decreto n. 4.911, de 27 de março de 1872).

Do fim da Guerra da Tríplice Aliança até os dias atuais, tanto a paisagem local, quanto a sociedade transfronteiriça, sofreram alterações, mas muitas heranças do passado de conflitos e guerras ainda persistem. O fator conurbação – da proximidade espacial das duas cidades – além de possibilitar um cotidiano caracterizado pela circulação e pela mobilidade de habitantes para ambos os lados do limite internacional, permite que esta localidade seja designada por uma “territorialidade efetivamente múltipla e híbrida na qual se ‘misturam’ idiomas, comidas, músicas e famílias, mas que surgem também preconceitos, discriminações e processos de inferiorização do ‘outro’” (TERENCIANI, 2012, s/p.).

Segundo Barth (1998, p. 188), a mobilidade de fluxos de pessoas que atravessam o território de um lado a outro e as inter-relações culturais entre os povos não são capazes de superar a existência das fronteiras e as diferenças étnicas. Além disso, provocam, ainda que involuntariamente, processos sociais que levam à exclusão e à incorporação, mesmo considerando mudanças nos sentimentos de pertencimento que se transformam no decorrer da história dos indivíduos. No entanto, para o referido autor, a estabilidade e vitaliciedade das relações sociais nas fronteiras são preservadas e dependem das próprias diferenças entre as categorias étnicas, pactuando-se em *estatutos étnicos dicotomizados*. Nesse sentido, corrobora o autor que as diferenciações étnicas não exigem segregação ou ausência de interação social, pois ainda persistem, “apesar do contato inter-étnico e da interdependência dos grupos”.

Percebe-se que os símbolos e monumentos espalhados nas cidades reafirmam a importância e a necessidade de integração e união entre os povos, buscando relativizar as diferenças e o passado de guerras e conflitos.

Figura 2. Fotos do Monumento instalado em canteiro transversal na linha internacional e da fachada da Câmara Municipal de Ponta Porã.



Fonte: Arquivo pessoal do autor (2019).

Na pesquisa de campo realizada por Nascimento (2014), ao perguntar aos interlocutores *pedrojuaninos* como eles se identificam, uma vez que são moradores da fronteira, o autor aponta que muitos afirmaram ser paraguaios ou brasiguaios. Uma pequena parcela dos entrevistados se autoidentificou como fronteiriça. Quando indagados sobre sua nacionalidade, os entrevistados em sua grande maioria se declararam paraguaios. O autor aponta que moradores de Pedro Juan Caballero expressam um forte sentimento de pertencimento à sua nacionalidade paraguaia e ao território onde nasceram. No entanto, quando a mesmas perguntas foram feitas a alguns moradores de Ponta Porã, a resposta foi que, embora exista o compartilhamento dos costumes e tradições entre as culturas brasileira e paraguaia, o *pontaporanense* se autoidentifica como brasileiro e nega existir a qualidade de fronteiriço. Para os interlocutores *pontaporanenses*, afirma o autor, o fato de estarem na área de fronteira não os caracteriza como diferentes da população residente no interior do Brasil.

O contexto de fronteira, notadamente Brasil/Paraguai, no que toca às autoatribuições identitárias, coloca questões relevantes acerca da constituição da identidade, ou identidades, nesses espaços de convívio e encontros – e também desencontros. Questões estas que vão muito além do mero bairrismo e/ou do nacionalismo extremado. Indagações que levam ao reconhecimento e conseqüente enfrentamento das incontáveis interconexões que atuam e interferem na construção de noções identitárias e nacionalistas que plasmam as realidades socioculturais tanto no Brasil quanto no Paraguai, especialmente as cidades gêmeas de Pedro Juan Caballero e Ponta Porã (NASCIMENTO, 2014, p. 132-133).

A identificação sociocultural deste território é mista e variada. Como abordado, os primeiros a povoarem estas áreas foram grupos indígenas e povos miscigenados de origem hispano-guarani. Mais a diante, em momento posterior à Guerra da Tríplice Aliança com a definição das fronteiras dos países, a presença a partir de então do indivíduo brasileiro de origem étnica afro-indígena-portuguesa favoreceu a miscigenação cultural e genética (TORRECILHA, 2013; GOIRIS, 1999).

Embora exista o sentimento de pertencimento ao seu território nacional e certa identificação heterogênea (patriotismo), Souza (2018, p. 113) aborda que no território de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero é comum a existência de famílias mistas constituídas por brasileiros e paraguaios, registrando uma dupla nacionalidade, “casos de transnacionalismos, que reverberará na constituição de uma identidade transfronteiriça”. Nesse sentido, a condição fronteiriça, o cotidiano, o choque e o entrelaçamento cultural, permitem naturalmente a constituição de matrimônios, conduzindo a hibridismos culturais e à existência do sujeito (trans)fronteiriço, de múltiplas territorialidades e pertencimentos.

Como observa Figueiredo (2013, p. 13), na fronteira sul-mato-grossense é possível identificar uma “integração informal da população, alheia às conjunturas políticas e às

formalidades legais dos países limítrofes”. Segundo a autora esta integração acontece no plano social associado aos vínculos de parentesco (nascimento ou casamento) e pelo plano econômico resultante das atividades comerciais de produtos e serviços.

Típico das fronteiras latino-americanas, estas se destacam por uma condição específica das múltiplas identidades. As fronteiras latino-americanas estão sob uma condição de conformação própria de seus territórios onde as relações multiculturais provocam choques de toda ordem, confrontos éticos, antagonismos geopolíticos e de interesses nacionais, resultando em uma intensa complexidade das fronteiras, sobretudo àquelas urbanizadas. Mesmo diante de disparidades, *“los padrones que la rigen son los axiomas dados por la afluencia de culturas, conflictos, procesos y sus capacidades de sembrar pactos que reflejan su condición geográfica”* (FEITOZA; OLIVEIRA, 2018, p. 157).

Mesmo havendo conflitos e processos que levam a discriminação do “outro”, percebe-se claramente um forte compartilhamento cultural em ambos os lados. Além do domínio e uso de três idiomas (português-brasileiro, espanhol e guarani), é comum encontrar em ambas as cidades as “rodas de tereré” (cultura paraguaia que se estende na zona da fronteira Brasil-Paraguai), onde reúnem grupos de pessoas em lugares públicos para conversas e bate-papos, ao tempo em que apreciam a bebida do tereré (erva-mate consumida com água fria). Na culinária, as comidas típicas paraguaias como a chipa e a sopa paraguaia são tão consumidas em Ponta Porã quanto em Pedro Juan Caballero. A música também é objeto cultural de grande compartilhamento, pois em ambos os lados é possível ouvir músicas paraguaias (a exemplo da “polca paraguaia” e a guarânia) e músicas brasileiras tocadas nos rádios.

Conforme Souza (2018), outros elementos culturais que registram a integração entre as culturas brasileira e paraguaia em Ponta Porã e Pedro Juan Caballero são as festividades e as crenças religiosas. Em ambos os lados celebram-se o carnaval, as festas paraguaias, reserva-se e cultua-se as “Sextas-feiras Santas” e a Virgem de Caacupé. Em pesquisa de campo realizado em 2019 em Ponta Porã, encontramos uma capela instalada na Associação de Moradores da Mooca onde existem imagens de Nossa Senhora de Aparecida (padroeira religiosa brasileira) e da Virgem de Caacupé (padroeira religiosa paraguaia).

Figura 3. Capela da Associação de Moradores da Mooca em Ponta Porã



Fonte: Arquivo pessoal do autor (2019).

3.2.2 *Dinâmica urbana*

A fronteira seca e os fluxos de pessoas, bens e serviços de um lado a outro são elementos que dificultam uma percepção rápida de que naquele território urbano há duas cidades, cada uma pertencente a um país. A linha internacional (imaginária) que corta as cidades gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, intermedia o dinamismo da conurbação nos dois níveis de conexão – o local e o global – na medida em que as variações políticas e econômicas acontecem nos dois países.

Dessa forma, o fator político-econômico que dita o ritmo urbano pode alterar o gradiente da linha internacional de acordo com decisões centrais, tanto tornando-a visível pela rigidez de separação, quanto acentuando o simbolismo de divisão. No entanto, a possibilidade destas variações podem não interferir nas interações e no compartilhamento sociocultural que constroem dialeticamente o território urbano das duas cidades, mas podem influenciar na velocidade de seu dinamismo. Bento (2015) afirma que existem dois modos de integração em cidades de fronteira: integração de vértice e integração de base. A primeira diz respeito a atuação institucionalizada dos agentes públicos do Estado, caracterizada pela transitoriedade das decisões institucionais; e a segunda está relacionada à integração construída pelos sujeitos coletivos pertencentes à base popular local, caracterizada pela perenidade das relações socialmente estabelecidas nos dois lados da fronteira. Segundo o autor, a existência da integração de base independe da integração de vértice, mas qualifica-a do ponto de vista do desenvolvimento e de políticas públicas como saúde, assistência social, educação e segurança pública.

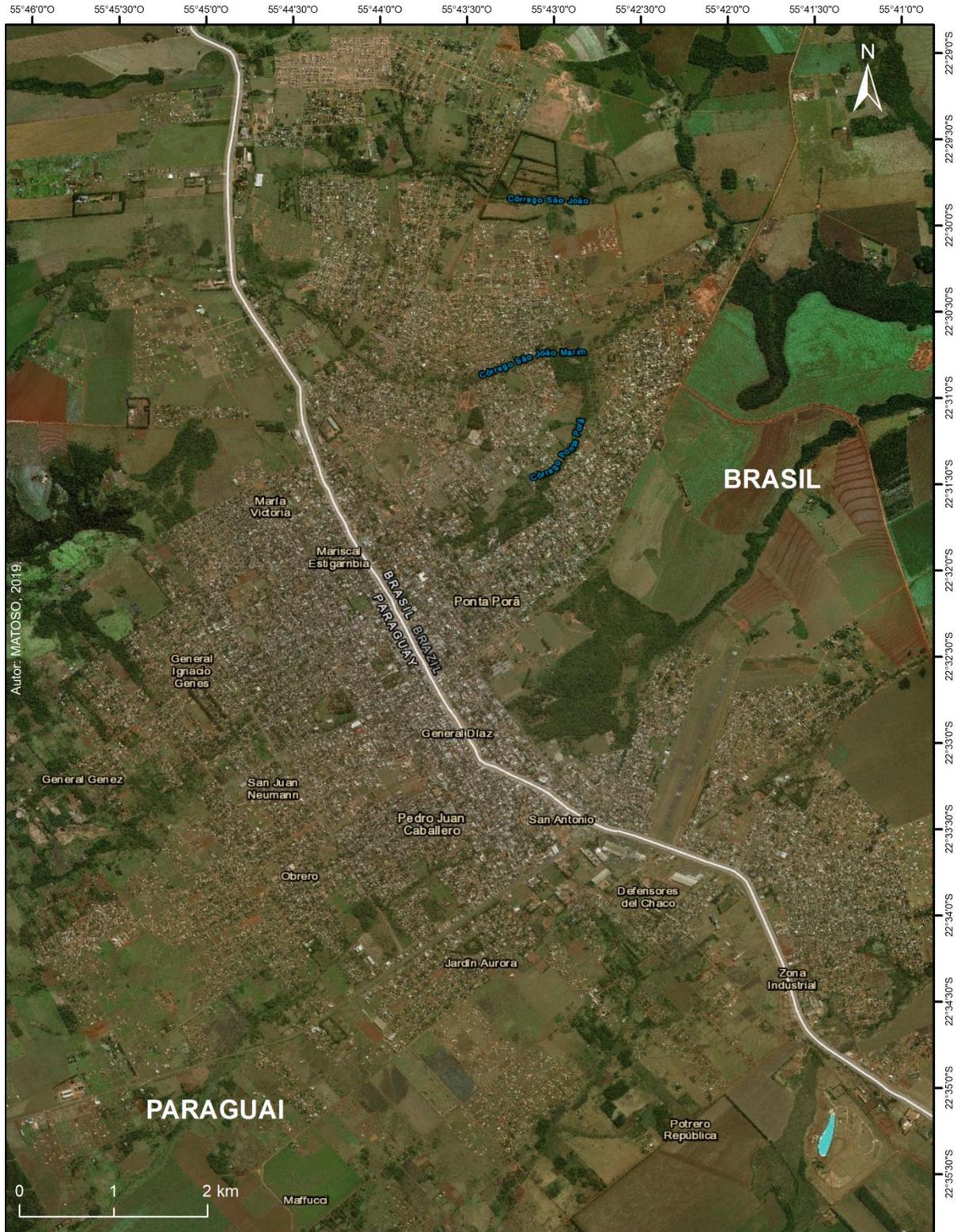
A divisão política de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero se dá por uma faixa de terra que traceja a linha imaginária, com 25 metros de largura pelo percurso de 13 km na área urbana (OLIVEIRA, 2010b). Paralelamente à linha internacional, estão a Avenida Internacional e a Rua Mal. Floriano do lado *pontaporanense* e a Avenida Dr. França do lado *pedrojuanino*. Mesmo que se tenha um espaço que delimite os territórios, percebe-se um forte entrelaçamento da malha urbana de ambas as cidades, com várias ruas que atravessam transversalmente a linha internacional permitindo uma continuidade dos fluxos urbanos, como pode ser observado no Mapa 2.

A proximidade e a justaposição da tecitura urbana trazem um aspecto relevante desenvolvido pela variação cambial e pela oferta de bens e serviços de ambos os lados: a localização dos centros comerciais das duas cidades. Como observa Torrecilha (2013), diferentemente do convencional nas cidades centrais, as cidades gêmeas em tela posicionaram seus centros comerciais às margens da linha internacional. De modo geral, imaginando ignorar a linha internacional, todo o conjunto do território acaba formando uma única unidade urbana com a área comercial no centro.

Em alguns pontos da linha internacional é possível identificar um distanciamento de um lado com o de outro com a localização de vazios urbanos, ao passo que em outros pontos da linha internacional encontram-se ocupações, estreitando ainda mais o contato com as edificações. Cabe destacar que não há nenhuma forma de barreira de controle que limite a passagem de um lado a outro. Assim, para transitar pelos dois lados da linha internacional basta atravessá-la, não havendo atuação estatal para permissão de entrada de “estrangeiros” e de veículos automotores.

Costa (2012) observa que Ponta Porã é uma cidade mais extensa do que Pedro Juan Caballero, com urbanização ao longo da linha internacional, mas com manchas urbanas descontínuas. A autora sustenta que os vazios urbanos são típicos das cidades brasileiras, motivadas pela atividade capitalista de especulação imobiliária realizada por poucos proprietários que detêm o monopólio de terras. Oliveira (2010b), por sua vez, corrobora que os vazios urbanos em Ponta Porã, além de demonstrar uma descontinuidade urbana, provocam segregação socioespacial da população mais pobre. Este fato contribui para ocupações irregulares em margens de córregos e áreas de preservação ambiental.

Figura 4. Conurbação de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY)



Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Sobre a expansão da mancha urbana e a comercialização dos espaços urbanos nas cidades gêmeas em tela, Souza *et al.* (2018) abordam que ambos os países adotam estratégias de planejamento urbano que divergem entre si, oriundas de políticas de desenvolvimento

urbano assimétricas. Para os autores, este fato não se restringe às normas de ordenamento e ocupação do solo urbano, como também impacta as questões que envolvem o saneamento básico, a gestão tanto da água como de resíduos sólidos.

No cotidiano urbano, os moradores de Ponta Porã e de Pedro Juan Caballero fazem o uso compartilhado de ruas e avenidas, assim como de equipamentos públicos de lazer (como praças, campos e estádios de futebol), estabelecimentos de saúde públicos e privados (hospitais, consultórios, clínicas e postos de saúde), de instituições de educação básica e de ensino superior públicos e privados (escolas, faculdades e universidades), transporte (ônibus circulares do lado brasileiro, táxis, e rodoviárias), aeroporto de Pedro Juan Caballero, órgãos públicos, instituições bancárias e estabelecimentos comerciais. Conforme Gatti (2011, p. 65):

A intensa circulação de pessoas e mercadorias transfronteira dada por movimentos pendulares de trabalhadores ou cidadãos em busca de atendimento por serviços oferecidos no outro lado da fronteira ou simplesmente em busca de lazer, faz parte de um modo de viver particular das populações da Zona de Fronteira, que procura aproveitar as vantagens que este tipo de localização pode proporcionar.

O uso compartilhado dos equipamentos e serviços públicos pela população dos dois lados, conforme informações da prefeitura de Ponta Porã (2019), gera dificuldades no gerenciamento e na prestação de serviços públicos no lado brasileiro, uma vez que existe uma preferência de brasileiros em residir em Pedro Juan Caballero, em razão da energia e do aluguel serem mais baratos do que do lado brasileiro. Apesar disso, estes residentes brasileiros permanecem demandando serviços públicos em Ponta Porã. Assim, o Município enfrenta dificuldades de receitas e previsões orçamentárias para atender brasileiros que não residem em Ponta Porã. Segundo informações da Prefeitura de Ponta Porã (2019), este fator se agrava pela ausência e ineficiência de políticas públicas federais nos municípios fronteiriços.

Outra dificuldade específica da conurbação é em relação a organização do trânsito e a dificuldade de dados quantitativos para atuação da administração pública. De acordo com Oliveira (2010b), a circulação de veículos paraguaios e brasileiros em Ponta Porã e a ausência de dados precisos dificultam a preparação dos órgãos de controle e da própria administração. Segundo o autor, muitos brasileiros são proprietários de veículos registrados no Paraguai, fato que impacta significativamente na arrecadação de tributos destinados às obras de vias urbanas (pavimentação e manutenção de ruas, agentes de trânsito, etc.). Assim, todos (brasileiros e paraguaios) fazem o uso diário de vias urbanas de Ponta Porã, mas somente uma parcela da população contribui com esta receita.

A existência de conflitos entre autoridades públicas do Paraguai e do Brasil em relação ao exercício do poder de polícia na fiscalização das leis de trânsito é um fato recorrente nas

duas cidades, aponta Nascimento (2014). O autor relata situações de indignação por parte de brasileiros moradores em Ponta Porã manifestando terem sido injustamente multados por autoridades paraguaias, ao mesmo tempo em que paraguaios moradores de Pedro Juan Caballero também reclamam de multas aplicadas de modo injusto por autoridades brasileiras. Segundo o autor, este fato contribui com a continuidade de preconceitos existentes dos dois lados da fronteira.

Além disso, a grande quantidade de motocicletas de baixa cilindrada de origem paraguaia (normalmente sem placas), adquiridas por preços baixos em Pedro Juan Caballero (em torno de 50% mais baratas comparadas ao Brasil), são pilotadas tanto por brasileiros quanto por paraguaios em ambos os lados da fronteira, provocando conflitos de trânsito, principalmente em Ponta Porã, onde, em razão das diferenças legislativas entre os países, são frequentemente apreendidas pela fiscalização por violação das leis de trânsito brasileiras¹⁸. Estas motocicletas são utilizadas pelos cidadãos para diversos fins (do trabalho ao lazer) e contribuem para um trânsito intenso das cidades (NASCIMENTO, 2019).

Nascimento (2019) ressalta que, conforme a legislação, os veículos de origem paraguaia podem circular no Brasil por até 90 dias sem placas de identificação. Entretanto, os custos e a burocracia inerentes à documentação de autorização de circulação em vias brasileiras são considerados caros pelos moradores e inviabilizam a legalização das motocicletas paraguaias em solo brasileiro, especialmente as motocicletas adquiridas em Pedro Juan Caballero.

Segundo a Prefeitura de Ponta Porã (2019), a facilidade de compra de motocicletas de baixa cilindrada em Pedro Juan Caballero, em razão do preço baixo, inviabiliza as tentativas conjuntas das municipalidades em implementarem o transporte coletivo urbano integrado. Conforme a mesma prefeitura, o preço da passagem do transporte coletivo não provocaria adesão da população a esta modalidade, pois o total de custo de transporte coletivo para o cidadão ao longo do ano dar-lhe-ia a oportunidade de comprar uma motocicleta de baixa cilindrada em Pedro Juan Caballero. No entanto, a partir deste raciocínio, grupos minoritários como idosos, crianças e pessoas com deficiência, ficariam excluídos do acesso à mobilidade urbana.

Também são fatores urbanos que expõem a sociedade fronteiriça à vulnerabilidade as ausências de gestão de resíduos sólidos e de controle sanitário nas cidades gêmeas. Na conurbação em tela o gerenciamento de resíduo e o tratamento de esgoto são realizados

¹⁸ Nascimento (2019) destaca que cerca de 30 a 50 motocicletas ilegais são apreendidas em cada *blitz* promovida pelo Detran de Ponta Porã/MS.

separadamente. Em Pedro Juan Caballero, a coleta de lixo é realizada periodicamente, mas não há controle sanitário, fato que aumenta os riscos e provoca impactos ao meio ambiente¹⁹. Já em Ponta Porã, de acordo com a Prefeitura Municipal (2019), o tratamento de resíduos sólidos é realizado por meio de aterro sanitário e o esgoto é gerenciado por estação de tratamento. A discrepância existente entre um lado e outro sobre a gestão de resíduos sólidos e de esgoto tratado atinge proporções difusas no território urbano, pois o meio ambiente sadio e o saneamento básico são fundamentais à saúde humana e transcendem a seara individual e local, sobretudo na perspectiva da conurbação onde as duas cidades são interligadas geograficamente.

As interações entre as duas cidades geram efeitos tanto positivos quanto negativos. Conforme Oliveira (2005), nos espaços fronteiriços acontece uma divisão de vantagens e multiplicação de problemas de ambos os territórios e “tudo que acontece em um dos ambientes urbanos (ou rurais) imediatamente acontece também – por vezes mais perigosamente – no outro. Não há como separar as vantagens, muito menos, os problemas” (OLIVEIRA, 2010a, p. 244).

3.2.3 *Dinâmica econômica*

O exercício das atividades econômicas desenvolvidas no território alimenta, em certa medida, o dinamismo urbano. Nas fronteiras urbanizadas, este processo ocorre profundamente em dois níveis do exercício econômico (o global e o local) ligados à divisão internacional e territorial do trabalho, que esculpem a rotina e a paisagem urbanas. A economia no território fronteiriço, nas escalas internacional e local, colabora para a nitidez dos circuitos superior e inferior da economia urbana no contexto local.

Os circuitos da economia urbana propostos por Milton Santos (1978) são percebidos como subsistemas do sistema urbano. Nestes, todas as formas de trabalho estão integradas. O circuito inferior (informal) da economia urbana é dependente do circuito superior (formal). Para Santos (1978), o circuito inferior, caracterizado pelo setor informal, é marcado por: a) presença de mercados concorrenciais e sem regulamentação; b) mão de obra com qualificações adquiridas fora do sistema oficial de formação; c) facilidade de acesso à

¹⁹ De acordo com a *Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social* (2011), esta é uma realidade da maior parte das áreas urbanas do Paraguai, derivada de processos de urbanização e industrialização desordenados, que contribuem para o surgimento de lixões a céu aberto, efluentes de esgoto não tratado e efluentes industriais perigosos.

atividade; d) uso de recursos locais; e) escala de atividade reduzida; f) técnicas que privilegiam o recurso à mão de obra; e g) empresa familiar (MONTENEGRO, 2012).

Nas fronteiras as manifestações funcionais se encontram alocadas no circuito inferior da economia urbana. Essas manifestações exercem um modo de integração funcional por meio de atividades informais que concretizam a complementaridade cotidiana, como os pequenos comércios de produtos industrializados e artesanais, alugueres de maquinários e equipamentos, pequenas transações, mercado imobiliário (OLIVEIRA, 2015).

Na zona de fronteira Brasil-Paraguai é possível identificar um conjunto de atividades tanto do setor formal quanto do informal da economia. Especificamente no território de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero além da presença de indústrias e da participação do agronegócio na economia (sobretudo com a exploração da soja), o comércio informal chama atenção pela movimentação de pessoas e capital, assim como uma forma alternativa de trabalho e de produção de renda. O lado paraguaio se destaca neste circuito inferior pela presença de *casillas* e vendedores ambulantes pelas ruas do centro da cidade, onde comercializam por varejo todo tipo de produto, como pequenos itens importados da Ásia (incluindo produtos falsificados) e produtos de origem artesanal.

A atuação das organizações econômicas no território fronteiriço e o controle territorial pelas organizações políticas, segundo Oliveira (2015), possuem capacidade potencial de provocar mudanças no *modus vivendi* da população fronteiriça. Para o autor, a atuação livre das organizações econômicas movimenta a urbanização e o ritmo dos fluxos comerciais, como se desprezasse os limites territoriais. Diferente deste processo de “flexibilização das fronteiras”, a atuação dos organismos políticos inclina-se na separação, tornando as fronteiras rígidas aos fluxos (controles migratórios, forças de segurança, aduanas, etc.). Nesse sentido, os fatores exógenos imbricados pela lógica conjuntural e pela atuação inflexível das organizações políticas podem interferir no dinamismo da lógica estrutural²⁰, ou seja, podem atingir o comportamento social, afetar a funcionalização territorial e também a conservação e degradação dos equipamentos urbanos (OLIVEIRA, 2015).

Na conurbação de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, a lógica conjuntural agita as cidades interferindo na lógica estrutural, sobretudo pela variação do câmbio – especialmente por meio da desvalorização do dólar em relação ao real –, ou quando da realização de eventos

²⁰ A lógica conjuntural, proposta por Pébayle (1994), é aquela caracterizada pela verticalidade majoritariamente proveniente da atuação governamental, como acordos e tratados internacionais, câmbios, decisões unilaterais, e a situação política. Esta lógica, dotada de formalidade e de aspecto funcional, decide o dinamismo das fronteiras, sobretudo em cidades gêmeas conurbadas (OLIVEIRA, 2015). Já a lógica estrutural, conferida por Pébayle (1994), é formada por “uma relação horizontal dada pela capacidade relacional dos indivíduos que define a produção e distribuição dos equipamentos citadinos e a tessitura urbana” (OLIVEIRA, 2015, p. 237).

promocionais como a *Black Friday*, situações que ascendem o turismo de compras. Quando o comércio de importados está aquecido, consecutivamente abrem-se mais lojas, shoppings, camelôs, aumentam-se os postos de trabalho tanto formais quanto informais, alterando o cenário social e econômico. Ademais, como expõem Desiderá Neto e Penha (2017, p. 207), “a esfera social da territorialidade corresponde, em certa medida, à reprodução de uma formação socioeconômica concretizada em relações de trabalho, na produção, na distribuição, na troca e no consumo de bens e serviços em um mercado regional”.

Nas cidades gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, as relações de trabalho firmadas pelos brasileiros no lado paraguaio e pelos paraguaios do lado brasileiro registram uma espontânea integração social e comercial. Entretanto, a fluidez com que essas transições ocorrem oportuniza uma flexibilidade do trabalho marcada pela informalidade (LAMBERTI, 2006). Desta forma, a aproximação das cidades facilita a existência de uma migração informal entre as cidades que conduz reverses urbanos em aspectos como a moradia ilegal, violência, trabalho informal, exclusão em programas sociais, preconceitos, etc. Nesse sentido, as políticas sociais em Ponta Porã são fortemente impactadas pela população fronteiriça dos dois lados (EGL, 2019c).

Nestas cidades, o fluxo de mercadorias e serviços que mobilizam milhares de pessoas diariamente, seduzidas pela variação do câmbio entre os países, tem origem histórica. A economia do Paraguai sofreu grande transformação na segunda metade do século XX. De acordo com Albuquerque (2010, p. 67-68), até os anos de 1980 a economia paraguaia estava baseada na agricultura, passando a explorar a partir de 1981 o setor comercial, reduzindo impostos de importação de produtos industrializados e estimulando a reexportação aos países limítrofes (que praticam taxas de impostos elevados no intuito de fomentar a indústria nacional). Com isso, as cidades paraguaias de fronteira, onde concentra cerca de 70% da população do Paraguai, receberam um forte impacto comercial, passando a um crescimento significativo e um estreitamento das relações fronteiriças com a população dos países vizinhos, atraindo comerciantes e consumidores – sobretudo brasileiros e argentinos.

As cidades da fronteira paraguaia passaram a desempenhar um papel relevante na economia do país, atraindo investidores e formando grandes cidades comerciais (a exemplo de Ciudad del Este e Pedro Juan Caballero) e também transformando a dinâmica urbana de cidades do lado brasileiro da fronteira, a exemplo de Foz do Iguaçu e Ponta Porã. Este fato permitiu que a articulação econômica das cidades paraguaias de fronteira mais se aproximasse dos mercados dos países vizinhos do que do o mercado interno do próprio país (ALBUQUERQUE, 2010).

A conurbação entre estas cidades e a diferença cambial entre as moedas brasileira, paraguaia e americana, são um atrativo para empresas de comércio de reexportação (varejo e atacado) e *shoppings centers*. O desenvolvimento do comércio na localidade ocorre no lado paraguaio pelos incentivos de *duty-free*, com um forte desenvolvimento no turismo de compras, ao passo que em Ponta Porã ocorre a complementariedade a este seguimento, por meio do setor de serviços. Conforme Prado (2016), Pedro Juan Caballero não dispõe de infraestrutura satisfatória para o turista, fazendo com que este passe a preferir a rede hoteleira de Ponta Porã e a utilizar outros serviços no lado brasileiro.

Não obstante, se de um lado brasileiros são seduzidos pelo comércio paraguaio, do outro paraguaios são atraídos pelo comércio brasileiro. Oliveira *et al.* (2017) apontam a preferência de *pedrojuaninos* em efetuar compras de eletrodomésticos e móveis em lojas no comércio do lado brasileiro dadas as oportunidades de crédito e o parcelamento de compras, o que não é oferecido no comércio paraguaio. Conforme os autores, a diferença nos índices de carga tributária nos países limítrofes pode ser elemento que influencia a intensidade no trânsito de pessoas para o outro lado da linha internacional. Em 2018, o Brasil alcançou um índice histórico de carga tributária, representando 35,07% do PIB nacional. Por outro lado, no Paraguai a carga tributária em 2017 não ultrapassou os 13,8% do PIB²¹.

A diferenciação tributária entre os dois países fortalece uma essencialidade mútua, estabelecida em uma interdependência econômica. Para ilustrar o aspecto de interdependência entre as cidades, é importante destacar que, em 2014, 99,10% das importações de Ponta Porã foram provenientes do Paraguai, enquanto 61,69% das exportações de Ponta Porã tiveram como destino o território paraguaio (SEBRAE/MS, 2019). O mercado de reexportação nestas cidades gêmeas também produz grandes articulações com outras cidades da fronteira sul-mato-grossense, como Antônio João, Aral Moreira, Laguna Caarapã, Amambai e Dourados, assim como na capital Campo Grande (ZEE/MS, 2015). Importante salientar que as cidades de fronteira desempenham um papel de ligação entre a fronteira e as metrópoles centrais do país, atuando estrategicamente nos assuntos regionais, nacionais e internacionais. De acordo com o Zoneamento Ecológico Econômico de Mato Grosso do Sul (2015), Ponta Porã representa o Polo de Ligação que induz uma forte articulação de comunicação e comércio do estado de Mato Grosso do Sul com o Paraguai, fortalecendo a infraestrutura interurbana com a presença de instituições públicas.

²¹ Para Oliveira *et al.* (2017), esta diferença tributária permite deduzir que a proposta de equilíbrio comercial do Tratado do Mercosul ainda não produziu resultados efetivos nas fronteiras.

No ano de 2011, conforme dados do Censo Econômico Nacional do Paraguai, Pedro Juan Caballero contava com 5.492 empresas instaladas em seu território, dividindo-se em empresas do setor comercial (61%), setor de serviços (30%) e setor industrial (6%). Já em Ponta Porã, de acordo com dados do Simples Nacional (2016), 3.615 empresas atuavam na cidade, distribuídas em 53% no comércio, 38% no setor de serviços e 9% na indústria (SCHERMA, 2016).

O comércio de Pedro Juan Caballero é a principal fonte de recursos do Departamento del Amambay. Entretanto, estima-se que 40% do comércio da cidade paraguaia são de capital brasileiro (especialmente nos setores de hotelaria, obras e transporte) – atraídos pelas vantagens de tarifas e tributos mais vantajosas no lado paraguaio. De 80 a 90% dos produtos são comprados e consumidos pelo Brasil, desses 70% são contrabandeados (PEDRO JUAN CABALLERO, 2019). É importante lembrar que a tarifa externa comum do Mercosul está prevista para entrar em vigor em todos os países a partir de 2023, quando a lista de exceções do Paraguai chegará ao seu termo final. Atualmente, a LETEC (Lista de Exceções à Tarifa Externa Comum) do Paraguai possui 649 códigos NCM (Nomenclatura Comum do Mercosul) de produtos.

As cidades gêmeas brasileiras dependem mais de recursos federais e estaduais comparados com os municípios que estão fora da faixa de fronteira. Em 2016, a autonomia financeira de Ponta Porã, ou seja, a capacidade de gerenciamento de suas despesas com recursos próprios, chegou à casa dos 29,78%, quer dizer, 70,22% foram oriundas de transferências externas, abaixo da média das cidades gêmeas brasileiras cujo percentual em 2016 foi de 32,56%. Vale salientar que em 2016 o valor total das receitas do município de Ponta Porã foi equivalente a R\$ 264.298.889,49 (IDESF, 2018).

Moura (2019) afirma que a atenção gerada pelo turismo de compras nas fronteiras e as demandas transitórias que surgem a partir deste segmento, concorrem com o cotidiano de demandas básicas da população fronteiriça que não são respondidas de forma eficiente pelos poderes locais, em virtude de obstáculos enfrentados diariamente pelos agentes públicos em garantir uma gestão integral dos assuntos comuns dos dois lados de um mesmo espaço geográfico.

Muito embora ocorram conflitos oriundos das diferenças de ordem político-econômica, ambas as cidades expressam “certo grau de aproximação transversal aos diversos níveis de prestação de serviços, assim, as assimetrias se escondem em diversidades que se completam” (OLIVEIRA *et al.* 2017, p. 179).

3.2.4 Dinâmica jurídico-política

A dimensão jurídico-política do território relaciona-se ao aspecto de controle, dominação e apropriação de um espaço geográfico por intermédio dos agentes públicos e privados (DESIDERÁ NETO; PENHA, 2017, p. 207). Vale dizer que esta dimensão materializa a separação dos Estados-nação, delimitando a circunscrição sob o qual será estabelecido o poder soberano do Estado, bem como a vigência de regimes políticos e jurídicos.

A delimitação, como aponta Raffestin (1993), exerce três funções básicas alusivas às relações de poder: legal, fiscal e de controle. O autor assenta que a função legal tem o atributo de definir a área de aplicação de leis e de atuação de instituições jurídicas com a finalidade de regular as relações da sociedade política.

No território em análise, como mencionado anteriormente, a demarcação territorial se deu por meio do Decreto n. 4.911, de 27 de março de 1872, denominado Tratado de Limites entre o Império do Brasil e a República do Paraguai. No momento posterior à Guerra da Tríplice Aliança, as duas cidades tiveram seus reconhecimentos oficiais quase que ao mesmo tempo. A presença militar e o desenvolvimento econômico ervateiro nestas áreas, atraindo milhares de migrantes de várias regiões, foram fatores que contribuíram para a urbanização e definição político-administrativa de municipalidades.

No ano de 1900, Ponta Porã se tornou distrito de Bela Vista. Na sequência, em 1912, Ponta Porã foi oficializada à categoria de município pela Resolução n. 617, de 18 de julho de 1912, emancipando-se de Bela Vista. Entretanto, somente com o Decreto n. 820, de 29 de outubro de 1920, é que se deu “foros de cidade à sede municipal” de Ponta Porã (OLIVEIRA, 2010b, p. 28).

Já o reconhecimento oficial de Pedro Juan Caballero foi realizado quase que concomitantemente com o de Ponta Porã. De acordo com Costa (2012), antes do reconhecimento oficial do povoado na cidade paraguaia não havia presença do governo paraguaio nesta porção territorial. Como alternativa para o problema da insegurança neste território, em 1º de dezembro de 1899, o povoado *pedrojuanino* recebeu o nome de *Punta Porã* por meio de decreto executivo que criara uma *Comissaria* de Polícia, fato que marcou o início do reconhecimento oficial da cidade. Posteriormente, por decisão do Congresso Nacional do Paraguai, em 30 de agosto de 1901, *Punta Porã* passou a ser denominada Pedro Juan Caballero (em homenagem a um dos principais combatentes da guerra de 1864). Em

1945 Pedro Juan Caballero foi definida capital do Departamento de Amambay (COSTA, 2012; BRITO, 2018).

De acordo com Goiris (1999 *apud* COSTA, 2012), mesmo que em 1901 o decreto legislativo tenha efetivado a emancipação, nomeação e estabelecido a divisão política da cidade, o reconhecimento oficial de Pedro Juan Caballero deve ser atribuído à data de 1º de dezembro de 1899, momento em que o governo central do Paraguai reconheceu a existência do aglomerado humano e passou a tomar e adotar políticas públicas de segurança. Em mesmo entendimento a Junta Municipal da cidade reconheceu em 1995 a oficialização de Pedro Juan Caballero à data de 1899 (COSTA, 2012).

Na década de 1940, com governo de Getúlio Vargas, a Companhia Matte Larangeira teve sua concessão revogada. Nesta oportunidade Ponta Porã ganhou o *status* de Território Federal pelo Decreto-Lei n. 5.812, de 13 de setembro de 1943 e pelo Decreto n. 6.550, de 31 de maio de 1944, desmembrando-se do estado do Mato Grosso. A política de Vargas tinha por finalidade o controle administrativo direto da União sobre as regiões de fronteira, reorganizando-as estrategicamente, fato este que conferiu a Ponta Porã o título de capital deste território, que foi extinto em 1946, sendo reincorporado ao estado de Mato Grosso (PRADO, 2016).

Além dos fatos que concretizaram o reconhecimento oficial e a conferência de autonomia de ente federativo para com seus respectivos Estados, cabe ressaltar a presença da linha internacional demarcatória e limitadora da extensão dos efeitos normativos e políticos de cada país. De acordo com Dallari (2016), o Estado expressa-se como uma ordem jurídica soberana sobre determinado povo em um território definido, ao qual compete-lhe o dever do bem-estar social. De acordo com o autor, a soberania constitui uma forma de exercício de poder advindo de uma ordem jurídica, “a politicidade do Estado é afirmada na referência expressa ao bem comum, com a vinculação deste a um certo povo, e, finalmente, a territorialidade, limitadora da ação jurídica e política do Estado, está presente na menção a determinado território” (DALLARI, 2016, p. 121).

No que tange ao exercício jurisdicional e a atuação do poder político interno e soberano do Estado, importante ressaltar que estes encontram limites na linha internacional, onde se determina a demarcação do território. Neste sentido, como sustenta Dallari (2016), a ordem jurídica estatal é preservada pelo princípio da *impenetrabilidade*, conferindo monopólio ao Estado na forma de ocupação do espaço, ao tempo em que inadmite-se a existência de duas ou mais soberanias em um mesmo território. O referido autor destaca que o território permite coexistir duas significações jurídicas, sendo uma onde o território garante a

liberdade da atuação estatal no âmbito de sua circunscrição (significação jurídica positiva); e a outra relacionada à exclusão de outras ordenações em um território e a constituição de deveres do Estado em agir em seu âmbito interno (significação jurídica negativa).

A condição estabelecida nas fronteiras, de contato de atores sociais de países distintos em uma determinada área geográfica, faz sobrepor uma conformação aos habitantes locais de legislações e soberanias diferentes, motivo pelo qual a fronteira é dotada de especificidade (GRIMSON, 2003). Ao tempo em que nas regiões centrais do Estado-nação as normas jurídicas acomodam-se e integram-se horizontalmente e de maneira uniforme ao cotidiano da sociedade, no território fronteiriço este processo é contraposto. A comunidade fronteiriça convive com uma justaposição de normas de dois países distintos – que por vezes se opõem – de forma a submeter-se a uma dupla aplicação: a verticalidade de um lado e horizontalidade de outro (OLIVEIRA, 2005).

Nas cidades gêmeas em estudo, apenas uma avenida separa o poder jurisdicional de ambas as municipalidades. Como já mencionado, o fator conurbação e a proximidade física dos centros urbanos permite um cenário de grande circulação de pessoas (brasileiros e paraguaios) que transitam diariamente de um lado a outro sem qualquer interferência do poder de controle Estatal de entrada e saída, nem mesmo controle fiscal de circulação de bens e serviços. Em que pese o cotidiano da sociedade fronteiriça ser caracterizado pelo contato de múltiplas manifestações identitárias – regionalizada ou de natureza cultural – em um espaço sociocultural comum, o impacto deste contato provoca situações tanto confluentes quanto de incompatibilidade que por vezes se contradizem. A condição fronteiriça, além de produzir efeitos de ordem sociocultural, também ascende uma dificuldade de ordem jurídica pelo fato da jurisdição de ambos os países encontrarem barreiras no próprio limite internacional (NASCIMENTO, 2014). Assim, os moradores desta localidade sujeitam-se a uma transição jurídica conforme transpassam o limite internacional.

Figura 5. Símbolos da demarcação territorial, do nacionalismo e da cultura local



Fonte: Arquivo pessoal do autor (2019).

Nas fronteiras existe uma integração que ocorre de forma espontânea, em decorrência da vida cotidiana fronteiriça. Todavia, este processo e a prática social corriqueira podem ser impactados com a atuação dos governos centrais nos processos formais de integração, na medida em que estes acordos podem afetar os governos regionais e locais. Este fato contribui para a abertura de canais paradiplomáticos, de atuação das entidades subnacionais nas relações internacionais com as entidades vizinhas, permitindo uma descentralização da atuação internacional e criando oportunidades de resolução de problemas locais por meio de uma gestão mais próxima e sensível às demandas do território (DESIDERÁ NETO; PENHA, 2017). E é na forma descentralizada que as municipalidades de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero buscam atender as questões comuns, com trocas de experiências, políticas públicas e com o compartilhamento de técnicas (PRADO, 2016), marcando uma importante “evolução da fronteira-separação em fronteira-cooperação” (CARNEIRO FILHO, 2013, p. 23).

3.3 O cotidiano político-institucional para o gerenciamento urbano das cidades

Como demonstrado até aqui, as cidades gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero apresentam vários aspectos de homogeneidade e similitudes, como também vários outros que não sinalizam ou ao menos não evidenciam conformidades. A historicidade, a construção

simbólico-cultural e a distinção provenientes dos fatores político-jurídico e econômico são elementos que exaltam a diferenciação de ambas as cidades, como também a diferenciação deste território em relação aos demais.

A conurbação binacional faz determinar que as vantagens e problemas urbanos dos dois lados da linha internacional se tornem temas de interesse comum, que afetam a vida humana nos espaços urbanos independentemente de qualquer aspecto heterogêneo que possa distanciar o diálogo. Assim, os assuntos cotidianos provenientes da urbanização (ônus e bônus), assim como seu processo de construção, afetam a sociedade fronteiriça de forma horizontal, pela própria qualidade de seres humanos insertos em um mesmo espaço geográfico e pelas necessidades básicas (materiais e imateriais) que constituem a existência da vida urbana e o exercício digno desta.

Assim, permeia a reflexão que as razões que inserem o direito à cidade na categoria difusa e coletiva, devem ser encaradas pelos poderes públicos respeitando e considerando seus destinatários, com vistas a garantir o bem estar social. Nesse sentido, Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, sendo analisadas separadamente como cidades independentes ou vistas no sentido geral e unitário da conurbação, não afastam os interesses comungados por seus habitantes.

A intensidade das relações transfronteiriças entre o Brasil e o Paraguai mobilizou os governos centrais a firmarem acordos de cooperação descentralizadas. Segundo Prado (2016), acordos de cooperação são estabelecidos entre os dois Estados nacionais mediante memorandos e protocolos firmados entre as duas municipalidades, merecendo destaque o Acordo de Cooperação Técnica, entre os governos da República Federativa do Brasil e a da República do Paraguai (ratificado pelo Brasil por meio do Decreto n. 141, de 1º de junho de 1991), o Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável e a Gestão Integrada da Bacia Hidrográfica do Rio Apa (firmado em 11 de setembro de 2006 e ratificado pelo Brasil pelo Decreto n. 7.170, de 6 de maio de 2010) e o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, de 23 de novembro de 2017, sendo que esta última tem o objetivo de fomentar a “integração por meio de tratamento diferenciado à população em matéria econômica, trabalhista, previdenciária, de trânsito e de acesso aos serviços públicos e de educação, com o objetivo de facilitar a convivência das localidades fronteiriças” (BRASIL, 2017).

Estes acordos proporcionaram um aumento no diálogo entre os países e aprofundaram a integração entre as cidades de fronteira. Esta integração caminhou com o desenvolvimento de projetos e programas comuns com o envolvimento do poder público e a sociedade civil das duas municipalidades, provocando debates sobre assuntos relativos à revitalização da linha internacional (apoiado pela União Europeia), à gestão integrada de resíduos sólidos, gestão

integrada da bacia hidrográfica do Rio Apa (GIAPA), o projeto escolas interculturais bilíngues de fronteira (PEIBF), a criação de um Parlamento Internacional Municipal (PARLIM) (PRADO, 2016; TORRECILHAS, 2013) e o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas.

O Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, de 23 de novembro de 2017 (ainda carente de ratificação no Brasil - MSC 497/2018) contempla as cidades gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero como integrantes do rol de localidades fronteiriças vinculadas, e estabelece em seu Artigo VIII a propositura de um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, tendo como principais objetivos:

- a) A integração racional de ambas as cidades, de modo a serem viabilizados projetos compartilhados de infraestrutura, serviços e equipamento em localidades conurbadas;
- b) A busca de harmonização da legislação urbanística de ambas as Partes, visando um ordenamento territorial conjunto e mais equitativo;
- c) A conservação e recuperação de seus espaços naturais e áreas de uso público, com especial ênfase em preservar e/ou recuperar o meio ambiente; e
- d) O fortalecimento de sua imagem e de sua identidade cultural comum.

Em que pese os acordos de cooperação firmados, especialmente o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas que carece de ratificação, no plano do cotidiano político-institucional ambos os lados conflitam no gerenciamento de questões práticas do dia a dia das cidades que não são operacionalizadas pelos acordos citados. O árduo trabalho de gerenciamento dessas cidades distintas do ponto de vista jurídico-administrativo, com representantes que por vezes divergem em posições ideológicas, revela que o funcionamento das cidades deve ocorrer para além de acordos de cooperação ou atuação de instituições federais. Na prática, como explica Machado (2005, p. 258), [...] “sem instituições para instrumentá-la, a cooperação entre países vizinhos em regiões de fronteira tem sido feita informalmente, e através de acordos tácitos entre as autoridades locais dos países fronteiriços”.

Partindo do pressuposto que o interesse público pela qualidade da vida urbana é incondicionado ao limite territorial tanto em razão do compartilhamento dos espaços como pelos impactos imediatos da conurbação, e inferindo-se que a qualidade da vida urbana está atrelada à gestão e ao planejamento urbano, os instrumentos de gerenciamento da urbe devem ser empregados em conjunto pelas cidades gêmeas.

Cabe destacar a diferença entre gestão e planejamento urbanos, pois ambos possuem significados distintos inerentes a uma condição temporal, bem como a sua natureza qualitativa. A gestão urbana relaciona-se ao tempo presente, com o propósito de administrar

uma demanda/situação premente com os recursos imediatamente disponíveis. Já o planejamento urbano está associado ao futuro, ao processo pelo qual será premeditada a correção de problemas presumíveis, demandando medidas de prevenção e precaução para que estes não ocorram, como também pela adoção de medidas capazes de garantir o melhor proveito de benefícios previstos (SOUZA, 2010).

Nas cidades gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero várias questões urbanas são resolvidas no plano informal e ambas possuem disponibilidades financeiras discrepantes. Conforme informações da Prefeitura de Ponta Porã (2019), as iniciativas de desenvolvimento de políticas formais de planejamento urbano em conjunto com o município vizinho estão reduzidas “a zero”, encontrando barreiras nas legislações de ambos os lados que dificultam um planejamento conjunto. Além disso, para que políticas comuns possam ser realizadas, ambas as municipalidades necessitam dividir igualmente os custos de investimentos e ofertar bens e serviços de forma equânime. Esses fatores são apontados tanto pela Prefeitura de Ponta Porã como pela *Municipalidad* de Pedro Juan Caballero como forte obstáculo de concretização.

Como alude Scherma (2016), nas cidades gêmeas em geral, as assimetrias quanto aos aspectos infraestruturais, de potencial atuação do Estado em prestações de serviços públicos e consequentemente na disponibilidade de recursos para implementação de políticas públicas (saúde, segurança, saneamento, educação, lazer), podem caracterizar um obstáculo para ações de cooperação.

Segundo um representante da Prefeitura de Ponta Porã (2019), a autonomia municipal permite que se estabeleça um diálogo intermunicipal cotidiano de forma informal (sobretudo nos assuntos de gestão). Entretanto, como adverte Lamberti (2006), entre o poder público municipal de ambas as cidades carecem diálogos que possam anteceder os problemas comuns, ou seja, diálogos relativos ao planejamento. Assim, segundo a autora, a ausência de comunicação antecipada e de ações preventivas continuadas entre as municipalidades enseja atuação em ocasiões emergenciais e tardias, ou seja, quando o problema já se tornou realidade (gestão urbana).

Consoante informação obtida por meio de entrevistas realizadas junto às Prefeituras de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, boa parte das interações entre os dois governos municipais estão relacionadas aos assuntos pertinentes à linha internacional. A exemplo da iluminação da linha internacional, onde a manutenção dos postes e equipamentos elétricos é realizada por Ponta Porã e o fornecimento da eletricidade é feita por Pedro Juan Caballero, a limpeza da linha internacional e a pavimentação asfáltica transversal da linha são realizadas de forma

conjunta, e são assuntos resolvidos tacitamente, sem qualquer formalismo ou procedimento administrativo oficial.

De acordo com representante da Câmara Municipal de Ponta Porã (2019), os projetos de maior complexidade e extensão necessitam de apoio e atuação em conjunto com o governo federal. Entretanto, os projetos de menor complexidade são desenvolvidos no âmbito municipal mediante acordos mútuos realizados tacitamente, os “acordos de cavalheiros”. No entanto, tais tratativas nem sempre são bem sucedidas. Conforme o representante, a informalidade também infere na fragilidade do cumprimento das obrigações firmadas. Além disso, afirma o representante do órgão legislativo, os projetos urbanos de interesse comum são, em maior parte, propostos pelo município de Ponta Porã à Pedro Juan Caballero e, geralmente, as dificuldades em levá-los a diante estão relacionadas aos custos-benefícios gerados à sua respectiva municipalidade, ou seja, os projetos acontecem somente quando se verifica a existência de benefícios equivalentes para ambos os lados.

De modo geral, as cidades de fronteira são carentes de assistência e coordenação de instituições governamentais (nacionais e subnacionais) que possam impulsionar a articulação binacional para suprir a ausência de políticas formais de gestão e planejamento das demandas locais. Sendo assim, a alternativa encontrada pelos municípios de fronteira e que acaba representando a forma de atuação local é a implementação de acordos – orientados pelos usos e costumes locais – que evitam a formalidade ou a burocracia administrativa na tentativa de resolução de conflitos (VICTAL; SOUZA, 2011, p. 77).

Em que pese as dificuldades de gerenciamento das questões comuns, deve-se destacar os impactos individuais de cada município gerados pelo compartilhamento social dos espaços. De acordo com informações da Câmara Municipal de Ponta Porã (2019), o impasse provocado pelo compartilhamento causa um contratempo na construção do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual do Município, necessitando ser repensada a forma de construção das previsões orçamentárias, visando atender a comunidade de modo que não sobrecarregue as contas municipais. Como anteriormente mencionado, a Prefeitura de Ponta Porã (2019) ressalta a alta demanda por serviços públicos, em especial a saúde, por brasileiros e paraguaios. Assim, o gerenciamento de serviços e bens públicos exige do ente administrativo considerar uma população maior do que a apontada pelo levantamento censitário. Esse fato coloca os dirigentes municipais dos dois lados em condição de ambivalência (EGL, 2018).

Sobre os bens públicos, cabe fazer algumas ponderações previstas na legislação brasileira. Os bens públicos são definidos pelo Código Civil (Lei Federal n. 10.406/2002)

como aqueles de “domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno” (art. 98), sendo classificados em: a) bens de uso comum do povo (ex: praças, ruas, estradas); b) bens de uso especial (ex: edificações e terrenos destinados às atividades da administração pública); e c) bens dominicais, sendo aqueles que compõem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público (art. 99). De acordo com Meirelles (2008, p. 308), mesmo considerados de domínio nacional, os bens públicos pertencem civil e administrativamente ao respectivo ente federativo que os obtenham. Conforme o autor:

Todos os bens vinculados ao Município por relações de domínio ou de serviço ficam sujeitos à sua administração. Daí o dizer-se que uns são bens do *domínio público*, e outros, bens do *patrimônio administrativo*. Com mais rigor técnico, tais bens são reclassificados, para efeitos administrativos, em *bens do domínio público* (os da primeira categoria: de uso comum do povo), *bens patrimoniais indisponíveis* (os da segunda categoria: de uso especial) e *bens patrimoniais disponíveis* (os da terceira e última categoria: dominicais), segundo se lê no Regulamento da Contabilidade Pública (MEIRELLES, 2008, p. 308).

Os bens de uso comum do povo são aqueles de destinação universal aos indivíduos sem prévia autorização estatal, ou seja, são de uso coletivo, sendo, em regra, de acesso gratuito, podendo por ato discricionário da administração ser atribuída onerosidade no acesso (art. 103, CC/2002). O uso comum se refere à utilização em condições igualitárias no acesso pelos indivíduos que compõe a coletividade (DI PIETRO, 2015, p. 833). Nesse sentido, vale ressaltar que trata-se “de um poder que pode ser exercido por todos os homens, por sua só condição de homens – *quivis de populo* – sem distinção entre nacionais e estrangeiros, e em cujo exercício o usuário permanece sempre anônimo, indeterminado, não individualizado” (MARIENHOFF, 1955, *apud* DI PIETRO, 2015, p. 833). Sendo assim, no que tange aos bens e serviços públicos de cidades fronteiriças intensamente compartilhadas, é conveniente e oportuno implementar políticas públicas voltadas ao gerenciamento municipal consagrando a complexidade de cidades gêmeas conurbadas. Como analisa Machado (2005), no meio geográfico onde se localizam as cidades gêmeas, tanto a capacidade de integração quanto os problemas manifestamente localizados – elementos que tipificam as fronteiras –, justificam a diligência prioritária por políticas públicas para essas regiões, pois a densidade desta característica impacta diretamente no desenvolvimento regional e na cidadania.

Brito (2018) afirma que os reveses de construção e implementação de políticas públicas no plano interno – como divergências entre o Estado e as classes sociais, além dos conflitos de âmbito público-privado – se intensificam em cidades de fronteira. Os problemas habituais caminham junto com o fato de que as “relações políticas *locais* deparam-se com as relações políticas *internacionais* tão característica de um cenário globalizado (BRITO, 2018,

p. 42)”. Assim, continua a autora, a execução de políticas públicas em área de fronteira deve observar tanto o alcance internacional que tais políticas podem atingir – o que exige disposição dos gestores municipais dos dois lados – quanto o fato de que a aproximação dos dois países por meio da fronteira possibilita criar estreitamentos que, dependendo da intensidade e da animosidade relacional, podem influenciar nos aspectos jurídicos e nas oportunidades econômicas e políticas locais.

Em suma, para o atendimento das demandas urbanas comuns às duas cidades conta-se com o empenho e a boa vontade dos agentes públicos locais em cederem e flexibilizarem suas ações. Trata-se da necessidade de uma soma de esforços da Administração Pública dos dois lados da linha internacional, exigindo uma atuação sincronizada dos Municípios (formalmente ou não) quando as ações dos governos estaduais e federais forem insuficientes para o atendimento das necessidades locais, como a demanda por bens urbanos como praças, ruas, estradas, edificações públicas, e por serviços públicos como educação, saúde, segurança, saneamento, iluminação, dentre outros.

4 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO GERENCIAMENTO URBANO DAS CIDADES-GÊMEAS DE PONTA PORÃ E PEDRO JUAN CABALLERO

Cities have the capability of providing something for everybody, only because, and only when, they are created by everybody (JACOBS, 1992, p. 238).

Nos capítulos anteriores abordamos que os espaços urbanos são forjados pelas relações humanas que, manifestando relações de poder (sobretudo por meio das relações políticas e econômicas), moldam a cidade e o cotidiano urbano. No entanto, o confronto dessas relações e os resultados negativos da urbanização trazem consigo processos de reivindicação pelo domínio dos espaços urbanos e pelo controle da vida urbana, de modo a inserir os aspectos de manifesto e retomada da liberdade como principais elementos do direito à cidade. Portanto, a propensa desses processos reivindicatórios pode ocorrer sob duas formas: na forma da ordem ou na desordem.

Neste sentido, embora haja uma linha tênue entre as formas de expressão do direito à cidade, a democracia participativa, como aqui dissertamos, tem o condão de canalizar o direito à cidade pela vertente da ordem, inserindo os princípios da igualdade e do exercício da cidadania como epígrafes de um novo contrato político da cidadania social mencionado por Fernandes (2007).

Assim, sustenta-se que a materialização do direito à cidade, concretizando cidades livres, justas e equitativas, está ligada ao nível de apropriação coletiva dos benefícios da urbanidade que, por sua vez, é operacionalizada juridicamente pela forma democrática do gerenciamento urbano, realizado com participação ativa da população, de forma ampla e coletiva, na escala de governo mais próxima da sociedade: a municipal. Dessa forma, a democracia participativa é capaz de atribuir maior legitimidade das ações públicas municipais e também de compatibilizá-las com os desejos da sociedade.

Diante da crise de legitimidade política que aflora na sociedade latino-americana, o redimensionamento do direito urbanístico pelo direito à cidade adicionou à democracia participativa o propósito de defesa por meio do qual a sociedade recorre aos instrumentos de participação para salvaguardar direitos das presentes e futuras gerações e para retomar o controle social dos espaços urbanos.

As arenas democráticas foram asseguradas pela Constituição Federal e especificamente pelo Estatuto da Cidade em relação à forma de controle social da cidade à escala municipal, permitindo a interação da sociedade com o nível mais próximo de governo. No entanto, a legislação brasileira foi omissa em relação à forma de gestão democrática em

idades gêmeas, as quais merecem um olhar clínico na forma de gestão e planejamento urbano, sobretudo quando as malhas urbanas constituem uma conurbação internacional. Neste aspecto, a omissão legislativa permite que o limite internacional realce a fronteira enquanto separação nas perspectivas políticas, administrativas e jurídicas, constituindo uma complexidade formal que não reflete a realidade e as aspirações da sociedade fronteiriça.

A linha internacional, separando formalmente os territórios nacionais, é tanto simbólica do ponto de vista da lógica estrutural, quanto “sólida” em relação aos limites fixados pela lógica conjuntural, sobretudo no aspecto “separação” instituído por imposição jurídico-normativa. A descontinuidade da vigência de normas e a disparidade jurídica e institucional dos países limítrofes assinalam um obstáculo para a tutela dos direitos fundamentais e das garantias instrumentalizadas na forma da democracia participativa, como no caso da gestão e do planejamento democrático da cidade.

Esta complexidade jurídico-urbanística e o distanciamento dos governos federais nos assuntos de interesse local das cidades de fronteira dificultam as ações dos gestores públicos municipais dos dois lados da fronteira em resolverem problemas comuns em cidades gêmeas. Isto implica na produção de um arcabouço legislativo municipal independente e alheia à condição da conurbação, inclusive restringindo a participação popular nos assuntos que afetam ambas as cidades. Assim, a condução independente de cada cidade que compõe o território conurbado obsta a construção coletiva das cidades gêmeas pela sociedade transfronteiriça. Assim, vale dizer que “o ordenamento jurídico da cidade será justo e eficaz, se conter uma normatividade geradora de oportunidades e possibilidades para a materialização dos direitos humanos, e da criação de novos direitos” (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 24).

O presente capítulo tem por objetivo analisar a complexidade jurídico-urbanística para a democracia participativa ampliada dos moradores de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, evidenciando por meio de entrevistas as dificuldades enfrentadas pelos gestores públicos municipais frente à questão urbana cotidiana da conurbação, bem como analisar o processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Ponta Porã realizado nos anos de 2018 e 2019, investigando a metodologia adotada nos processos participativos de construção deste instrumento.

4.1 A participação direta na gestão e no planejamento das cidades gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero

Os elementos simbólico-cultural, jurídico-político e econômico anteriormente expostos, descrevem a particularidade local e as relações de poder do território de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. São eles que ditam o dinamismo das interações urbanas e, a partir deles, constroem as cidades e seus ritmos.

O processo de dominação sobreposto pela lógica conjuntural depreende uma dicotomia além do limite territorial, podendo inferir como limitador de liberdades individuais e coletivas de uma sociedade multicultural. Não obstante, valendo-se da lógica estrutural praticada pela sociedade fronteiriça, coexistindo o multiculturalismo com práticas correspondentes da vida urbana na fronteira em um mesmo espaço-tempo vivido, cabe indagar os desafios do espaço da cidadania por meio da democracia participativa no contexto da conurbação, crendo, conforme Maricato (2013), que as relações sociais podem influenciar o ambiente construído tanto quanto este ambiente possui a capacidade de influenciar as relações sociais. O que se põe em jogo é a própria cidade e o controle social e coletivo sobre ela, expressões máximas do direito à cidade.

Mudar a cidade, como aborda Souza (2010), não implica em uma liberdade única e exclusiva do Estado, muito menos em uma prerrogativa dedicada aos especialistas em assuntos urbanos – muito embora as universidades, os profissionais especializados e o próprio Estado têm assumido papel predominante na elaboração de normas técnicas de regulação dos espaços urbanos. Segundo o autor supracitado, a participação da sociedade civil deve obrigatoriamente ser imprescindível para a gestão e o planejamento urbanos. Para Maricato (2013, p. 73) “a construção de um espaço de convivência e administração de conflitos, formando cidadãos interlocutores sobre os principais problemas da cidade, talvez seja a tarefa mais importante que um dirigente municipal [...]”.

A gestão e o planejamento urbano são elementos de instrumentalização da vida urbana que visam reparar conflitos e preveni-los de acontecer. São instrumentos intencionados a garantir a efetividade de direitos fundamentais no contexto urbano tanto no presente quanto no futuro e, portanto, inviável de ser realizada sem a manifestação e gerência da sociedade que diretamente constitui a caracterização do território. Nesta análise, a democracia participativa integra-se no núcleo base de direcionamento da gestão e do planejamento, sendo por isso uma ferramenta emancipatória da sociedade urbana.

A legislação brasileira concatena a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade definindo o Plano Diretor Participativo (PDP) como instrumento integrante dos processos de planejamento urbano municipal a fim de garantir a função social da propriedade privada (art. 182, §2º, CF/88; art. 40, §1º, Lei Federal n. 10.257/01). O Plano Diretor de Ponta Porã, por exemplo, foi instituído pela Lei Complementar n. 031, de 10 de outubro de 2006.

Na legislação paraguaia equivalente, a *Constitución de la República de Paraguay*, de 1992, não dedicou em seu texto normativo dispositivos que assegurassem a promoção de políticas de desenvolvimento urbano²². Em que pese a omissão constitucional, a política de desenvolvimento urbano foi regulamentada pela legislação infraconstitucional por meio da Lei n. 3.966, de 08 de fevereiro de 2010, denominada *Ley Orgánica Municipal* (equivalente ao Estatuto da Cidade) ao qual cumpre a tarefa de definir as funções municipais, sobretudo no que diz respeito ao ordenamento territorial, ao planejamento urbano e à gestão democrática da cidade. Além disso, a referida lei orgânica define como ferramentas de um sistema de planejamento urbano dois instrumentos básicos e obrigatórios a todos os municípios paraguaios: o *Plan de Desarrollo Sustentable* (PDS) e o *Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial* (POUT). O primeiro corresponde a um instrumento mais amplo sob o qual o ente municipal desenvolverá políticas estratégicas nos âmbitos social, econômico, ambiental, institucional e infraestrutural, com o foco de alcançar a equidade social, o crescimento econômico e a sustentabilidade ecológica local. Já o *Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial* é especificamente relativo ao urbanismo (similar ao Plano Diretor previsto no Estatuto da Cidade), sob orientação do PDS, o qual tem como objetivo regulamentar o uso e ocupação do solo urbano e rural, estabelecendo demarcações, zoneamentos, fracionamentos e definindo regras para construção, sistema viário, infraestrutura e serviços urbanos. O Município de Pedro Juan Caballero regulamentou seu *Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial* em novembro de 2010.

Apesar de ambas as municipalidades terem adotado individualmente seus instrumentos de planejamento urbano de forma paralela (em 2006 o Plano Diretor de Ponta Porã e em 2010 o *Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial* em Pedro Juan Caballero), conforme informações da Prefeitura de Ponta Porã (2019), quando o primeiro Plano Diretor de Ponta Porã estava em fase de elaboração, houve um amplo debate envolvendo autoridades públicas do Brasil e do Paraguai para realização de um Plano Diretor único e comum às duas municipalidades. No entanto, este ideal de um regulamento comum foi frustrado pelas

²² Todavia, o artigo 168 da Constituição paraguaia incumbiu aos Municípios a competência de livre gestão de matérias de sua jurisdição, especialmente sobre matéria urbanística.

divergências entre as legislações nacionais e a centralização de assuntos internacionais pelo governo federal. Como alude Araújo Filho, Carneiro Filho e Oliveira (2019), enquanto o Estatuto da Cidade (Lei brasileira n. 10.257/2001) exige do Plano Diretor a fixação de regras relativas às transferências, consórcios e operações – além de um sistema de fiscalização e controle – a *Ley Orgánica Municipal* (Lei paraguaia n. 3.966/2010) preceitua que o POUT regulamente as formas de uso, ocupação e parcelamento do solo.

Embora o princípio da democracia participativa seja preceito fundamental dos textos constitucionais e das legislações infraconstitucionais de ambos os países, cabe destacar uma fundamental diferença entre o Plano Diretor e o POUT no quesito da democracia: a exigência da participação popular no planejamento urbano e seu papel instrumental no cumprimento da função social da propriedade urbana. De um lado a participação direta para validação e efetividade do Plano Diretor e do outro lado a carência de previsão legal para exigir do POUT o exercício da participação prevista na *Ley Orgánica Municipal*. Nesse sentido, pode-se deduzir que estes aspectos se portam como bloqueadores do entrosamento das legislações em nível municipal e, portanto, dificultam a implantação da participação urbana ampliada e radicalizada nas cidades gêmeas.

Sobre a ideia de gerenciamento compartilhado de resíduos sólidos em Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, Perícolo (2017) indica como uma das dificuldades enfrentadas o baixo envolvimento e participação dos cidadãos, na falta de controle social e de investimento financeiro. Assim, podemos acrescentar que a ausência de estímulo à participação contribui para a baixa intensidade do envolvimento popular.

Como constata um representante de associação de bairro entrevistado, o nível de participação dos moradores da localidade nas audiências e assembleias realizadas pelo poder público municipal é baixo, entretanto, no âmbito das assembleias do bairro promovidas pela associação, o envolvimento é maior, considerado satisfatório. O aumento da participação dos moradores no âmbito de sua comunidade, segundo o entrevistado, resulta das ações e melhorias realizadas no bairro, oriundas da organização associativa e do diálogo com a Câmara e com a Prefeitura Municipal.

O representante alega que a baixa intensidade do envolvimento comunitário nos eventos municipais (como nos orçamentos participativos e no plano diretor) não está atrelada à ausência de veiculação das realizações de audiências, uma vez que, segundo o entrevistado, o poder público executa um amplo chamamento público com a divulgação de informações, assim como o horário e local de realização das audiências públicas, em vários veículos de comunicação (especialmente nas redes sociais). Por outro lado, a participação da comunidade

pedrojuanina (órgãos, instituições, sindicatos, associações de bairro²³, ONGs e a comunidade civil) nos assuntos urbanos, como na revisão do Plano Diretor, se restringe ao envolvimento da Associação Comercial de Pedro Juan Caballero nos assuntos que afetam a linha internacional, como por exemplo, o arruamento de trechos da linha e o estacionamento rotativo (Zona Azul) na linha internacional²⁴ (PONTA PORÃ, 2019). No entanto, segundo a Prefeitura de Ponta Porã (2019), o que se verifica na prática cotidiana são interações naturais, mas não oficiais, que acontecem com maior frequência nos assuntos de educação, saúde e segurança.

No que tange à participação de moradores de Ponta Porã nas questões urbanas de Pedro Juan Caballero, segundo a Associação entrevistada, não existe participação, nem mesmo convites do poder público para integralizar a população *pontaporanense* em reuniões públicas de assuntos urbanos comuns. Mesmo porque, segundo a Prefeitura de Pedro Juan Caballero (2019), não costuma-se realizar audiências públicas para discussão ampla do conjunto urbano da cidade. A participação comunitária *pedrojuanina* acontece em circunstâncias pontuais, como nos assuntos específicos que envolvem determinado bairro, nos assuntos do comércio local com a associação comercial, dentre outros. Não há arenas que permitam uma ampla participação dos diversos seguimentos da sociedade, fato este corroborado pela ausência de previsão no próprio *Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial*.

Durante o período de pesquisa de campo realizado em setembro de 2019, aferiu-se que o município de Ponta Porã realizou estudos e diagnósticos para revisão²⁵ de seu PDP (Lei Complementar n. 031/2006). Sobre o potencial decisório da participação da sociedade *pontaporanense* na revisão do PDP, a Câmara Municipal de Ponta Porã (2019) afirma que as reivindicações populares são encaminhadas à equipe técnica do poder público para análise de viabilidade técnica e orçamentária e, após, decisão sobre o acolhimento ou rejeição dos pedidos. No entanto, como aponta Souza (2010, p. 523), a sociedade civil deve “ser pensada e valorizada independentemente do Estado e, mesmo, contra o Estado” sob pena de incorrer no risco de estimular o “estadocentrismo e o racionalismo tecnocrático”.

²³ Durante a pesquisa de campo realizada em setembro de 2019, não foi possível identificar a existência de associações de moradores em Pedro Juan Caballero.

²⁴ Conforme informações da Prefeitura de Ponta Porã (2019), está sendo discutida a implantação do estacionamento rotativo na área comercial de Ponta Porã. Entretanto, este projeto causaria um rápido impacto nas ruas de Pedro Juan Caballero, pois, se de um lado o estacionamento de veículos nas vias públicas for taxado e do outro não, possivelmente ocorreria um excesso da utilização do lado não taxado. Sendo assim, este projeto deve ser discutido em conjunto com as duas municipalidades.

²⁵ O Estatuto da Cidade estabelece que o Plano Diretor deva ser revisado a cada 10 anos (art. 40, § 3º, Lei Federal n. 10.257/01).

Verifica-se que as instituições públicas de cada lado da fronteira preconizam suas atividades diárias em um ambiente de independência institucional que lhes são naturalmente conferidas, mesmo que em casos pontuais se esforcem para praticar ações mútuas. Por mais que, via de regra, projetadas dentro de um escopo nacionalista com finalidades específicas forjadas pela própria história, empregando restrições de acordo com os valores socioculturais de um povo em um Estado-nação, segundo Brito (2018), o cenário de proximidade territorial em regiões de fronteira permite presumir uma transnacionalidade de atores e agentes públicos que, de forma involuntária, formam uma “relação dicotômica no ambiente institucional”. A autora explica que esta dicotomia na gestão pública em territórios conurbados se deve ao fato de que a consolidação do direito de propriedade e da soberania nacional ancora a independência institucional e, conseqüentemente, cada país seguirá sua própria lógica de gestão, atuação e regulação.

Não obstante, o Parlamento Internacional Municipal (PARLIM) possui um diferencial ante ao abismo legislativo entre os municípios. O PARLIM constitui-se em um fórum criado em 1999, composto pelas Câmaras Legislativas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero para discussão de assuntos de interesses comuns e para subsidiar os poderes públicos municipais nas tomadas de decisão. Tendo como inspiração o Parlamento Europeu e o Parlamento da Comunidade Andina, o PARLIM, como organismo bilateral, tem por finalidade “ser um fórum permanente de discussão de questões de interesse político, sociocultural e econômico de ambas as cidades” (TORRECILHA, 2013, p. 156). A regulamentação do PARLIM se deu de forma individual pelos dois Municípios, sendo regulamentado pela Resolução n. 007 de 19 de agosto de 1999 em Ponta Porã e pela Resolução n. 37 de 12 de agosto de 1999 em Pedro Juan Caballero (COSTA, 2012).

Embora o PARLIM seja um importante fórum político intermunicipal, que possui um grande potencial democrático de debate das questões comuns, as decisões do PARLIM não vinculam ou afetam diretamente as legislações internas de cada lado da fronteira. Assumem caráter consultivo e de orientação das atividades municipais, buscando um sincronismo das ações da administração pública e uma simetria na criação das leis municipais. Conforme a Câmara Municipal de Ponta Porã (2019), atualmente o PARLIM está inativo pela dificuldade de agenda e participação dos parlamentares de ambos os lados.

Em suma, as ações dos poderes públicos municipais (sejam elas formais ou informais), especialmente aquelas inerentes ao planejamento, devem pautar-se no desejo da sociedade manifestado pela instrumentalização de uma democracia participativa e radicalizada, que leve em conta a sociedade, os costumes e o cotidiano local, transferindo das mãos do Estado para a

sociedade o poder político de decisão. Pode-se afirmar que a democracia urbana de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero opera em baixa intensidade do ponto de vista da inclusão de todos os habitantes da conurbação na gestão e no planejamento urbano. Sendo assim, a democracia participativa necessita ser radicalizada e ampliada, de modo que *pedrojuaninos* e *pontaporanenses* tenham igual acesso à participação nas questões urbanas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. A ausência de sincronismo legislativo de ambos os lados contribui para o distanciamento de relações intermunicipais que poderiam ir além do simples cuidado com a linha internacional, bem como contribui para o distanciamento do ideal democrático nas cidades gêmeas. Essa lacuna legislativa coaduna com “as contradições entre a igualdade jurídica formal e a desigualdade social e econômica” ao qual se referiu Maricato (2013, p. 186).

4.2 Complexidades jurídico-urbanísticas no contexto das conurbações transfronteiriças

Como vimos, o Estatuto da Cidade, um dos principais diplomas do direito urbanístico brasileiro, busca dirigir – juridicamente – as relações entre os indivíduos e os espaços urbanos que se pautam em um processo de urbanização constante. Assim, ao fazê-lo empenhando o uso da cidade e da propriedade urbana a um benefício social, sublinhando a democracia participativa como forma de governar a cidade, a ordem jurídico-urbanística também cumpre o papel influenciador da produção dos espaços urbanos. Neste caminho, cabe a indagação de como o direito urbanístico, sobretudo no que tange à vigência do princípio da democracia participativa como ferramenta materializadora do direito à cidade, pode orientar a elaboração/revisão de Planos Diretores em conurbações como cidades gêmeas.

Apesar do importante conteúdo jurídico-normativo relativo aos instrumentos urbanísticos e das diretrizes que norteiam as ações dos governos municipais, como observa Torrecilha (2013), o Estatuto da Cidade foi omissivo em não prever diretrizes que possam tratar das dimensões regionais e metropolitanas e, além disso, não reservou regras específicas para cidades situadas na faixa de fronteira.

Nas cidades gêmeas, a depender em qual lado da fronteira se está, o indivíduo pode ter mais ou menos direitos – ou garantias que assegurem o exercício deles – se comparado ao ordenamento jurídico do outro lado da linha internacional, o que realça um dos impactos jurídico-institucionais da “fronteira-separação”. Assim, quando esta dicotomia se estende à matéria de direito urbanístico nas cidades gêmeas, põe em risco o exercício e a exigibilidade de direitos fundamentalmente operacionalizados nos espaços urbanos pelos instrumentos

jurídico-urbanísticos. Dessa forma, a “fronteira-separação” passa a cercear a liberdade de planificação do espaço urbano pela base comunitária e a criação de prerrogativas urbanas dialeticamente construídas pelos pressupostos de cidadania e igualdade.

Segundo Rodotà (2014, p. 29), superar a fronteira-separação “*puede implicar el respeto por una igualdad que no niega la diversidad sino que la sitúa como su propio fundamento*”, de modo a neutralizar fatores de discriminação, exclusão e estigmatização social que a fronteira possa incidir. No contexto da globalização, a intensificação dos fluxos urbanos nas cidades de fronteira tornam-nas regiões sensíveis às vulnerabilidades urbanas em razão das limitações político-administrativas dos poderes locais em resolverem os problemas urbanos comuns.

Verificando o enfraquecimento dos Estados nacionais em resolver problemas urbanos nos casos isolados, a Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos realizada em Istambul em 1996, reuniu de forma inédita autoridades e representantes locais e inseriu na Agenda Habitat II o fortalecimento e o reconhecimento do poder local como sujeito de direito internacional, de modo a “estabelecer relações horizontais com as cidades para a definição de programas e projetos de cooperação, de modo a implementar a Agenda Habitat” e combater a pobreza e a exclusão social (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 20). Enquanto para alguns a descentralização de governo e a autonomia internacional do poder local eram vistas como o “fim” do Estado-nação, para outros eram a oportunidade de controle social e de autogestão do nível estatal mais próximo da sociedade (MARICATO, 1996).

A nova ordem internacional proposta pela Agenda Habitat II pauta-se no princípio da cooperação descentralizada com o intuito de fomentar parcerias bilaterais ou multilaterais entre os poderes locais e agências/organismos internacionais e estimular a participação dos poderes locais na elaboração de políticas globais sobre os assentamentos humanos. Somando-se a este princípio, funda-se também no princípio da parceria (agregado ao princípio da participação popular) que tem como propósito institucionalizar os processos participativos nos assentamentos humanos contando com o envolvimento dos setores que contribuem para o desenvolvimento urbano, como o setor público, o privado e a comunidade, fortalecendo, assim, as organizações comunitárias de base (SAULE JÚNIOR, 1997).

Dessa forma, para operacionalizar a participação popular, a Agenda Habitat II prevê a necessidade de promoção de ações voltadas à remoção de barreiras legais para que todos os segmentos da sociedade (minorias, famílias, comunidades indígenas, setores privados, sociedade civil) possam participar da criação de políticas, planos e projetos públicos (SAULE JÚNIOR, 1997) e exercer o controle da vida urbana.

Implica dizer que a problemática urbana em cidades gêmeas como Ponta Porã e Pedro Juan Caballero deve ser discutida em conjunto com toda a sociedade dos dois lados da fronteira. No entanto, como abordado anteriormente, a realidade das administrações municipais mostra o engessamento da autonomia municipal pelas competências e vínculos federativos internos.

Embora as conferências internacionais busquem a concretização da descentralização de governo e o fortalecimento do poder local como unidade autônoma pelos princípios da cooperação e parceria, a vigência da soberania do Estado como unidade de poder e eficácia jurídica cujas características são a unidade, indivisibilidade, inalienabilidade e imprescindibilidade (DALLARI, 2016), demonstra que a complexidade jurídico-urbanística das cidades gêmeas exige a preexistência de metodologia pela qual os países pautarão suas ações voltadas à sociedade urbana transfronteiriça. Assim, é importante que o direito urbanístico encontre caminhos a regulamentar as relações cidadinas nos espaços habitáveis destas regiões fronteiriças sem perder seu principal fundamento de ordenação dos espaços urbanos à luz do princípio da igualdade e do exercício da cidadania.

Para tanto, os acordos de cooperação entre os países vizinhos são peças-chave para que os Estados possam de uma forma conjunta harmonizar suas legislações e definir as estratégias de atuação. No caso das cidades de fronteira os Acordos de Localidades Fronteiriças Vinculadas podem também representar a costura necessária para unir as legislações e instituições para proteção continuada dos direitos garantidos de cada lado da fronteira.

De acordo com Alegria (2009, p. 16), do ponto de vista prático, se as regiões binacionais fossem abordadas em seu sentido político-administrativo para implementação de políticas públicas, esse fato resultaria em situações negativas à soberania nacional dos países. Isto porque a delimitação do território nacional determina o alcance da ação soberana do Estado, sendo a extremidade geográfica elemento que qualifica a limitação e abrangência da ordem jurídica interna, podendo esta admitir a vigência de normas jurídicas internacionais dentro do território nacional. Por outro lado, em determinadas circunstâncias, algumas normas jurídicas internas do Estado podem prever sua abrangência para além das fronteiras territoriais, no intuito de garantir proteção aos indivíduos, “embora sem a possibilidade de concretizar qualquer providência externa sem a permissão de outra soberania” (DALLARI, 2016, p. 94).

No entanto, Rodotà (2014, p. 50) alerta para a necessidade de um novo paradigma aos direitos fundamentais em face das fronteiras, redimensionando a referência de cidadania aos pressupostos de igualdade:

Bien se puede decir que la nueva dimensión de los derechos fundamentales ha barrido la antigua barrera de la ciudadanía: hablar hoy de derechos de la ciudadanía quiere decir lo opuesto a la exclusión del otro, que siempre fue la función que se atribuía a esa categoría. Y aunque sigue siendo dramáticamente cierto que la ciudadanía es invocada como arma identitaria para imponer distancias y fomentar la exclusión, la legitimidad de esta pretensión puede ser constantemente rebatida a través de la construcción de la persona en torno a un núcleo de derechos del que no puede ser separada. Esta es la vía para el enraizamiento de cada uno en el común del mundo (RODOTÀ, 2014, p. 50).

Para as cidades gêmeas, a previsão normativa do fator conurbação, abordando sua complexidade, parece ser o ponto de partida para uma análise ampliada da proteção jurídica dos espaços urbanos. A título de analogia, na legislação brasileira o fenômeno da conurbação é disciplinado na Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015, denominada Estatuto da Metrópole, que institui um importante instrumento jurídico que complementa o Estatuto da Cidade nos assuntos relativos aos aglomerados urbanos (AU) e às regiões metropolitanas (RM).

De plano, vale salientar que o Estatuto da Metrópole não descarta que as características que qualificam uma região metropolitana ou aglomeração urbana possam ser aplicadas às cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira – uma vez que integração funcional, conurbação e interesses compartilhados coexistem nestes núcleos urbanos –, mas, considerando o escalonamento de responsabilidades compartilhadas entre os entes internos da república brasileira sob as RMs e os AUs constituídos, o Estatuto da Metrópole reserva o compromisso da União em manter ações com os países vizinhos que visam à integração da mobilidade urbana e políticas públicas de desenvolvimento urbano nas cidades gêmeas (art. 16, Lei n. 13.089/2015).

Mesmo que as cidades gêmeas não possuam atualmente a mesma dimensão e influências regionais/nacionais das regiões metropolitanas ou aglomerados urbanos, o fenômeno da conurbação se torna o ponto de convergência entre estas com aquelas no que tange às finalidades do Estatuto da Metrópole: ordenar o agrupamento de dois ou mais unidades municipais buscando a satisfação de interesses coletivos comuns. Considerando os limites da soberania do Estado e a vigência da ordem jurídica no âmbito de seu território, torna-se dificultoso (talvez impossível) subsumir o *fato* do fenômeno da conurbação em cidades gêmeas e seus efeitos sociológicos transfronteiriços à *norma* representada no Estatuto da Metrópole – pois este se restringe aos municípios brasileiros –, mas contribui para demonstração do quanto os Acordos sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas podem

contribuir para a extensão deste Estatuto e do Estatuto da Cidade, sobretudo para elaboração ou revisão do Plano Diretor.

A edição do Estatuto da Metrópole, em correspondência a liberdade constitucional prevista no art. 25, §3º, CF/88²⁶, tem como foco estabelecer normas urbanísticas sobre desenvolvimento urbano integrado, instrumentos de governança interfederativa e a fixação de diretrizes para a gestão, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum (FPIC) em RMs e em AUs instituídos pelos estados (art. 1º, Lei n. 13.089/2015).

Infere-se que o intuito maior do Estatuto da Metrópole é regulamentar a forma de atuação do ente federativo em situações onde exista conurbação entre duas ou mais cidades e, em razão dela, provoque dificuldades no desenvolvimento das funções da cidade e nas ações municipais. Em decorrência da conurbação, determinadas funções públicas das cidades elevam-se a um interesse comum dos habitantes e dos órgãos administrativos diretamente envolvidos, como o sistema viário, saneamento, transporte, equipamentos e serviços públicos, dentre outros. O Estatuto da Metrópole firma o conceito de função pública de interesse comum como a “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes” (art. 2º, II).

De acordo com Santos (2018, p. 466), o marco conceitual das FPICs corresponde ao intuito de ampliar a eficiência da gestão de políticas públicas, mas, por outro lado, também de “sanar (ou ao menos reduzir) o *déficit* democrático nas decisões centrais em relação a essas funções, tanto entre os entes federados quanto entre o poder público e a sociedade civil”.

Também é importante mencionar os marcos conceituais trazidos pelo Estatuto da Metrópole sobre aglomeração urbana e região metropolitana. Segundo o Estatuto, a aglomeração urbana refere-se à unidade territorial onde existe a união de dois ou mais municípios limítrofes, identificada pela “complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas”. Já a região metropolitana é constituída pelo “agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (art. 2, I e VII, Lei n. 13.089/2015).

A concorrência de interesses urbanos por mais de uma entidade municipal em conurbações motivou a criação, no Estatuto da Metrópole, de uma estrutura de

²⁶ Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

responsabilidades simultâneas, denominada governança interfederativa, para organizar, planejar e executar as funções públicas de interesse comum. O Estatuto visa compartilhar as ações e responsabilidades entre os entes federativos de maneira que os projetos, a estrutura financeira, as operações, a gestão e o planejamento sejam organizados em um sistema de desenvolvimento urbano integrado. A governança interfederativa deverá respeitar, dentre outros, os seguintes princípios: a) prevalência do interesse comum sobre o local; b) compartilhamento de responsabilidades e de gestão para a promoção do desenvolvimento urbano integrado; c) autonomia dos entes da Federação; d) gestão democrática da cidade; e) efetividade no uso dos recursos públicos; e f) busca do desenvolvimento sustentável. (art. 6º, I, II, III, V, VI, VII, Lei n. 13.089/2015). A governança interfederativa também deverá observar determinadas diretrizes previstas no Estatuto, como a implantação de processo compartilhado e permanente de planejamento e tomadas de decisões, compartilhamento de organização administrativa, rateio de custos e execução das FPICs, instituição de arenas democráticas visando à participação da sociedade civil, compatibilização das leis orçamentárias anuais e plurianuais dos entes da governança interfederativa (art. 7º).

Percebe-se que a preocupação do legislador em institucionalizar as conurbações esteve imbuída na necessidade de estatuir a melhor forma de atendimento das funções públicas das cidades interligada ao interesse comum dos habitantes das cidades conurbadas, sem que os entes percam suas autonomias. Não obstante e seguindo as diretrizes do Estatuto da Cidade (arts. 43 ao 45), a governança interfederativa deverá assegurar a democracia participativa por meio do envolvimento de representantes da sociedade civil no planejamento metropolitano e tomadas de decisão, sobretudo no conteúdo do plano de desenvolvimento urbano integrado (art. 7º, V, Lei n. 13.089/2015). Assim, o compartilhamento das decisões públicas envolve tanto a participação dos órgãos administrativos na figura dos entes federativos envolvidos quanto da sociedade civil organizada de cada unidade municipal.

O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) é o instrumento pelo qual se definirão as diretrizes que visam o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes das RMs e AUs (art. 2º, VI, Lei n. 13.089/2015). Conforme o Estatuto da Metrópole, no processo de elaboração do PDUI deverá ser assegurado a realização de audiências e debates públicos com a participação de representantes da sociedade civil e da própria população envolvida, bem como a divulgação e transparência prévia de informações e documentos, fiscalizados pelo Ministério Público (art. 12, §2º). Além disso, o Estatuto deixa explícita a obrigatoriedade dos municípios que integrem a unidade territorial urbana de adequarem seus planos diretores ao PDUI (art. 10, §3º, Lei n. 13.089/2015).

No contexto das conurbações internacionais, como no caso das cidades gêmeas, a regulamentação destes espaços está sujeita à vigência de tratados e acordos internacionais que venham a ser convencionados entre os países. Nisso, na 55ª Cúpula de Presidentes do Mercosul, os países membros (Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai) pactuaram, no dia 5 de dezembro de 2019, na cidade de Bento Gonçalves (RS), normas gerais que disciplinam os Acordos sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas (MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 13/2019²⁷) visando melhorar a qualidade de vida das populações fronteiriças e assegurar o exercício dos direitos humanos em áreas como trânsito, economia, acesso aos serviços públicos de saúde, saneamento, educação e cultura, direitos trabalhistas e previdenciários e o desenvolvimento urbano²⁸. Incluem-se na categoria de localidades fronteiriças vinculadas as cidades gêmeas e localidades que apresentam articulação urbana (FREITAS, 2019).

O desenvolvimento urbano, direito social também conferido pelo Acordo, é estabelecido pela elaboração e execução do “Plano Conjunto de Desenvolvimento Urbano e Ordenamento Territorial” com os seguintes objetivos (art. VIII):

- a. A integração racional das localidades, de maneira a configurar uma conurbação no que diz respeito a infraestrutura, serviços, equipamento e conectividade;
- b. A planificação de sua expansão;
- c. A conservação e recuperação de seus espaços naturais e áreas de uso público, com especial ênfase em sua preservação e/ou recuperação do meio ambiente;
- d. O fortalecimento de sua imagem e de sua identidade cultural comum;
- e. A unificação de aspectos técnicos e de infraestrutura para facilitar a ação da Defesa Civil e a prestação de serviços de assistência de urgência ou emergência;
- f. A facilitação para o cruzamento fronteiriço de maquinário e insumos tanto novos como usados.

Para gestão e planejamento urbano em cidades gêmeas, o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas torna-se um instrumento importante para preencher lacunas que impeçam o atendimento integral de direitos sociais nos espaços urbanos, assim como uma integração política entre os países limítrofes. O Estado brasileiro já firmou três acordos bilaterais com os países do Mercosul: Uruguai, celebrado em 2002; Argentina, em 2005; e por último, com o Paraguai, em 2017.

O Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas celebrado entre o Brasil e o Uruguai em 2002, o qual recebe o nome de “Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios”, ratificado pelo Decreto n. 5.105,

²⁷ De acordo com o art. 4º da Decisão Mercosul/CMC n. 13/2019, por se tratar de regulamentação de aspectos da organização ou do funcionamento do Mercosul, esta decisão não necessita ser incorporada nos ordenamentos jurídicos dos Estados Partes.

²⁸ Cabe destacar que a Decisão Mercosul/CMC n. 13/2019 não anula direitos e obrigações firmados em acordos anteriores e nem restringe a ampliação do rol de direitos que poderão ser estabelecidos em acordos bilaterais e trilaterais em regime de cooperação e reciprocidade (art. III, item 2, art. IX, item 1).

de 14 de junho de 2004, foi o projeto pioneiro de integração política entre os dois países. Dentre os projetos impulsionados a partir deste acordo²⁹, destaca-se a formação de um grupo de trabalho, para as cidades gêmeas de Santana do Livramento (BR) e Rivera (UR), com equipe técnica multidisciplinar composta por profissionais dos dois países com o propósito de fornecer estudos e diagnósticos para viabilizar um Plano Diretor Único e comum às duas cidades. No entanto, o plano não foi implementado por ausência de recursos públicos para esta finalidade (TORRECILHA, 2013), mas esboça o potencial transformador destes acordos em benefício da população cidadina, tendo em vista a essência participativa para construção do próprio Plano Diretor.

Por sua vez, na fronteira Brasil-Paraguai, o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas³⁰ foi firmado em 23 de novembro de 2017, com o intuito de obter soluções e procedimentos comuns instituindo instrumentos jurídicos para os assuntos que interessam a população fronteiriça, como as questões trabalhista e previdenciária, educação, trânsito, economia e acesso aos serviços públicos. Registra-se que tal iniciativa permite um distanciamento da rigidez do limite internacional enquanto separação e se aproxima na qualificação da própria fronteira, respaldada na integração funcional, nos fluxos e trocas que compõem o cenário cotidiano e moldam o próprio padrão conjuntural. Diante disto, o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas do Brasil e do Paraguai, ao qual contempla as cidades gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero como localidade fronteiriça vinculada (Anexo I do Acordo), traz, dentre os avanços normativos, a obrigatoriedade de elaboração e execução do *Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado*, que terá os seguintes objetivos:

- a) A integração racional de ambas as cidades, de modo a serem viabilizados projetos compartilhados de infraestrutura, serviços e equipamento em localidades conurbadas;
- b) A busca de harmonização da legislação urbanística de ambas as Partes, visando um ordenamento territorial conjunto e mais equitativo;
- c) A conservação e recuperação de seus espaços naturais e áreas de uso público, com especial ênfase em preservar e/ou recuperar o meio ambiente; e
- d) O fortalecimento de sua imagem e de sua identidade cultural comum.

Os Acordos Brasil-Paraguai e Brasil-Uruguai não outorgam explicitamente atribuições ou autonomias específicas aos entes municipais das localidades fronteiriças vinculadas. Significa dizer que as ações a serem exercidas por este acordo recaem nas competências da

²⁹ Em 2008, o Brasil e o Uruguai celebraram um ajuste complementar ao Acordo inicial incluindo a permissão da população das localidades fronteiriças vinculadas em usufruir de prestação de serviços de saúde em ambos os lados da fronteira nestas localidades (Decreto n. 7.239, de 26 de julho de 2010). Mais tarde, em 2013, os dois países regulamentaram a prestação de serviços de assistência de emergência e cooperação em defesa civil.

³⁰ Este Acordo tramita, em fevereiro de 2020, na forma do Projeto de Decreto Legislativo n. 765/2019, de 18 de dezembro de 2019, no Congresso Nacional brasileiro, obtendo aprovação, dentre as comissões internas, da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul.

União (art. 21, I, CF/88), observado o pacto federativo que define a organização político-administrativa do Estado brasileiro. Por outra face, a vigência do Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas Brasil-Paraguai, com a fixação de deveres e obrigações aos governos federais e o procedimento diferenciado para o exercício de direitos à sociedade fronteiriça, sobretudo a ampliação da proteção de direitos fundamentais oriunda da implementação de um *Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado*, cria abertura e suporte normativo para que as Municipalidades ajustem seus instrumentos de gestão e planejamento urbanos, como o Plano Diretor e o *Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial*, de modo a aproximar as administrações e proporcionar um melhor aproveitamento da conurbação em cumprimento a uma função social (transfronteiriça).

Mesmo que a autonomia municipal produza efeitos somente na parcela de seu território e que a efetividade do Acordo se opere às sombras da competência da União, o avanço normativo disposto no Estatuto da Metrópole fornece subsídios tanto para a esfera legislativa quanto executiva para que seja possível a projeção de uma institucionalização da conurbação de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, resultando em algo semelhante à governança interfederativa, as FPICs, o PDUI, a prevalência do interesse comum sobre o local e, sobretudo, a ampliação das arenas democráticas para a construção da cidade e das liberdades da sociedade urbana transfronteiriça nos assuntos comuns. Nesta oportunidade, a reativação das atividades do PARLIM em Ponta Porã e Pedro Juan Caballero se torna peça fundamental para novas articulações.

O Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas Brasil-Paraguai, que em fevereiro de 2020 aguardava a homologação dos parlamentos dos dois países, revela um potencial de integração política, com oportunidades de avanço na seara do *Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado* e que, se idealizado em bases democráticas como preveem o Estatuto da Metrópole e o Estatuto da Cidade, consolidaria os princípios da prevalência dos direitos humanos (sendo percebida aqui a cidade como objeto dos direitos humanos), da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, da cidadania e da igualdade.

4.3 A democracia e a conurbação nos Planos Diretores de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY)

Enquanto na prática Ponta Porã e Pedro Juan Caballero se encontram em um mesmo espaço, confundindo e dando uma ligeira impressão de uma só cidade aos viajantes de

primeira visita – em razão da conurbação das malhas urbanas e da integração funcional³¹ intensas – ambas as municipalidades seguem com seus distintos planos diretores e encaram desafios de integração formal³² em ambas as jurisdições.

Em Ponta Porã, o Plano Diretor foi instituído pela Lei Complementar n. 031, de 10 de outubro de 2006 (LC n. 031/06), como instrumento básico da política municipal de desenvolvimento urbano que, além de definir parâmetros obrigacionais sobre o território para o cumprimento da função social da propriedade e da cidade, fixa diretrizes gerais para o Desenvolvimento Local Sustentável (art.1º, LC n. 031/06). Dentre seus princípios³³, destacam-se a participação popular nas esferas de decisão, planejamento e gestão urbana, direito à cidade, e inclusão social de seus munícipes (art. 2º, I, II e IV, LC n. 031/06).

O princípio do direito à cidade é delineado pelo referido Plano Diretor “como o direito à terra urbana e à moradia, ao trabalho, à circulação e ao transporte, à educação, à saúde, ao lazer e a um ambiente saudável e ecologicamente sustentável” (art. 2º, II, LC n. 031/06). No entanto, mesmo inserindo a participação popular nos níveis de planejamento, decisão e gestão urbana como princípio, o Plano Diretor condiciona que a inclusão social compreende como a oportunidade de acesso aos bens, serviços e políticas sociais a todos os seus munícipes (art. 2º, I e IV, LC n. 031/06). Em que pese a definição estreita do direito à cidade – na qual confunde-se o instituto político-filosófico originalmente proposto por Lefebvre por direitos na cidade³⁴ – verifica-se que, mesmo não limitando a generalidade do termo “participação popular” nos processos de ordenação urbanística, restringe a inclusão social aos seus munícipes, ou seja, àqueles que habitam em Ponta Porã, do lado de cá da linha internacional.

³¹ A integração funcional é aquela que apresenta o modo de convivência (social, cultural, social e política) compartilhada, entrelaçando os usos e costumes, práxis econômicas (majoritariamente estabelecidas no circuito inferior da economia) e, conforme sua intensidade na fronteira, favorece os hibridismos e o modo de relativizar a divisão territorial. Esta integração é estabelecida do plano horizontal (OLIVEIRA, 2015).

³² Na integração formal o trato com a fronteira se dá de forma vertical e identifica a presença do Estado, de instituições e de organismos supranacionais neste território. Neste modo de integração é que se determina a rigidez ou liquidez do relacionamento de trocas entre os países vizinhos e das municipalidades por meio de estabelecimento de leis, medidas e normas de conduta (OLIVEIRA, 2015).

³³ Além dos mencionados princípios, estão presentes no Plano Diretor de Ponta Porã o princípio da racionalização do uso viário e de infraestrutura urbana, a consolidação do município como centro regional de influência e articulação internacional e a promoção de medidas que oportunizem um ambiente ecologicamente sustentável e saudável (art. 2º, III, V e VI, LC n. 031/06).

³⁴ Marcuse (2010) diferencia o direito à cidade dos direitos exercidos na cidade. O autor reforça que o direito à cidade trata-se de uma demanda unitária, uma sistematização de diversas demandas específicas em algo comum, relativo ao poder de transformar a cidade em algo novo, diferente, a fim de atender as demandas da sociedade. Já os direitos na cidade, referindo-se ao plural, são aqueles direitos reivindicados e exercitados na cidade, como o direito ao meio ambiente sadio, à moradia, ao transporte, ao saneamento básico, dentre outros.

No entanto, o Plano Diretor de Ponta Porã prevê o Sistema Municipal de Planejamento³⁵, formado por dois órgãos: o Conselho da Cidade de Ponta Porã (CCPP) e o Grupo de Trabalho de Gestão Urbana e Ambiental (GT/GUA)³⁶. O CCPP é órgão colegiado³⁷ composto por representantes do Poder Público Municipal, da sociedade civil organizada, de instituições de ensino e pesquisa e representantes de áreas urbanas do município, ao qual compete: a) fazer os encaminhamentos de implementação do Plano Diretor; b) discutir projetos, aprovar e encaminhar à Câmara Municipal as propostas de lei resultantes do Plano Diretor; c) promover audiências públicas de interesse da população relativas ao Plano Diretor; e d) deliberar sobre alterações no uso do solo urbano (art. 9º, LC n. 031/06).

Por determinação do Plano Diretor, o CCPP deverá prever em seu regimento interno a participação de representantes da Intendência e da sociedade organizada do município de Pedro Juan Caballero em assuntos de interesses comuns. Todavia, aos convidados não são conferidos o direito ao voto, reduzindo-lhes a participação ao direito à voz (art. 11, LC n. 031/06). Na análise de Torrecilha (2013, p. 153), “essa possibilidade de participar é inócua, uma vez que não representa o exercício pleno de responsabilidade cidadã e não contribui para a integração”. Nesse caso, também fica prejudicada a amplitude dos debates de interesse comum, como por exemplo, em relação às atividades de potencial impacto à infraestrutura urbana, bem como à qualidade da vida urbana na cidade (art. 21, parágrafo único, alínea “e”, LC n. 031/06).

Ainda, mesmo que a participação por meio da fala seja o único meio de inclusão da comunidade de Pedro Juan Caballero no CCPP, tal forma de manifestação deve ser seriamente considerada e posta em relevância com apreciação sinérgica por consensos, contrassensos e então deliberado pontualmente, revestindo com o mínimo de eficácia tal

³⁵ Conforme artigo 5º do Plano Diretor de Ponta Porã, o Sistema Municipal de Planejamento é instância administrativa/comunitária, responsável pelo encaminhamento e realização de todas as ações decorrentes da implementação do Plano Diretor de Ponta Porã.

³⁶ Embora o GT/GUA tenha papel importante de acompanhar a qualidade e a quantidade da prestação serviços públicos locais devendo levar em consideração os impactos da conurbação entre Ponta Porã e Pedro Juan Caballero e de implementar a Política de Desenvolvimento Urbano Municipal definida pelo Plano Diretor (art. 12, III e IV, LC n. 031/06), segundo o Diagnóstico Técnico – Efetividade do Plano Diretor Vigente (EGL, 2019b), realizado em maio de 2019, o GT/GUA não tinha sido instituído e ainda não fazia parte da estrutura administrativa-institucional da Secretaria de Obras e Urbanismo de Ponta Porã.

³⁷ A composição da CCPP foi definida pela Resolução 001/2018, de 20 de agosto de 2018, publicado no Diário Oficial no Município n. 3.015, de 28 de agosto de 2018, págs. 1 e 2, ao qual designa 4 titulares com suplentes representando o Poder Público e 7 titulares e 7 suplentes da sociedade civil organizada representando a Associação de Catadores de Resíduos Sólidos de Ponta Porã, Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), Associação da Escola Familiar Agrícola da Fronteira, Cooperativa dos Agricultores Familiares da Itamarati, Associação e Centro Social dos Policiais Militares e Bombeiros Militares do estado de Mato Grosso do Sul, Sindicato Municipal dos Trabalhadores em Educação, Instituto Federal de Mato Grosso do Sul, Universidade Unopar, Faculdades Magsul, Faculdades Uniesp, Representantes dos bairros Ipê I, São João, Mooca e Adjacências e do distrito de Sanga Puitã.

ferramenta. Embora não tenha sido conferido poder de deliberação aos *pedrojuaninos*, uma só comunidade não pode vincular o destino da outra unilateralmente, sobretudo quando a demanda urbana está em cidades gêmeas.

Como intuito de complementar a legislação urbanística da cidade e por força do próprio Plano Diretor de Ponta Porã (art. 21) foi aprovado o Código Urbanístico da cidade (Lei Complementar n. 71, de 17 de dezembro de 2010), cabendo-lhe regulamentar o uso, ocupação, sistema viário, parcelamento, edificações e posturas do Município de Ponta Porã (art. 1º, LC n. 71/2010). O Código Urbanístico vai além no que tange às arenas de participação democrática, estabelecendo os seguintes instrumentos de participação: Audiências e Debates Públicos, Conferência e Pré-conferências da Cidade, Consulta Pública, Plebiscito e Referendo Administrativos e Órgãos Colegiados de Políticas Públicas como o Conselho da Cidade de Ponta Porã e o Fórum da Agenda 21 (art. 45, LC n. 71/2010).

O Código Urbanístico ainda prevê as formas de participação com intuito de garantir à sociedade civil condições para defesa de seus interesses específicos por meio da: a) realização dos atos participativos distribuídos por segmentos sociais; b) acessibilidade aos locais e horários de reuniões com a alternância de horários e locais; e c) acessibilidade física com a disposição de meios de transporte para assegurar a participação (art. 98). No entanto, na regulamentação destes instrumentos, não há previsão da participação da comunidade *pedrojuanina*, salvo em se tratando de participação limitada ao direito à voz no Conselho da Cidade de Ponta Porã, como estabelecido pelo Plano Diretor.

Outros dispositivos no Plano Diretor de Ponta Porã em destaque são as diretrizes da Política de Desenvolvimento Local Sustentável³⁸. Esta política inclui ações administrativas exercidas com a prévia, ampla e efetiva participação da comunidade, do setor público e setor produtivo, as quais possui, dentre as diretrizes institucionais, a elaboração da Agenda 21 Local – considerando o território de Pedro Juan Caballero – e a Criação do Fundo de Implementação da Agenda 21 (art. 31, I, “b” e “c”, LC n. 031/06). Entretanto, o referido instrumento não foi implementado. Dentre as diretrizes de preservação ambiental está a implementação da Política Municipal de Meio Ambiente de forma participativa (art. 31, II, “c”, LC n. 031/06); e dentre as diretrizes de desenvolvimento econômico e social está a promoção de articulação entre entidades nacionais e internacionais e instituições multilaterais com o intuito de viabilizar o desenvolvimento do município e a “orientação das ações

³⁸ A Política de Desenvolvimento Local Sustentável de Ponta Porã visa “instaurar processo de desenvolvimento que propicie crescimento econômico, justa distribuição de renda e adequado manejo dos recursos naturais”(art. 30, LC n. 031/06).

econômicas municipais a partir de uma articulação transfronteiriça, no âmbito da conurbação internacional existente, com vistas a mediação, resolução de problemas e implantação de programas de natureza comum aos dois municípios” (art. 31, III, “a” e “d”, LC n. 031/06).

Destaca-se também o objetivo da Política de Desenvolvimento Local Sustentável de Ponta Porã constante do Plano Diretor:

a conjunção do desenvolvimento econômico do município de Ponta Porã e sua polaridade enquanto centro regional de serviços, comércio e indústrias com o desenvolvimento sociocultural, proteção ambiental, a busca da redução das desigualdades regionais e sociais e a criação de ambiente propício para criação de ambiente de solidariedade institucional entre as cidades conurbadas (art. 32, LC n. 031/06)

Com o objetivo de garantir a eficácia desta Política, o Plano Diretor fixou o Plano de Ações Prioritárias, que prevê dentre as ações básicas a implantação de projeto urbanístico de recuperação e qualificação paisagística, de terminal de transporte urbano, de suporte aos pequenos comerciantes e prestadores de serviços auxiliando com instalações que visam fomentar o turismo de compras. Entretanto, tal iniciativa contempla somente as realidades situadas no lado brasileiro da faixa de fronteira (art. 33, I, “d”, LC n. 031/06). Dentre as ações estruturais do Plano de Ações Prioritárias que levam em conta a influência das cidades gêmeas está o estímulo a articulações institucionais, de modo a possibilitar a criação de uma carteira de projetos de desenvolvimentos da área de fronteira em tela (art. 33, II, “c”, LC n. 031/06).

Os recursos que subsidiam os objetivos e diretrizes da Política de Desenvolvimento Local Sustentável de Ponta Porã serão geridos e aplicados por meio do Fundo Municipal de Desenvolvimento Local Sustentável (FMDL). Conforme o Plano Diretor, a gestão do FMDL é exercida por um conselho gestor indicados pelo Executivo Municipal, que deve garantir a participação dos membros do CCPP (art. 35, parágrafo único, LC n. 031/06).

Em Pedro Juan Caballero, o instrumento equivalente ao Plano Diretor é o *Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial* do município, criado em novembro de 2010. O referido documento prevê uma sistematização de normas que visam determinar o regime de uso da propriedade no território urbano, restringindo-se às questões de delimitações, regulação e fiscalização de edificações e do uso de equipamentos públicos, em conformidade com as funções municipais estabelecidos no artigo 12 da *Ley Orgánica Municipal* n. 3966/10 do Paraguai. No entanto, o *Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial* não prevê dispositivos que permitam a realização de consultas ou audiências públicas como canais de participação da sociedade civil na gestão urbana, nem da comunidade *pedrojuanina*, nem da *pontaporanense*.

Se na dinâmica das relações transfronteiriças (econômicas, sociais e políticas) das cidades gêmeas é inadequada a separação forçada de análise dos territórios, pode-se verificar que a ordem jurídica-urbanística destas cidades é inviável se realizada de forma isolada. A influência da geografia local deve ser contemplada nos Planos Diretores para que os mesmos tenham eficácia e eficiência. Do mesmo modo é preciso haver participação ativa da comunidade cidadina transfronteiriça, ou seja, da democracia participativa com poder deliberativo de habitantes dos dois lados da fronteira. Apesar de o Estatuto da Cidade não estabelecer políticas urbanas específicas para cidades gêmeas, constata-se que a competência municipal para elaboração do Plano Diretor visando o atendimento do interesse local não impede o ente municipal de articular e promover a integração social com ampla participação de novos e antigos atores da comunidade fronteiriça. Assim, o Plano Diretor de Ponta Porã poderia ir além no quesito participação da comunidade *pedrojuanina*, sobressaindo do simples direito de fala para algo mais efetivo, conferindo a oportunidade de debate e deliberação.

4.3.1 *O processo de revisão do Plano Diretor de Ponta Porã*

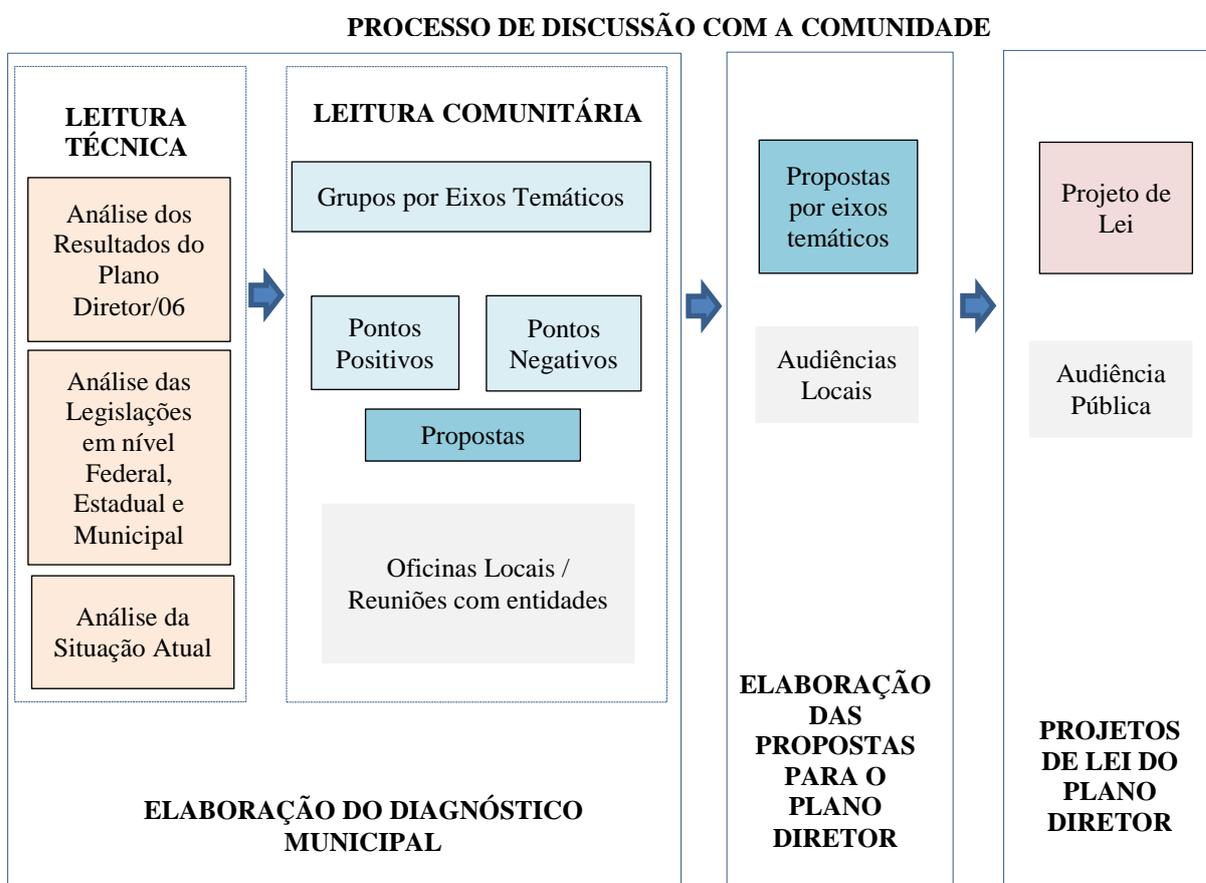
O Estatuto da Cidade dispõe o dever de revisão pelo menos a cada 10 anos³⁹ da lei que instituir o Plano Diretor municipal (art. 40, §3º, Lei Federal n. 10.257/01). Posto que a Lei Complementar n. 031, de 10 de outubro de 2006, que institui o Plano Diretor de Ponta Porã, firma como termo final da vigência do referido plano a data de 10 de outubro de 2018, e que o processo de revisão deve ocorrer pelo menos um ano antes dessa data, com a participação da comunidade (art. 3º, LC n. 031/2006), a Prefeitura de Ponta Porã iniciou esse processo por meio do Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos (PMAT), apoiado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), em 2017.

Nesta oportunidade, a Prefeitura realizou procedimento licitatório (Processo Administrativo n. 13.336/2017), na modalidade pregão presencial, para contratação de empresa responsável pela realização de diagnósticos e mobilização para “Modernização da Gestão Territorial e dos Serviços Fiscais do Município de Ponta Porã - Estado de Mato Grosso do Sul”, incluindo nesta proposta a revisão do Plano Diretor e do Código Urbanístico do Município, resultando na celebração, em 15 de agosto de 2017, do contrato n. 179/2017 entre a Prefeitura de Ponta Porã e a empresa vencedora do certame, a EGL Engenharia.

³⁹ Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. § 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

De acordo com o Relatório Técnico de Metodologia de Execução (EGL, 2018), para o processo de revisão do Plano Diretor, a empresa contratada se comprometeu a entregar os seguintes produtos: a) Produto 1. Plano de Trabalho e Mobilização; b) Produto 2. Elaboração de Diagnósticos com a realização de Leituras e Validações Técnica e Comunitária; c) Produto 3. Elaboração das Propostas; e d) Produto 4. Elaboração do Projeto de Lei (EGL, 2018). O Quadro 1 sintetiza o processo democrático de revisão do Plano Diretor:

Quadro 1. Plano de Trabalho e Mobilização – Etapas da revisão do Plano Diretor.



A responsabilidade por estes trabalhos foi atribuída por uma Comissão de Acompanhamento da Revisão do Plano Diretor (CAPD). Os critérios para constituição da Comissão de Acompanhamento da Revisão do Plano Diretor foram estabelecidos por Edital, publicado no Diário Oficial do Município em 21 de março de 2019, ao qual exigiu-se das entidades, legalmente constituídas, seu domicílio em Ponta Porã. A referida comissão teve por atribuição acompanhar o processo participativo de revisão do Plano Diretor e contribuir para as decisões, além de fomentar o envolvimento e participação da comunidade. A composição

dos membros desta comissão foi assim distribuída: três do Poder Executivo Municipal, dois do Poder Legislativo Municipal, três dos movimentos populares, três de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa e conselhos profissionais, dois de entidades relacionadas à produção e financiamento do desenvolvimento urbano; um de entidade dos trabalhadores; um de entidade não governamental, quatro de entidades integrantes do Conselho Municipal da Cidade.

O Produto 1 – Plano de Trabalho e Mobilização (EGL, 2018, p. 4) estabelece a metodologia de trabalho, incluindo dentre seus objetivos específicos a realização de “uma leitura comunitária participativa com vistas a conhecer as fragilidades e potencialidades indicadas pela população e identificar suas expectativas sobre o futuro do município”, bem como a revisão das formas de controle e acompanhamento social, com a premissa de fomentar a participação da população nas etapas de revisão de modo a atribuir legitimidade da elaboração do instrumento da política de desenvolvimento urbano. No entanto, de acordo com o referido plano de trabalho, optou-se pela participação e mobilização somente da população *pontaporanense*⁴⁰ para debate dos temas urbanos pertinentes ao Plano Diretor.

Após a definição da metodologia, o próximo passo esteve relacionado ao Produto 2 – Elaboração de Diagnósticos divididos em duas fases: a) Leitura Técnica; e b) Leitura Comunitária. Insta destacar que a Leitura Técnica teve como perspectiva o levantamento de dados relativos às questões urbanas, geográficas, jurídicas, econômicas, dentre outras, elaborado por equipe técnica multidisciplinar, com o intuito de levar à população um conhecimento estruturado e aprofundado da realidade do Município. Esta Leitura Técnica resultou na elaboração de diagnósticos sobre os aspectos legais, sobre a efetividade do Plano Diretor vigente e o levantamento da situação atual do Município.

Na Leitura Técnica realizada, cabe destacar alguns resultados. Diferentemente do Plano Diretor vigente, os estudos consideram uma tripla conurbação existente neste território articulada pelos Municípios de Ponta Porã (BR), Pedro Juan Caballero (PY) e Zanja Pytá (PY). Este último faz divisa com o distrito Sanga Puitã, de Ponta Porã, e pertencia, na forma de distrito, ao município de Pedro Juan Caballero, sendo emancipada em 2011. Zanja Pytá está distante cerca de 16km de Pedro Juan Caballero, contando com uma população estimada de 7.900 habitantes (DGEEC, 2015) e consiste em um núcleo urbano pequeno que não provoca impactos expressivos na questão urbana da conurbação.

⁴⁰ O Plano de Trabalho e Mobilização menciona no item “2.6 Exclusões Específicas” não integrar ao propósito do trabalho a coleta de informações e dados que dizem respeito às cidades conurbadas de Pedro Juan Caballero (PY) e Zanja Pytá (PY), entretanto contribuirá para compreensão das relações fronteiriças (EGL, 2018).

O Diagnóstico Técnico – Análise dos Aspectos Legais⁴¹ (EGL, 2019a) traz levantamentos sobre o arcabouço jurídico-urbanístico que rege o Município de Ponta Porã e que orienta a revisão do Plano Diretor. Conforme este diagnóstico, a necessidade de revisão do Plano Diretor de Ponta Porã não está atrelada somente à exigência legal do Estatuto da Cidade, mas também pela premência de atualização da legislação, de modo a acompanhar as transformações ocorridas no tempo (sociais, políticas, urbanísticas) e assegurar a qualidade de vida da população nos anos seguintes.

Neste caso, insta inferir que a análise das transformações do espaço e da vida urbana ocorridas no tempo em Ponta Porã não pode ser realizada separadamente da relação funcional e conjuntural com Pedro Juan Caballero, uma vez que os impactos da conurbação internacional devem prevalecer nos estudos e propostas urbanísticas nesta composição cidadina, sob o risco de conferir um diagnóstico falho – no mínimo incompleto – sobre a realidade fronteiriça. Ou seja, a conurbação internacional é elemento diferenciador e fundante do circuito urbano destas cidades. Nesse sentido, a execução das atividades conferidas ao GT/GUA e ao CCPP (instâncias de participação social) é de fundamental importância para o cenário da política urbana local, mas, como identificou o Diagnóstico (EGL, 2019a), o GT/GUA não foi instituído e as reuniões do CCPP não são regulares e contínuas.

No Diagnóstico Técnico – Efetividade do Plano Diretor Vigente (EGL, 2019b) – foi investigada a atuação do município frente às exigências do Plano Diretor corrente. Mediante entrevistas com gestores do município de Ponta Porã, reuniões e oficinas com grupos de técnicos, o Diagnóstico apontou algumas omissões e falta de efetividade do Plano. Quanto ao Sistema Municipal de Planejamento, o resultado foi que no Conselho da Cidade de Ponta Porã, apesar de sua constituição, os conselheiros não se reúnem com frequência, mas tão somente por demandas. Segundo o Diagnóstico (EGL, 2019b), quanto à organização administrativa para execução das tarefas do Plano Diretor, embora a Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo tenha papel fundamental na organização urbana da cidade, não há previsão em sua estrutura administrativa-institucional de algum setor ou gerência responsável pelo planejamento urbano, bem como não há definição sobre seu papel junto ao Conselho da Cidade de Ponta Porã.

Outro ponto a se destacar é o que o Diagnóstico (EGL, 2019b) não identificou ações promovidas pelo Poder Executivo Municipal para fomentar a execução de instrumentos de

⁴¹ O referido Diagnóstico traz uma síntese da legislação urbanística vigente no nível federal, estadual e municipal. No entanto, não faz menção ao Estatuto da Metrópole e ao Acordo de Localidade Fronteiriça Vinculada firmada entre Brasil e Paraguai em 2017 nos dispositivos que poderiam contribuir com a revisão do Plano Diretor, inserindo o contexto da conurbação internacional com maior profundidade neste trabalho.

participação previstos no Código Urbanístico, tais como as Conferências e Pré-conferências da Cidade, plebiscitos e referendos, audiências, debates e consultas públicas, conselhos municipais; bem como a inexistência de elaboração em conjunto com a comunidade dos orçamentos municipais (Orçamento Anual, PPA e LDO) como estabelece o Estatuto da Cidade. O mesmo Diagnóstico aponta que não são realizados Estudos de Impacto de Vizinhança e não ocorrem audiências públicas para licenciamento/autorização de empreendimentos de impacto negativo, embora exista previsão legislativa municipal para o referido instrumento (art. 21, LC n. 031/06; arts. 178 ao 192, LC n. 71/2010).

O Plano Diretor de Ponta Porã (LC n. 031/06) não se mostrou eficiente em seu período de abrangência no quesito de buscar aproximação e articulação com as entidades governamentais de Pedro Juan Caballero, como por exemplo, quando da não elaboração da Agenda 21 Local de forma conjunta (EGL, 2019b; 2019c). Sobre a ação “23. Existência de protocolos de parceria entre PP e PJC para o desenvolvimento da fronteira”, os relatórios apontam somente uma parceria, firmada em 2012, para implantação do complexo turístico para fomento do comércio na faixa de fronteira, com o intuito de revitalizar a linha internacional transformando-a em um espaço turístico de compras, passeios e eventos, mas, no entanto, o projeto não atingiu seu objetivo principal e somente resolveu a demanda dos *casilleros* do lado paraguaio, trazendo poucas vantagens para o lado brasileiro.

A Leitura Técnica subsidiou a realização da Leitura Comunitária, onde a população *pontaporanense* pôde participar e compreender a realidade jurídica e situacional do Município e os resultados práticos do Plano Diretor vigente. A Leitura Comunitária tem como escopo:

[...] mobilizar e escutar a comunidade com o fito de conhecer a sua realidade, admitir seus problemas, conhecer suas hipóteses de potencialidades e acolher suas expectativas para o futuro. Ou seja: dimensionar e qualificar pontos fundamentais para o processo de planejamento urbano voltado para uma cidade mais justa (EGL, 2018, p. 16).

Conforme o Estatuto da Cidade, no processo de elaboração do Plano Diretor, os Poderes Legislativo e Executivo deverão assegurar a publicidade e o acesso a qualquer interessado de documentos e informações referentes à política urbana, assim como garantir a participação popular dos vários seguimentos da comunidade e de associações representativas nas audiências e debates públicos (art. 40, §4º, I ao III), sob o risco do gestor municipal incorrer em improbidade administrativa (art. 52, VI, Lei Federal n. 10.257/01).

O processo de participação popular na revisão do Plano Diretor iniciou-se com um evento de abertura, oportunidade onde a prefeitura do município apresentou a Comissão de

Acompanhamento da Revisão do Plano Diretor, realizado no Paço Municipal de Ponta Porã, e os planos de ação (EGL, 2019d).

Em seguida, na fase da Leitura Comunitária, a equipe técnica promoveu oito oficinas comunitárias em escolas do município localizadas em diversos bairros (Centro, Jardim Universitário, Parques dos Ipês II e Bairro da Granja) e distritos (Sanga Puitã, Nova Itamarati e Cabeceira do APA) de Ponta Porã, conforme Edital de Convocação publicado no Diário Oficial do Município n. 3.168, de 03 de maio de 2019. Para tanto, a Prefeitura de Ponta Porã disponibilizou relatórios e informações dos diagnósticos técnicos, tanto via sítio eletrônico da prefeitura, como também no endereço físico do governo municipal, cumprindo a exigência de transparência, publicidade e disponibilidade de dados e informações. Nesta fase, a comunidade pôde sanar dúvidas sobre o conteúdo do plano diretor vigente, trazendo informações do cotidiano cidadão sobre as fragilidades e potencialidades do município, e contribuir com o debate, que foi dividido em quatro eixos temáticos: Ordenamento Territorial, Definição dos Instrumentos Urbanísticos, Diretrizes para o Desenvolvimento Sustentável e Sistema de Planejamento, Gestão Urbana e Governança Local (EGL, 2019d).

Após a Leitura Comunitária, a fase seguinte foi o Produto 3 – Elaboração das Propostas, onde foi possível realizar sete audiências públicas em vários pontos da cidade para debater o texto preliminar e buscar contribuição comunitária na construção do plano futuro. Após a apreciação do CCPP e da CAPD, a minuta em formato de projeto de lei foi debatida com a comunidade via audiência pública, sendo levado em conta o princípio participativo para adequação da proposta aos desejos dos habitantes, o qual marcou o encerramento da participação direta da comunidade neste processo. Em seguida, o texto passou pela apreciação do Conselho da Cidade de Ponta Porã e pela Comissão de Acompanhamento da Revisão do Plano Diretor no período de 19 a 20 de novembro de 2019 (EGL, 2019d), concluindo o Produto 4 – Elaboração do Projeto de Lei. O Quadro 2 sintetiza o processo de revisão com a quantidade de participantes envolvidos e a Figura 5 mostra os registros fotográficos das audiências e oficinas comunitárias:

Quadro 2. Participações no processo de revisão do Plano Diretor de Ponta Porã

Etapa/evento	Local/data	Número de participantes
Apresentação do processo de revisão e composição da CAPD. Reunião de abertura.	Paço Municipal Data: 21/03/2019	98
Leitura Comunitária. Realização de oito oficinas comunitárias.	Escolas nos bairros Centro, Jardim Universitário, Parques dos Ipês II e Bairro da Granja; e nos distritos de Sanga Puitã, Nova Itamarati e Cabeceira do APA. Período: 20 a 25/05/2019	369
Elaboração da Proposta Preliminar - Realização de sete Audiências Públicas Locais.	Escolas nos bairros Centro, Jardim Ivone, Altos da Glória e nos distritos de Sanga Puitã, Cabeceira do APA e Nova Itamarati. Período: 02 a 04/10/2019.	406
Elaboração do Projeto de Lei da Revisão do Plano Diretor. Realização de audiência pública.	Paço Municipal Data: 19/11/2019	56

Fonte: Adaptado de EGL (2019d).

Figura 6. Registro fotográfico da participação comunitária nas oficinas e audiências públicas de revisão do Plano Diretor de Ponta Porã

Fonte: EGL (2019d).

A participação da comunidade *pontaporanense* se deu de forma ampla, tanto na forma presencial, quanto por meio da *internet*. Neste processo, foram aplicados questionários (Anexo A) com a finalidade de mapear, por meio da opinião da comunidade, os anseios da população em temas relacionados à questão urbana, oportunidade em que obtiveram 718

questionários respondidos, sendo 464 respondidos de forma presencial nas oficinas e 254 respondidos na forma *online*. Por meio dos questionários, foi possível constatar que 89% dos entrevistados afirmaram frequentar a cidade de Pedro Juan Caballero no mínimo duas vezes por semana por várias razões, como para realização de compras (50%), trabalho (13%), lazer (11%), estudo (9%) e outros motivos (6%) (EGL, 2019e).

O texto final do projeto de lei complementar ainda não tinha sido disponibilizado até a conclusão da presente dissertação (fevereiro/2020). Entretanto, a minuta do projeto de lei complementar em sua versão de debate (Produto 4) pré-dispõe o trabalho em vias de conclusão (EGL, 2019f). Percebe-se no texto da proposta uma dedicação com vistas a alcançar melhores resultados quanto ao adensamento populacional, além de ser possível extrair uma significativa evolução nos temas inerentes à gestão do território urbano, sobretudo na definição dos instrumentos⁴² que permitem à cidade cumprir sua função social. Além disso, na proposta do novo plano os temas “conurbação” e “democracia urbana” ganharam outros contornos comparados com o Plano Diretor vigente, embora distante de uma aspiração que englobe a sociedade fronteiriça em sua totalidade e que ordene os espaços urbanos no contexto da conurbação. A minuta reservou um título específico para abordar a fronteira, nos seguintes termos:

TÍTULO VI - DA FRONTEIRA

Art. 32. Passam a integrar o conjunto de estudos de implementação do Plano Diretor, a interação com as cidades paraguaias de Pedro Juan Caballero e Zanja Pytá, pelo impacto que potencialmente produzem na economia local e no desenvolvimento da Cidade de Ponta Porã e seus Distritos, contemplando no mínimo:

- I. Processo de Industrialização de Pedro Juan Caballero e as Maquilas paraguaias;
- II. Formas de articulação com as cidades de Pedro Juan Caballero e Zanja Pytá, com vistas ao desenvolvimento da Faixa Urbana da Linha Internacional;
- III. Fortalecimento do polo universitário internacional de Ponta Porã / Pedro Juan Caballero (EGL, 2019f).

Em que pese a importante previsão do contexto da conurbação, a proposta poderia ter explorado mais os conteúdos mínimos a serem integrados no conjunto de estudos para implementação do Plano Diretor, contemplando temas propriamente urbanos de interesse comum às cidades gêmeas, como a localização e instalação de equipamentos públicos, a prestação de serviços urbanos, tráfego e transporte público, ocupação e uso do solo, paisagem urbana, assim como o patrimônio natural e cultural, empreendimentos de impacto potencial,

⁴² Tais como a Outorga Onerosa do Direito de Construir; a Transferência do Direito de Construir; o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança; a Operação Urbana Consorciada; o Parcelamento, a Edificação ou Utilização Compulsório; o Direito de Preempção; o Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressivo no Tempo e a Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública (art. 16, §1º, EGL, 2019f).

ou seja, temas que investem o caráter difuso dos espaços urbanos e que interferem na vida não só de *pontaporanenses*, mas também dos vizinhos paraguaios.

No aspecto da democracia participativa, a proposta traz leves avanços e alguns deslizes. O princípio da participação é previsto nas fases de decisão na gestão e no planejamento urbano, permitindo a interação comunitária com as novas tecnologias de informações por meio das redes sociais (art. 3º, VI; EGL, 2019f). Por outro lado, a inclusão social, prevista no art. 2º, inciso IV, da Lei Complementar n. 031/2006, deixa de ser princípio norteador nesta proposta.

Além disso, a proposta do novo Plano Diretor não repete o Sistema Municipal de Planejamento – constituído pela CCPP e pelo GT/GUA no Plano Diretor vigente –, mas dedica um capítulo específico sobre o controle social, elencando as seguintes formas de participação cidadã: a) audiências e debates públicos; b) consulta pública; c) plebiscito e referendo; e d) órgão colegiado de política urbana, constituído pelo Conselho da Cidade de Ponta Porã – CCPP. Ao tempo em que propõe a ampliação da composição dos membros do Conselho da Cidade de Ponta Porã⁴³, a participação da comunidade de Pedro Juan Caballero e Zanja Pytá permanece reduzida ao direito à voz, ou seja, sem potencial de decisão ou poder de deliberação.

O contexto da conurbação e da participação ampliada da comunidade fronteiriça nas questões urbanas comuns são aspectos de extrema relevância para a propositura de um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. Por mais que este instrumento não integre a agenda governamental e que porventura seja inoportuno ao que se propõe o Plano Diretor de Ponta Porã, a necessidade de um aprofundamento das relações institucionais de cooperação mútua para o bem-estar coletivo da sociedade fronteiriça e a efetividade dos direitos fundamentais foi identificada em algumas narrativas dos participantes nas Oficinas Comunitárias:

[...] Outra colocação feita pelos participantes durante a oficina foi para que o Plano Diretor não deixe de contemplar a cidade gêmea de Pedro Juan Caballero. Alguns moradores argumentaram que do lado Paraguai existem projetos e planejamentos para receber brasileiros que vão para estudar ou trabalhar na cidade (EGL, 2019d, p. 45).

Diante do exposto, permite-se concluir que o processo de revisão do Plano Diretor de Ponta Porã adotou um plano de ação elogiável quanto à forma democrática de participação da

⁴³ Conforme a proposta, o CCPP passa a ter a seguinte composição: a) seis representantes do poder público (municipal, estadual e/ou federal); b) quatro representantes dos movimentos sociais; c) três membros representantes do setor empresarial; d) três membros representantes do seguimento dos trabalhadores (associações e sindicatos); e) dois representantes do seguimento de profissionais, pesquisa e acadêmicos; e f) um representante de ONGs (art. 35, § 2ºEGL, 2019f).

comunidade, realizando diagnósticos, cientificando, dialogando e construindo propostas com a população *pontaporanense* por meio de oficinas comunitárias e audiências públicas. No entanto, esta metodologia talvez esteja mais adequada às cidades que não configuram cidades gêmeas de conurbação internacional. Assim, a exclusão da participação dos moradores do outro lado da fronteira que comungam dos mesmos espaços urbanos é fator negativo neste processo, pelo próprio significado da fronteira ou mesmo pelos próprios efeitos difusos e coletivos dos espaços urbanos conurbados. Em suma, conclui-se que o futuro Plano Diretor de Ponta Porã não só impede a participação efetiva da comunidade de Pedro Juan Caballero e Zanja Pytá nos temas que lhe são conexos, como também cerceia o direito de ter e de defender os direitos de uma sociedade específica, a transfronteiriça.

5 CONCLUSÃO

A presente pesquisa se apoiou em três pilares: o processo de apropriação social da cidade inspirado pela teoria do direito à cidade; a caracterização de um espaço urbano específico (a conurbação Ponta Porã e Pedro Juan Caballero situada na fronteira Brasil-Paraguai); e a democracia participativa na gestão e no planejamento urbano como instrumento que busca refletir os desejos da sociedade nas tomadas de decisão na cidade.

Os diversos problemas contemporâneos da urbanização estão interligados ao modelo de produção dos espaços urbanos pelo capitalismo neoliberal, nos quais as cidades e a sociedade urbana são diretamente atingidas. Este modelo busca, de forma hegemônica, apropriar-se do controle dos espaços urbanos, de modo que estes se configurem um instrumento de maximização do lucro e da renda, perdendo progressivamente sua substancialidade humana e produzindo marginalização e segregação socioespacial.

Diante desta perspectiva, o primeiro capítulo da presente pesquisa se dedicou a contextualizar os fundamentos da teoria do direito à cidade de Henri Lefebvre (2001), e como esta teoria contribuiu para redirecionar o ordenamento jurídico-urbanístico na regulação da propriedade urbana. A teoria do direito à cidade não tem como propósito depositar seus fundamentos imediatamente na produção da norma jurídica, mas sim compreender que a motivação das ocupações das ruas e das cidades pela população urbana está ligada à perda de domínio social dos espaços urbanos e à negligência de acesso de forma igualitária aos benefícios da urbanidade. O direito à cidade configura o processo de domínio popular dos espaços urbanos que ensejam lutas e reivindicações pela cidade e pela vida urbana.

Enquanto processo, o direito à cidade se insere no bojo dos direitos humanos. Como Herreira Flores (2009) aduz, os direitos humanos são resultados provisórios de lutas pelos elementos materiais e imateriais necessários à realização digna da vida. Portanto, o direito à cidade, além de projetar o domínio coletivo da cidade, busca a ampliação e a defesa dos direitos especificamente urbanos, como a moradia, o trabalho, o transporte, o lazer, a saúde, a educação, a segurança, dentre outros. O direito à cidade conquistou o avanço normativo com a positivação jurídica de vários direitos sociais. Entretanto, o redimensionamento do Direito Urbanístico por influência do direito à cidade trouxe uma grande transformação do conteúdo da propriedade urbana e da cidade – talvez a principal transformação –, o domínio coletivo sobre os espaços urbanos, de modo a preservar o direito de propriedade ao tempo em que consigna-o a uma função social.

Esse domínio coletivo é instrumentalizado pelo mecanismo da democracia participativa, permitindo à sociedade decidir o rumo da cidade e fazendo refletir o interesse local nas ações dos governos municipais. Na legislação brasileira, a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade de 2001, estabelecem instrumentos jurídicos para que se opere a democracia participativa na gestão e no planejamento da cidade, como as audiências e consultas públicas, os plebiscitos e os referendos, os órgãos colegiados e as conferências públicas, devendo o Poder Público Municipal observá-los, especialmente na elaboração e revisão do Plano Diretor Participativo. A democracia participativa na gestão e no planejamento urbano, além de conferir legitimidade das ações públicas municipais e de transferir à população o controle social da cidade, tem por finalidade construir uma juridicidade compatível com as relações sociais de produção dos espaços estabelecidos localmente, materializando no contexto jurídico-normativo uma sociedade específica. Ou seja, assim como os espaços urbanos, a norma jurídico-urbanística tem por princípio finalístico os seres humanos inseridos em uma sociedade específica, em um espaço-tempo predeterminado.

Dessa forma, o presente trabalho teve como objetivo descrever o território das cidades gêmeas de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY) a partir dos elementos jurídico-político, simbólico-cultural e econômico que contribuem para formação do cenário urbano. Essas cidades gêmeas, situadas na fronteira Brasil-Paraguai, compõem uma conurbação internacional, imbricando uma complexidade urbana peculiar, diferente das cidades localizadas no interior do país.

Como anteriormente abordado, a formação e a dinâmica dos espaços urbanos correspondem à relação entre os indivíduos e à produção e absorção de excedentes de capital em uma determinada circunscrição geográfica. Essas relações contornam uma dinâmica funcional baseada nas interações socioculturais e nos valores de uso dos espaços urbanos e sobre ela assenta uma dinâmica conjuntural, fundamentada, sobretudo, pelas disposições políticas e econômicas, ditando o ritmo e os contornos da cidade.

Nas regiões de fronteira urbanizadas, como em cidades gêmeas de conurbação internacional, as dinâmicas funcionais e conjunturais emergem em alta complexidade, expressada no limite territorial (delimitando a vigência jurisdicional do Estado) e no choque sociocultural (dispondo de encontros, desencontros, hibridismos, complementariedade, interdependências) que, em meio a uma globalização pujante, ainda assim permite pactuar – mesmo que involuntariamente – o cotidiano cidadão. Dizendo de outro modo, uma conurbação internacional vibrante como a de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero (evoluindo

para uma conurbação tripla com a inclusão de Zanja Pytá) merece ser compreendida em seu conjunto, como uma instituição.

A partir das dinâmicas descritas ao longo da dissertação (jurídico-política, simbólico-cultural e econômica), é possível compreender as dificuldades dos governos municipais na resolução dos problemas urbanos comuns, pois, em se tratando de um cenário de conurbação internacional, o atendimento de determinadas demandas locais esbarra, formalmente, nas competências atribuídas aos governos federais, tanto do Brasil quanto do Paraguai. Por mais que no cotidiano político-institucional os dois governos municipais se esforcem para dialogar e resolver determinadas demandas comuns – como o zelo para com a linha internacional –, ambos os governos locais carecem de apoio de instituições federais para implantar um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, com uma participação democrática ampliada da sociedade transfronteiriça.

Nos instrumentos urbanísticos dos dois municípios (Plano Diretor e *Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial*) a democracia participativa e o contexto da conurbação carecem de melhor abordagem. Situação mais grave é a ausência de previsão das formas participativas e da conurbação no *Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial* de Pedro Juan Caballero. Em que pese a democracia participativa ser um princípio e uma opção política da legislação constitucional e infraconstitucional do Paraguai, não há obrigatoriedade de estabelecer no *Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial* instrumentos de participação comunitária na gestão e no planejamento urbano. A ausência de previsão legal da democracia urbana participativa no *Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial* denota dois fatores que põem em “*risco*” a sociedade transfronteiriça: a primeira está nos prejuízos da negação da conurbação das cidades gêmeas, o que impede a caracterização da realidade urbana do território e não estimula o fortalecimento das potencialidades e oportunidades locais; já a segunda está relacionada aos prejuízos ao interesse local e à legitimação e institucionalização do direito humano à cidade, pois não havendo aberturas de participação popular na gestão urbana, o direito à cidade poderá ser manifestado por meio de sensibilidades alheias à ordem, ou seja, poderá encontrar na desordem sua exclusiva orientação, provocando transtornos imprevisíveis e perturbadores.

O Plano Diretor vigente de Ponta Porã (Lei Complementar n. 031/2006), instrumento participativo da política urbana do município, é frágil do ponto de vista da democracia participativa e do contexto da conurbação. A participação comunitária efetiva com poder de decisão prevista neste plano restringe-se à população *pontaporanense*, permitindo a participação somente com o direito de voz à *pedrojuaninos* nas reuniões do Conselho da

Cidade de Ponta Porã. Mesmo que o Plano Diretor Participativo de Ponta Porã não tenha esta finalidade de democracia ampliada, negligenciar a participação de cidadãos que vivem o espaço conurbado pode implicar em um instrumento falho quanto aos preceitos de defesa dos direitos humanos na cidade, como o que busca defender a obrigatoriedade de elaboração de Estudos de Impacto de Vizinhança e Ambiental. Da mesma forma, embora elogiável do ponto de vista metodológico, o processo de revisão do Plano Diretor vigente de Ponta Porã, realizado nos anos de 2018 e 2019, contou somente com a participação da comunidade *pontaporanense*, e o texto da minuta do projeto de lei complementar (EGL, 2019f) não trouxe avanços efetivos sobre a democracia participativa e sobre o contexto da conurbação.

Dessa forma, a democracia participativa das cidades gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero opera em baixa intensidade e o cenário da conurbação não é aprofundado nas legislações urbanísticas dos municípios. Pode-se inferir que as cidades e a sociedade transfronteiriça somente podem ser amparadas por uma legislação específica e comum aos dois municípios, fundando a conurbação internacional como instituição. Entretanto, para que seja realizado com base nas competências federativas, são necessários esforços dos governos centrais para com a realidade local.

Isto é o que o Estatuto da Metrópole e os Acordos sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas buscam construir em conurbações nacionais e conurbações internacionais, respectivamente. A conurbação enquanto instituição permitiria a inauguração de um Plano Diretor Comum às cidades gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, estabelecendo diretrizes para um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, oportunizando a reativação do PARLIM para operacionalizar uma governança interfederativa que possa conciliar as formas representativa e participativa de democracia. Dessa maneira, conferindo oportunidade aos vários seguimentos da sociedade transfronteiriça, a democracia urbana poderia operar em alta intensidade, ou seja, exerceria um dos principais pressupostos do direito à cidade: o direito coletivo de guiar o futuro da cidade, reconstruindo-a, inovando-a.

Por último, mas não menos importante, cabe ressaltar que por mais que os povos dos dois lados da fronteira não se pactuem ou mesmo que não tenham equivalências em perspectivas e significados acerca da cidade, cada indivíduo é titular do direito humano à cidade, e como tal necessitam de mecanismos para defender-se perante os problemas urbanos que ferem seus direitos ou impactam negativamente sua vida cotidiana. Esse talvez possa ser um recurso de um horizonte emancipatório no qual a fronteira se torne mais metáfora do que pretexto à exclusão, segregação ou opressão. Para tanto, é necessário combater a existência de

uma fronteira que separa a efetividade dos direitos fundamentais, a fronteira legislativa, que restringe o exercício pleno, ampliado e efetivo do direito à cidade.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, Henri. Vulnerabilidade social, conflitos ambientais e regulação urbana. **O Social em Questão** - Ano XVIII - nº 33, p. 57-68, 2015.
- ALBUQUERQUE, José Lindomar C.. **A dinâmica das fronteiras: os brasiguaios na fronteira entre o Brasil e o Paraguai**. São Paulo: Annablume, 2010. 268 p..
- ALEGRÍA, Tito. **Metrópolis transfronterizas**: Revision de la hipótesis y evidencias de Tijuana, Mexico y San Diego, Estados Unidos. 1 ed. Tijuana, México: El Colegio de la Frontera Norte; Cidade do México: Miguel Ángel Porrúa, 2009.
- ANTONELLO, Ideni Terezinha. Perspectivas dos instrumentos democráticos de planejamento e gestão do território urbano: as formas de participação da sociedade. **Raega - O Espaço Geográfico em Análise**, [s.l.], v. 42, p.133-148. Curitiba, 2017.
- ARAÚJO FILHO, Robson de; CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira; OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. Planejamento Urbano e Territorial em Cidades Gêmeas na Fronteira Brasil-Paraguai: Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. *In*: CONTINI, Alaerte Antonio Martelli *et al.* (org.). **Fronteiras e Direitos Humanos em Perspectiva**. Curitiba: Íthala, 2019. p. 133-148.
- ATTOH, Kafui A.. What kind of right is the right to the city? **Progress In Human Geography**, [s.l.], v. 35, n. 5, p.669-685, 14 fev. 2011.
- AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. *In*: **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Boaventura de Sousa Santos (Org.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.
- BARTH, Fredrik. Grupos Étnicos e suas Fronteiras. *In*: POUTIGNAT, Philippe. **Teorias da Etnicidade**. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998.
- BENÍTEZ, Sacha Cardona. **A la Sombra de los Perobales. Historia del poblado de Punta Porã. Génesis de dos ciudades. 1870-1902**. Paraguay: Imprenta Salesiana, 2008.
- BENTO, Fábio Régio. Cidades-Gêmeas e Conurbadas de Fronteira: na vanguarda da integração regional. *In*: PRADO, Henrique Sartori de Almeida; ESPÓSITO NETO, Tomaz (Org.). **Fronteiras e Relações Internacionais**. Curitiba: Íthala, 2015. p. 101-114.
- BITTAR, Eduardo C. B. **Democracia, justiça e direitos humanos: estudos de teoria crítica e filosofia do direito**. São Paulo: Saraiva, 2011.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.

BRAGA, Andrea da Costa. **A espacialização de trocas multiculturais em conurbações internacionais da fronteira Brasil-Uruguai: uma investigação através de padrões espaciais**. 2013. 567 f. Tese (Doutorado) - Curso de Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande Sul, Porto Alegre, 2013.

BRASIL. Decreto n. 4.911, de 27 de março de 1872. **Promulga o tratado de limites entre o Império do Brasil e a República do Paraguai**. Coleção de Leis do Império do Brasil - 1872, p. 109, v. 1 pt. II. Rio de Janeiro, 1872.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, 5 out. de 1988.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Brasília-DF, 10 jul. 2001.

BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil**. Brasília-DF, 10 jan. 2002.

BRASIL. Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015. **Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências**. Brasília-DF, 12 jan. 2015.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Portaria n. 213, de 19 de julho de 2016. **Estabelece o conceito de "cidades-gêmeas" nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição**. Brasília-DF, 19 jul. 2016.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas**. Brasília-DF, 23 nov. 2017.

BRITO, Aline Robles. **Gestão de políticas públicas para bens comuns em território fronteiriço: o caso de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY)**. 2018. 157 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos, UEMS, Ponta Porã, 2018.

BUCKINGHAM, Shelley. Análise do direito à cidade sob a perspectiva do gênero. *In: Cidades para todos: propostas e experiências pelo direito à cidade*. Editado por Ana Sugranyes e Charlotte Mathivet - Habitat International Coalition (HIC) Primeira edição - Santiago, Chile, 2010.

CANZI, Idir. **A produção do espaço jurídico-político dos municípios no direito internacional: a práxis do consórcio intermunicipal da fronteira (CIF)**. 2016. 209 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, UFSC, Florianópolis, 2016.

CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira. **Processos de transfronteirização na bacia do Prata: a tríplice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai**. Tese de Doutorado em Geografia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2013.

CARTA Mundial pelo Direito à Cidade. **Instituto Pólis**. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>. Acesso em: 30 maio 2019.

CARVALHO, Acelino Rodrigues. **Constituição e Jurisdição: legitimidade e tutela dos direitos sociais**. Curitiba: Juruá, 2015.

CASTELLS, Manuel. **Cidade, democracia e socialismo**. Tradução: Gloria Rodríguez. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura: A crise da democracia liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

COSTA, Cecília Aparecida. **A construção da concepção de natureza na fronteira de Ponta Porã/BR - Pedro Juan Caballero/PY e a produção do urbano**. 2012. 176 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geografia, UFGD, Dourados, 2012.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

DESIDERÁ NETO, Walter Antonio; PENHA, Bruna. As Regiões de Fronteira como Laboratório da Integração Regional no Mercosul. *In*: PENHA, Bruna; DESIDERÁ NETO, Walter Antonio; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). **O Mercosul e as regiões de fronteira**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. p. 203-225.

DGEEC – Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. Proyección de la Población por Sexo y Edad, según Distrito, 2000-2025. **Secretaría Técnica de Planificación**. Asunción: DGEEC, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DUARTE, Marise Costa de Souza. O direito à cidade e o direito às cidades sustentáveis no Brasil: o direito à produção e fruição no espaço e o enfrentamento do déficit de implementação. **Revista PGM**, [S.l.], v. 23, p. 9-32, dez. 2015. ISSN 2595-0789. Disponível em: <http://revista.pgm.fortaleza.ce.gov.br/index.php/revista1/article/view/340>. Acesso em: 05 maio 2019.

EGL, Engenharia. **Produto 1 - Relatório Técnico de Metodologia de Execução: Plano de Trabalho e Mobilização**. Brasília: Egl Engenharia, 2018. 71 p.

EGL, Engenharia. **Produto 2 - Diagnóstico Técnico: Capítulo 1 - Análise dos Aspectos Legais**. Brasília: Egl Engenharia, 2019a. 208 p. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1WWi2i9RrIZrwItmVNqfLg-KINJ-Cu2YV/view>. Acesso em: 25 fev. 2020.

EGL, Engenharia. **Produto 2 - Diagnóstico Técnico: Capítulo 2 - Efetividade do Plano Diretor vigente**. Brasília: Egl Engenharia, 2019b. 51 p. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1OGEQglSkdWfo4naxWeRYOKv8xndjxoc3/view>. Acesso em: 25 fev. 2020.

EGL, Engenharia. **Produto 2 - Diagnóstico Técnico: Capítulo 3 - Análise da situação atual do município de Ponta Porã-MS**. Brasília: EGL Engenharia, 2019c. 139 p. Disponível em:

https://drive.google.com/file/d/192mLShzqdL6_V2P3B_JJGkc3nTG2ZPBU/view. Acesso em: 25 fev. 2020.

EGL, Engenharia. **Relatório da Consolidação do Processo de Discussão da Revisão do Plano Diretor – Ponta Porã/MS**. Brasília: Egl Engenharia, 2019d. 191 p. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1bG26m_Hx8-upHFLM0toG7FsGYCL4B5IT/view. Acesso em: 25 fev. 2020.

EGL, Engenharia. **Produto 3 - Elaboração do Relatório Técnico da Formulação de Propostas por Eixos Temáticos**. Brasília: EGL Engenharia, 2019e. 311 p. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1NR698LXU3kJ5c9Gc9Dktm-oLModdvWE/view>. Acesso em: 26 fev. 2020.

EGL, Engenharia. **Produto 4 – Minuta do Projeto de Lei Complementar**: versão para debate. Brasília: EGL Engenharia, 2019f. 68 p. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1xNSvRhM_DFVr3F9k95vsOmYF-inETEIL/view. Acesso em: 26 fev. 2020.

FAINSTEIN, Susan. **The Just City**. Ithaca: Cornell University Press, 2011.

FEITOZA, Rainne; OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. La Paradiplomacia y el Desarrollo Local en Regiones de Frontera-MS Sin Fronteras, Un Ejemplo. *In*: ODDONE, Nahuel; RAMOS, José María (Org.). **Integración y paradiplomacia transfronteriza: experiencias comparadas del Río Bravo hasta la Patagonia**. v. 2. Tijuana, Baja California, México: El Colegio de La Frontera Norte, 2018. p. 149-170.

FERNANDES, Edésio. Constructing the 'Right to the City' in Brazil. **Social & Legal Studies**, [s.l.], v. 16, n. 2, p.201-219, jun. 2007.

FERNANDES, Edésio. Direito do Urbanismo: entre a "cidade legal" e a "cidade ilegal". *In*: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 3-14.

FIGUEIREDO, Luiza Vieira Sá de. **Direitos Sociais e Políticas Públicas transfronteiriças: a fronteira Brasil-Paraguai e Brasil-Bolívia**. 1. ed. – Curitiba: CRV, 2013.

FREITAS, André Vieira. Cooperação Internacional na América do Sul: um olhar a partir das localidades fronteiriças vinculadas. *In*: **Anais do XIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação em Geografia**. São Paulo: Anpege, 2019. Disponível em: https://www.enanpege2019.anpege.ggf.br/resources/anais/8/1562635697_ARQUIVO_Artigo-XIIIEANPEGE-AndreVieiraFreitas.pdf. Acesso em: 12 fev. 2020.

GATTI, Flávio. **Turismo Internacional sob o Enfoque da Política Externa de Integração Regional**: potencialidades, perspectivas e experiências turísticas entre Mato Grosso e Bolívia. 2011. 208 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-graduação em Geografia Humana, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

GOIRIS, Fabio Anibal Jara. **Descubriendo La Frontera**: Historia, Sociedad y Política em Pedro Juan Caballero. Ponta Grossa: Inpag, 1999.

GOMES, Ana Maria Isar dos Santos. O direito à cidade sob uma perspectiva jurídico-sociológica. **Revista Direito GV**, [s.l.], v. 14, n. 2, p.492-512, ago. 2018.

GRIMSON, Alejandro. Los Procesos De Fronterización: flujos, redes e historicidad. *In: Fronteras: Territorios y Metáforas*. Clara Inés García (Org.).Medellín: Hombre Nuevo Editores, 2003.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização**: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

HAESBAERT, Rogério. Da desterritorialização à multiterritorialidade. **Anais do X EGAL**, São Paulo, USP, AGB, p. 6.774-6.792, 2005. Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal10/Teoriaymetodo/Conceptuales/19.pdf> f. Acesso em: 13 ago. 2019.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, v. 29, p.73-89, 2012. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/ls/article/view/18497/13692>. Acesso em: 09 dez. 2018.

HARVEY, David. Alternativas ao neoliberalismo e o direito à cidade. **Novos Cadernos Naea**, [s.l.], v. 12, n. 2, p.269-274, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, dez. 2009.

HARVEY, David. L'accumulation flexible par l'urbanisation: réflexions sur le "postmodernisme" dans la grande ville américaine. *In: Futur antérieur*, Paris n. 29, p.121-45, 1995.

HARVEY, David. Debates and Developments: The Right to the City. *In: International Journal of Urban and Regional Research*, v. 27, n. 4, p. 939-941. Dec. 2003.

HERRERA FLORES, Joaquín. **A reinvenção dos direitos humanos**. Tradução Carlos Roberto Diogo Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama Municipal de Ponta Porã. Estimativa Populacional**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/ponta-pora/panorama>. Acesso em: 29 maio 2019.

IDESF. Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras. **Diagnóstico do Desenvolvimento das Cidades Gêmeas do Brasil. Educação, Saúde, Economia e Segurança Pública**: a análise dos números. Foz do Iguaçu: IDESF, 2018.

JACOBS, Jane. **The Death and Life of Great American Cities**. New York: Vintage Books, 1992.

KLEINSCHMITT, Sandra Cristiana. O que as políticas de controle para as fronteiras brasileiras e o projeto maquila do Paraguai tem em comum? **Revista de Relações Internacionais - ESPM/SUL**, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p.111-130, dez. 2016.

LAMBERTI, Eliana. **Dinâmica comercial no território de fronteira: reexportação e territorialidade na conurbação Ponta Porã e Pedro Juan Caballero**. 2006. 96 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geografia, UFMS, Aquidauana, 2006.

LAPERRE, Andressa Cristina Luchetti. **Políticas públicas ambientais: uma perspectiva comparada na fronteira sul-mato-grossense Brasil - Paraguai**. 2014. 118 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geografia, UFGD, Dourados, 2014.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Tradução Sérgio Martins. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LEVY, Wilson. Direito à cidade se apresenta como novo objeto para o direito urbanístico. **Consultor Jurídico**, São Paulo-SP, 08 jan. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jan-08/wilson-levy-direito-cidade-objeto-direito-urbanistico>. Acesso em: 07 de mar. de 2019.

MACHADO, Lia Osório. Estado, Territorialidade, Redes: cidades-gêmeas na zona de fronteira sul-americana. *In*: SILVEIRA, Maria Laura. **Continentes em Chamas: Globalização e Território na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 246-284.

MACHADO, Lia Osório. Cidades na Fronteira Internacional: conceitos e tipologia. *In*: **II Conferência Internacional de Desenvolvimento Urbano em Cidades de Fronteira**. Foz do Iguaçu. 2006.

MARCUSE, Peter. Os direitos nas cidades e o direito à cidade? *In*: SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte (Eds.). **Cidades para todos: propostas e experiências pelo direito à cidade**. Santiago, Chile: Habitat International Coalition (HIC), 2010. p. 89-101.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 7. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2013.

MARICATO, Ermínia. Ecos da Habitat II. *In*: MARANHÃO, Suzana; CALIÓ, Sônia Alves (Org.). **Mulher, Habitat e Desenvolvimento**. 3. ed. São Paulo: Cadernos do Cim, 1996. p. 38-42.

MARIENHOFF, Miguel S. **Domínio público: protección jurídica del usuario**. Buenos Aires: Valerio Abeledo, 1955.

MATHIVET, Charlotte. O direito à cidade: chaves para entender a proposta de criar “Outra cidade possível”. *In*: **Cidades para todos: propostas e experiências pelo direito à cidade**. Editado por Ana Sugranyes e Charlotte Mathivet - Habitat International Coalition (HIC) Primeira edição - Santiago, Chile, 2010.

MATO GROSSO DO SUL. Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de Mato Grosso do Sul. **Segunda Aproximação: elementos para construção da sustentabilidade do território sul-matogrossense**. Campo Grande, 2015.

MATOSO, Felipe Pereira; FERREIRA, Gabriel Luis Bonora Vidrih. A Exigência do Estudo de Impacto de Vizinhança como Ferramenta de Democracia e Função Social da Propriedade. **Revista Jurídica Direito, Sociedade e Justiça/RJDSJ**, Dourados, v. 6, n. 1, p.32-46, 2018. Disponível em: <https://periodicosonline.uems.br/index.php/RJDSJ/article/view/2535/1987>. Acesso em: 14 mar. 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Cláudio Ari. Elementos para uma teoria jurídica do direito à cidade. **Revista de Direito da Cidade**, [s.l.], v. 9, n. 2, p.437-462, 26 abr. 2017.

MOLINARO, Carlos Alberto. Direito à cidade e proibição de retrocesso. *In: Anais do 13º Congresso Internacional de Direito Ambiental. Direito ambiental, mudanças climáticas e desastres: impactos nas cidades e no patrimônio cultural*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009, p. 21-36.

MONTE-MÓR, Roberto Luís Melo. Urbanização extensiva e novas fronteiras urbanas no Brasil. *In: Saúde nos grandes aglomerados urbanos: uma visão integrada*. Brasília, DF: Organização Mundial de Saúde (OMS); Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS); Ministério da Saúde, p. 79-95. v. 3, 2003.

MONTENEGRO, Marina Regitz. A teoria dos circuitos da economia urbana de Milton Santos: de seu surgimento à sua atualização. **Revista Geográfica Venezolana**, Mérida, v. 53, p. 147-164, 2012.

MOURA, Rosa. Metrôpoles e Cidades de Fronteira: o que as torna inseparáveis? *In: IX Seminário Internacional de Rideal: Las metrópolis como espacios urbanos en transformación: Entre la teoría que explica y las prácticas que transforman*, São Paulo, p.1-19, ago. 2019. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/wp-content/uploads/2019/09/Metr%C3%B3poles-e-cidades-de-fronteira.pdf>. Acesso em: 24 set. 2019.

NASCIMENTO, Valdir Aragão do. De rolê pela fronteira: o caso das motocicletas em Pedro Juan Caballero (PY) e Ponta Porã (BR). **Cadernos de Campo (São Paulo 1991)**, v. 28, n. 1, p. 50-83, 19 jun. 2019.

NASCIMENTO, Valdir Aragão do. Fronteiriço, Brasileiro, Paraguaio ou Brasiguai? Denominações Identitárias na Fronteira Pedro Juan Caballero (PY) e Ponta Porã (BR). **Ilha Revista de Antropologia**, [s.l.], UFSC. v. 16, n. 1, p.105-137, 5 dez. 2014.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. Tipologia das Relações Fronteiriças: elementos para o debate teórico-práticos. *In: OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de (Org.). Território sem limites: estudos sobre fronteiras*. Campo Grande: UFMS, 2005. p. 377-408.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. A Lógica Espacial do Território Fronteiriço [...]. *In: SEBRAE/MS (Org.). Mato Grosso do Sul sem fronteiras: características e interações territoriais: Brasil, Bolívia, Paraguai*. Campo Grande: SEBRAE/MS, 2010a. p. 239-255.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. **Perspectivas para o meio ambiente urbano: GEO** Ponta Porã. Mato Grosso do Sul, Campo Grande: [s.n.], 2010b.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de, *et al.* Contribuição ao estudo da dimensão da oferta de serviços públicos na região de fronteira do Brasil com outros membros do Mercosul. *In:* PENHA, Bruna; DESIDERÁ NETO, Walter Antonio; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). **O Mercosul e as regiões de fronteira**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. p. 159-202.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. Para além das linhas coloridas ou pontilhadas – reflexões para uma tipologia das relações fronteiriças. **Revista da Anpege**, [s.l.], v. 11, n. 15, p.233-256, 2015.

OLIVEIRA, Celso Maran de; LOPES, Dulce; SOUSA, Isabel Cristina Nunes de. Direito à Participação nas Políticas Urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. **Urbe - Revista Brasileira de Gestão Urbana**, [s.l.], v. 10, n. 2, p.322-334, 19 fev. 2018.

PARAGUAY. **Constitución de la República de Paraguay de 1992**. Asunción, 20 jan. 1992.

PARAGUAY. Ley n. 3966/2010. **Orgánica Municipal**. Asunción, 8 fev. 2010.

PARAGUAY. STP (Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social). **Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Paraguay**. Informe Final. Instituto Desarrollo. Asunción, 2011.

PÈBAYLE, R. As regiões de fronteira e o projeto de integração no Mercosul. *In:* LEHNEN, A. *et al.* (Org) **Fronteiras do Mercosul**. Porto Alegre: UFRGS, 1994.

PEDRO JUAN CABALLERO. **Plan de Ordenamiento Territorial y Urbano, del municipio de Pedro Juan Caballero**. Pedro Juan Caballero, nov. 2010.

PEDRO JUAN CABALLERO. **Plan Estratégico de Desarrollo Turístico de Pedro Juan Caballero – 2019/2023**. Pedro Juan Caballero, 2019.

PERÍCOLO, Willian Milhorança. **Política de resíduos sólidos urbanos: o caso das cidades fronteiriças de Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai)**. 2017. 317 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geografia, UFGD, Dourados, 2017.

PONTA PORÃ. Lei Complementar n. 31, de 10 de outubro de 2006. **Institui o Plano Diretor do Município de Ponta Porã e dá outras providências**. Ponta Porã-MS, 10 out. 2006.

PONTA PORÃ. Lei Complementar n. 71, de 17 de dezembro de 2010. **Institui o Código Urbanístico do Município de Ponta Porã-MS e dá outras providências**. Ponta Porã-MS, 17 dez. 2010.

PRADO, Henrique Sartori de Almeida. **A cooperação descentralizada e a política para a fronteira no Brasil: o caso das cidades-gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero**. 318 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, UERJ, Rio de Janeiro, 2016.

RAFFESTIN, Claude. A ordem e a desordem ou os paradoxos da fronteira. *In: OLIVEIRA, T. C. M. de (Org.). Território sem limites: estudos sobre fronteiras*. Campo Grande: UFMS, 2005, p. 09-15.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RODOTÀ, Stefano. **El derecho a tener derechos**. Madrid: Editorial Trotta, 2014.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. *In: Políticas sociais: acompanhamento e análise*. n. 12, p. 199-209, IPEA, 2006.

SANGUIN, André-Louis. Paisagens de fronteira: variações em um importante tema da geografia política. **Boletim Gaúcho de Geografia**. Porto Alegre, v. 42, n. 2, p.389-411, 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. *In: Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Boaventura de Sousa Santos, (Org.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O Fórum Social Mundial: manual de uso**. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, Marcela de Oliveira. Interpretando o Estatuto da Metrópole: comentários sobre a Lei nº 13.089/2015. *In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Buno (Org.). Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: Ipea, 2018. p. 457-513.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, Milton. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1978.

SASSEN, Saskia. A política como lugar: ocupar significa enfrentar a lógica antidemocrática do poder, redefinindo o papel do cidadão na ‘rua global’. **Estadão**. São Paulo, 24 dez. 2011. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/noticias/geral,a-politica-como-lugar,814979>. Acesso em: 25 nov. 2019.

SAULE JÚNIOR, Nelson. O Direito à Cidade como paradigma da governança urbana democrática. **Instituto Pólis**. Publicado em: 30 mar. 2005. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/750/750.pdf>. Acesso em: 30 maio 2019.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1997.

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. A trajetória da Reforma Urbana no Brasil. *In: Cidades para todos: propostas e experiências pelo direito à cidade*. Editado por Ana Sugranyes e Charlotte Mathivet - Habitat International Coalition (HIC) Primeira edição - Santiago, Chile, 2010.

SCHÄFFER, Neiva Otero. Globalização e fronteira. *In: Práticas de integração nas fronteiras: temas para o Mercosul*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS. 1995.

SCHERMA, Márcio Augusto. Cidades-gêmeas e integração: o caso de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. *In: Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina*. São Paulo, 2016.

SCHMID, Christian. A Teoria da Produção do Espaço de Henri Lefebvre: em direção a uma dialética tridimensional. *GEOUSP: Espaço e Tempo*. São Paulo, n. 32, p.89-109, 30 dez. 2012. Universidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/74284>. Acesso em: 29 fev. 2020.

SCHONARDIE, Elenise Felzke. Direito à Cidade e Favelização: as interfaces da desigualdade social e do direito fundamental. *In: Cidadania, Direitos Humanos e Equidade*. BEDIN, Gilmar Antonio. (Org.). Ijuí: Ed. Unijuí, 2012. p. 251-267.

SEBRAE/MS. Desenvolvimento econômico territorial Mato Grosso do Sul. **Mapa de oportunidades do Município de Ponta Porã**. 2019. Disponível em: http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/MS/Anexos/Mapa%20Oportunidades/Livreto_PONTA%20POR%C3%83.pdf. Acesso em: 29 maio 2019.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros. 6. ed. 2010.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

SOUZA, Jonas Ariel Cantaluppi de. **“No soy de aquí, ni de allí, yo soy!” identidade territorial na fronteira entre Pedro Juan Caballero -Paraguai e Ponta Porã-Brasil**. 2018. 118 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geografia, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2018.

SOUZA, Tiago Machado Faria de, *et al.* As Fronteiras Territoriais e Sociais das Cidades-Gêmeas de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY): a comercialização do espaço urbano fronteiriço. *In: Anais do 2º Seminário Nacional de Desenvolvimento Regional: Desafios para o Século XXI*. Taquara-RS: FACCAT, 2018.

STEIMAN, Rebeca. **A geografia das cidades de fronteira: um estudo de caso de Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia)**. 2002. 117 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

STIGLITZ, Joseph. **A globalização e seus malefícios: a promessa não-cumprida de benefícios globais**. São Paulo: Futura; 2002.

TERENCIANI, Cirlani. Interculturalidade e "cidades-gêmeas": novas configurações identitárias?. **Contribuciones a las Ciencias Sociales**. Málaga: 2012. Disponível em: <http://www.eumed.net/rev/cccs/18/ct.html>. Acesso em: 16 ago. 2019.

TORRECILHA, Maria Lúcia. **A gestão compartilhada como espaço de integração na fronteira Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai)**. 2013. 180 f. Tese (Doutorado) - Curso de Geografia Humana, USP, São Paulo, 2013.

TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política. São Paulo: n. 87, p.139-165, 2012.

TRINDADE, Thiago Aparecido. A relação entre protesto e deliberação: reflexões para o aprofundamento do debate. **Opinião Pública**. Campinas: v. 24, n. 1, p.1-28, abr. 2018.

VIEIRA, Rafaela *et al.* Participação Popular no Processo de Planejamento Urbano: a universidade como “decodificadora” de um sistema de muitos códigos. **Urbe - Revista Brasileira de Gestão Urbana**, [online], v. 5, n. 480, p.115-130, 2013.

VICTAL, Jane; SOUZA, Adelita Araujo de. A urbanização de fronteiras e as relações latino-americanas: estudo de caso das vilas de Itaipu. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [s.l.], v. 13, n. 1, p.75-89, 31 maio 2011.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp: Lincoln Institute, 2001.

ANEXO A – Questionário aplicado durante o processo de revisão do Plano Diretor

 <p style="text-align: center;">CIDADE DE PONTA PORÃ <small>FE, ESPERANÇA E CULTURA</small></p>	 <p style="text-align: center;"><small>PONTA PORÃ PLANO DIRETOR</small></p>	 <p style="text-align: center;">EGL ENGENHARIA</p>
<p>REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE PONTA PORÃ</p> <p>OFICINAS COMUNITÁRIAS PARA O DIAGNÓSTICO DO MUNICÍPIO</p>		
<p>1. EM SUA OPINIÃO, O QUE É MAIS IMPORTANTE PARA MELHORAR PONTA PORÃ?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>		
<p>2. QUEM MORA EM PONTA PORÃ RESPONDA ESTA PERGUNTA: VOCÊ OU ALGUÉM DE SUA FAMÍLIA, PELO MENOS DUAS VEZES POR SEMANA, VAI À PEDRO JUAN CABALLERO PARA:</p> <p>() TRABALHO () ESTUDO () COMPRAS () LAZER</p> <p>() OUTROS - ESPECIFICAR: _____</p>		
<p>3. QUEM MORA NO PARAGUAI RESPONDA ESTA PERGUNTA: VOCÊ OU ALGUÉM DE SUA FAMÍLIA, PELO MENOS DUAS VEZES POR SEMANA, VEM À PONTA PORÃ PARA:</p> <p>() TRABALHO () ESTUDO () COMPRAS () LAZER</p> <p>() OUTROS - ESPECIFICAR _____</p>		
<p>4. PENSANDO NO BAIRRO _____ ONDE VOCÊ RESIDE, QUAL A SUA AVALIAÇÃO SOBRE:</p> <p>O transporte público coletivo: () ótimo () bom () regular () ruim () não existe</p> <p>Os serviços de saúde pública: () ótimo () bom () regular () ruim () não existe</p> <p>Os serviços de educação pública: () ótimo () bom () regular () ruim () não existe</p> <p>A limpeza urbana: () ótimo () bom () regular () ruim () não existe</p> <p>A coleta de lixo: () ótimo () bom () regular () ruim () não existe</p> <p>As atividades esportivas: () ótimo () bom () regular () ruim () não existe</p> <p>As atividades culturais: () ótimo () bom () regular () ruim () não existe</p> <p>A segurança: () ótimo () bom () regular () ruim () não existe</p> <p>A preservação de córregos e matas: () ótimo () bom () regular () ruim () não existe</p> <p>A infraestrutura: () ótimo () bom () regular () ruim () não existe</p> <p>(Exemplos de infraestrutura: rede de água, energia elétrica, esgotamento sanitário, drenagem, asfalto e outras redes).</p>		