



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

ROBSON DE ARAÚJO FILHO

**POR UMA LINHA IMAGINÁRIA A REALIDADE SE CONSTRÓI:
Interações Transfronteiriças e Planejamento Urbano entre
Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai)**

ROBSON DE ARAÚJO FILHO

**POR UMA LINHA IMAGINÁRIA A REALIDADE SE CONSTRÓI:
Interações Transfronteiriças e Planejamento Urbano entre
Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai)**

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

Área de concentração: Fronteiras e Direitos Humanos (Interdisciplinar).

Linha de pesquisa: Fronteiras, Desenvolvimento e Integração Regional

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

AGRADECIMENTOS

Este trabalho não poderia ter sido desenvolvido sem a colaboração de diversas pessoas, desde o princípio. Buscarei agradecê-las aqui sem uma ordem particular, mas com igual sinceridade.

Antes, manifesto gratidão por ter tido a oportunidade de realizar o curso de mestrado. Por mais louco que pareça – e é! – se enveredar por tanto trabalho, realizá-lo é, acima de tudo, um privilégio, especialmente em uma instituição pública. Buscarei honrar e defender que outros também possam ter o direito à experiência desafiadora, mas transformadora, do conhecimento.

Agradeço a meus pais, Robson e Kátia, que estimularam meu ingresso no programa de mestrado e me incentivaram tão sábia e carinhosamente sempre que o desafio pareceu grande demais. Agradeço também a minha irmã, Sofia, pesquisadora dedicada, amiga e inspiração. A eles, faltam-me palavras para descrever tamanha gratidão. Entre a serenidade de meu pai quanto a minha capacidade e a diligência de minha mãe para me desejar boa viagem nas madrugadas, meu amor por eles não parou de crescer. Aos meus familiares, Paiva e Araújo, agradeço o carinho e o cuidado comigo, mesmo que eu esteja tão distante.

Ainda durante a preparação para a seleção do programa, foi imprescindível o apoio de Stephanie Assaf, que pacientemente leu e apontou contribuições para o projeto.

Desde a primeira vez em que pisei na FADIR, pude contar com a amizade dedicada de Juliana Tomiko Ribeiro Aizawa, que fez de seu ombro meu alento, de seu riso meu riso, de seu lar meu pouso, e de seus conselhos meu porto seguro nestes dois anos.

Aos amigos de Jardim, pela compreensão quanto a tantas ausências e bocejos, pelo incentivo e pela companhia, muito obrigado. Em especial ao Leonardo e à Gabriela, por me receberem tanto e tão bem, e simplesmente por serem os amigos que são.

Agradeço a paciência e as contribuições tão valorosas de meu orientador, Tito Carlos Machado de Oliveira, e meu coorientador, Camilo Pereira Carneiro Filho. Sinto-me honrado por ter sido acompanhado por pesquisadores de tamanha competência. Ao professor Camilo, estendo os agradecimentos por se fazer tão presente desde o princípio do curso, nas orientações, apresentações em eventos, visitas de campo e no encontro com autoridades.

Agradeço ao coordenador do curso, professor Gustavo de Souza Preussler, por seu empenho frente à função e em prol do desenvolvimento do programa. Estendo estes agradecimentos a todos que fazem da UFGD o que ela é: universidade pública, gratuita, laica e, sobretudo, de qualidade. Aos docentes, técnicos, terceirizados e comunidade acadêmica, obrigado.

Agradeço aos colegas de sala pela convivência, amizade e cumplicidade desenvolvidas durante as aulas, principalmente nas angústias que surgiram.

Em especial, agradeço ao Felipe Pereira Matoso, que tanto contribuiu para o texto, para as visitas de campo, para navegar e decifrar a fronteira, e para o avanço da pesquisa.

Agradeço imensamente aos meus colegas de trabalho no IFMS Câmpus Jardim, que possibilitaram trocas de horários, por vezes se sacrificando, para que eu pudesse realizar as disciplinas e participar dos eventos. Além disso, destaco a inestimável ajuda de Luciana Sanches que operacionalizou estas mudanças tão rapidamente. Agradeço a todos do Câmpus, que contribuíram com perguntas, ideias, sugestões, críticas e incentivos. Registro e agradeço o carinho de meus estudantes, que foram compreensivos, interessados, e que tanto me inspiram a aprender e me aprimorar.

Agradeço aos gestores e atores sociais de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero por sua disponibilidade em contribuir para esta pesquisa, e por seus valorosos apontamentos.

Agradeço ao Leandro, que tanto ouviu, leu e fez por mim nesta reta final.

Agradeço às professoras Eliana Lamberti e Maria José Martinelli Silva Calixto pelas contribuições ao texto.

*“Onde será que isso começa?
A correnteza sem paragem
O viajar de uma viagem
A outra viagem que não cessa*

*Cheguei ao nome da cidade
Não à cidade mesma, espessa
Rio que não é rio: imagens
Essa cidade me atravessa*

Ôô ôô ô ô ê boi! ê bus!

*Será que tudo me interessa?
Cada coisa é demais e tantas
Quais eram minhas esperanças?
O que é ameaça e o que é promessa?*

*Ruas voando sobre ruas
Letras demais, tudo mentindo
O Redentor, que horror! Que lindo!
Meninos maus, mulheres nuas*

Ôô ôô ô ô ê boi! ê bus!

*A gente chega sem chegar
Não há meada, é só o fio
Será que pra o meu próprio rio
Este rio é mais mar que o mar?*

*Ôô ôô ô ô ê boi! ê bus!
Sertão, sertão! ê mar!”*

RESUMO

O planejamento urbano adquire, em cidades gêmeas, feições únicas que impõem desafios à sua elaboração e aplicação. Ponta Porã, em Mato Grosso do Sul, e Pedro Juan Caballero, no departamento paraguaio de Amambay, formam uma conurbação em fronteira seca com alto grau de interação social e econômica, mas com limitado alcance de iniciativas de cooperação descentralizada e paradiplomacia. Neste estudo de caso, de cunho exploratório, natureza básica e abordagem qualitativa, buscou-se justapor a análise da Linha Internacional, espaço e objeto polissêmico na fronteira entre as duas cidades, à avaliação dos impactos, na conurbação, no ordenamento urbanístico e na própria Linha Internacional, das iniciativas de cooperação desenvolvidas entre as cidades, principalmente Ponta Porã, os governos locais e federais, a Organização das Nações Unidas (HABITAT e PNUMA), a União Europeia e ONGs. Para sua realização, utilizou-se o método indutivo baseado, principalmente, em pesquisa bibliográfica e documental, complementada com estudos de campo e cartografia temática. Quanto à Linha Internacional, demonstra-se como este espaço atua como instrumento de união e separação, integração e controle, e como ele transforma e é transformado pela história das cidades e por mudanças jurídicas, urbanísticas, políticas, sociais e econômicas ocorridas desde o âmbito local ao global. Em relação aos projetos desenvolvidos pelo município de Ponta Porã nas parcerias mencionadas, seus efeitos podem ser classificados como positivos, mas de alcance limitado. Conclui-se que a cooperação descentralizada e a paradiplomacia são instrumentos de promoção do desenvolvimento urbano e social e da participação popular poderosos, mas cujo uso inspira uma avaliação em profundidade, e que a persistência dos benefícios não pode prescindir da continuidade das ações. A Linha Internacional, neste sentido, é um espaço privilegiado para experiências urbanas, políticas e cidadãs conjuntas, um elemento multiplicador que intensifica a realidade social nesta conurbação transfronteiriça.

Palavras-chave: Fronteira. Cidades Gêmeas. Políticas Públicas. Cooperação Descentralizada. Planejamento Urbano.

RESUMEN

La planificación urbana adquiere, en ciudades gemelas, características únicas que imponen desafíos a su elaboración y aplicación. Ponta Porã, en el estado de Mato Grosso do Sul (Brasil), y Pedro Juan Caballero, en el departamento de Amambay (Paraguay), forman una conurbación en frontera seca con alto grado de interacción social y económica, pero con alcance limitado para la cooperación descentralizada y las iniciativas de paradiplomacia. En este estudio de caso exploratorio, de naturaleza básica y enfoque cualitativo, buscamos yuxtaponer el análisis de la Línea Internacional, un espacio y objeto polisémico en la frontera entre las dos ciudades, a la evaluación de los impactos, en la conurbación, en la planificación urbana y en la propia Línea internacional, de las iniciativas de cooperación desarrolladas entre las dos ciudades, principalmente Ponta Porã, en las que participaron los gobiernos locales y federales, la Organización de las Naciones Unidas (HABITAT y PNUMA), la Unión Europea y ONGs. Para su realización, se ha utilizado el método inductivo, basado principalmente en investigación bibliográfica y documental, complementada con estudios de campo y cartografía temática. En cuanto a la Línea Internacional, se demuestra cómo este espacio actúa como instrumento de unión y separación, integración y control, y cómo él transforma y es transformado por la historia de las ciudades y por los cambios legales, urbanísticos, políticos, sociales y económicos que han ocurrido desde lo local a lo global. En cuanto a los proyectos desarrollados por el municipio de Ponta Porã en las alianzas mencionadas, sus efectos pueden clasificarse como positivos, pero de alcance limitado. Se concluye que la cooperación descentralizada y la paradiplomacia son herramientas poderosas para la promoción del desarrollo urbano y social y la participación popular, pero cuyo uso inspira una evaluación profunda, y que la persistencia de los beneficios no puede prescindir de la continuidad de las acciones. La Línea Internacional, en este sentido, es un espacio privilegiado para las experiencias urbanas, políticas y ciudadanas desarrolladas conjuntamente, un elemento multiplicador que intensifica la realidad social en esta conurbación transfronteriza.

Palabras clave: Frontera. Ciudades Gemelas. Políticas Públicas. Cooperación descentralizada. Urbanismo.

ABSTRACT

Urban planning in twin cities presents unique features that impose challenges to its elaboration and application. Ponta Porã, in the state of Mato Grosso do Sul (Brazil), and Pedro Juan Caballero, in the department of Amambay (Paraguay), form a land border conurbation with a high degree of social and economic interaction, but with limited reach for decentralized cooperation and paradiplomatic initiatives. This exploratory case study, of a basic nature and qualitative approach, seeks to juxtapose the analysis of the International Line, both a space and polysemic object on the border between the two cities, and the assessment of impacts in this conurbation, in urban planning and the International Line itself, of initiatives of cooperation developed between these cities, mainly Ponta Porã, local and federal governments, the United Nations (HABITAT and UNEP), the European Union and NGOs. For its realization, the inductive method was used, based mainly on bibliographic and documentary research, complemented with field studies and thematic cartography. As for the International Line, it demonstrates how this space acts as an instrument of union and separation, integration and control, and how it transforms and is transformed by the history of cities and by legal, urbanistic, political, social, and economic changes that have occurred in dimensions ranging from local global. Regarding the projects developed by the municipality of Ponta Porã in the mentioned partnerships, outcomes can be classified as positive, but of limited reach. It concludes that decentralized cooperation and paradiplomacy are instruments for promoting urban and social development and popular participation, but their use inspires an in-depth assessment and benefits cannot last without the continuity of actions. The International Line, in this sense, is a privileged space for joint urban, political and citizens' experiences, a multiplier element that intensifies the social reality in this cross-border conurbation.

Keywords: Frontier. Twin Cities. Public Policy. Decentralized Cooperation. Urban Planning.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Conurbação na fronteira seca na região central de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero: transição entre R. Duque de Caxias (BR, esq.) e Av. Carlos Domínguez (PY, dir.)	27
Figura 2 – Trecho Noroeste da fronteira seca com conurbação, rodovia MS-164.....	27
Figura 3 - Marco e bandeiras na Linha Internacional entre Brasil e Paraguai	28
Figura 4 – Mbaracayú.....	53
Figura 5 – Caravanas realizando transporte de erva-mate ao porto de Villa Real, atual Concepción (PY)	57
Figura 6 – Conurbação entre Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai)	72
Figura 7 – Imagem aérea da conurbação entre Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai).....	72
Figura 8 – Linha Internacional em 1933	76
Figura 9 – R. Marechal Floriano, esquina com R. Baltazar Saldanha, no Brasil, (esq.) e Av. Doctor Francia, esquina com R. Colón, no Paraguai (dir.), na década de 1960.....	77
Figura 10 – Linha Internacional em 1965	78
Figura 11 – Manifestações cívicas na Linha Internacional	78
Figura 12 – Desfile escolar de Sete de Setembro na Rua Marechal Floriano	79
Figura 13 – Registros da Linha Internacional na década de 1980.....	81
Figura 14 – Comércio informal na Av. Dr. Gaspar Rodríguez de Francia antes da revitalização da Linha Internacional	84
Figura 15 – Av. Dr. Gaspar Rodríguez de Francia, entre ruas Curupayty e Perpetuo Socorro, em 2006.	84
Figura 16 – Av. Dr. Gaspar Rodríguez de Francia, após a revitalização da Linha Internacional, entre ruas Curupayty e Perpetuo Socorro, em 2016 (acima) e 2019 (abaixo).....	85
Figura 17 – Shopping China, Maxi Hipermercado e Planet Outlet, respectivamente em primeiro, segundo e terceiro planos	86
Figura 18 – Comércio fronteiriço em Puerto Iguazú e incorporação turística da fronteira em Foz do Iguaçu	98
Figura 19 – Área de abrangência do itinerário cultural Caminho para os Ervais.....	103
Figura 20 – Terminal de transbordo do sistema de transporte urbano de Ponta Porã na Linha Internacional	114
Figura 21 – Entorno do terminal de transbordo do sistema de transporte urbano de Ponta Porã	115
Figura 22 – Delimitação da área de estudo.....	117
Figura 23 – Diagrama de caracterização dos trechos estudados	118
Figura 24 – Delimitação da Região Norte – Mariscal Estigarribia	119
Figura 25 – Panorama da Região Norte – Mariscal Estigarribia.....	120
Figura 26 – Placa alusiva à visita presidencial de 2010	120

Figura 27 – Arquitetura de valor histórico e patrimonial em Pedro Juan Caballero	121
Figura 28 – Atividades relacionadas ao turismo e ao lazer.....	121
Figura 29 – Centro Comercial da Fronteira	123
Figura 30 – Shopping Calçadão Mercosul.....	123
Figura 31 – Delimitação da Região Central – Perpetuo Socorro.....	124
Figura 32 – Obstáculos à acessibilidade de pedestres nas <i>Casillas para Comercio</i> , lado paraguaio.....	125
Figura 33 – Obstáculos à acessibilidade de pedestres no Shopping Calçadão Mercosul, lado brasileiro.....	125
Figura 34 – Panorama da Região Sul – General Díaz e San Antonio.....	127
Figura 35 – Delimitação da Região Sul – General Díaz e San Antonio	128
Figura 36 – Más condições de uso do espaço no canteiro central da Linha Internacional	129
Figura 37 – Perfil de uso do solo na Região Sul – General Díaz e San Antonio.....	129
Figura 38 – Administración de Aduana de Pedro Juan Caballero	130
Figura 39 – Receita Federal do Brasil em Ponta Porã	130
Figura 40 – Ação de saúde para vacinação na fronteira envolvendo as três esferas de governo	132
Figura 41 – Fechamento da fronteira seca entre Pedro Juan Caballero (PY) e Ponta Porã (BR)	136
Figura 42 – Convite para a Consulta Urbana.....	147
Figura 43 – Abertura da Consulta Urbana	148
Figura 44 – Grupo de Trabalho da Linha Internacional na Consulta Urbana.....	149
Figura 45 – Maquete eletrônica do Projeto de Revitalização da Linha Internacional	157
Figura 46 – Fôlder divulgado pela Prefeitura Municipal de Ponta Porã.....	158
Figura 47 – Projeto de Revitalização da Linha Internacional em fase de obras	159
Figura 48 – Comparação entre a versão construída (acima) e o projeto inicial da Revitalização da Linha.....	160
Figura 49 – Ambulante e produtos à venda na área de comércio da Linha Internacional	168

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantidade de ocorrências por plataforma e uso de articuladores	38
Tabela 2 – Matrículas no Ensino Fundamental – Variação de 2016 em relação a 2015.....	90
Tabela 3 – Aproveitamento escolar no Ensino Fundamental	91
Tabela 4 – Aproveitamento escolar no Ensino Médio	91
Tabela 5 – Porcentual de Empregos Formais na População Economicamente Ativa (PEA)...	92
Tabela 6 – Produto Interno Bruto (PIB) <i>per capita</i> em R\$	92
Tabela 7 – Taxa de homicídios por 100.000 habitantes	92
Tabela 8 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), Censo 2010.....	93

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AR	Argentina
AVA	Avaliação de Vulnerabilidade Ambiental (ONU)
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BR	Brasil
CADEF	Centro de Análise e Difusão do Espaço Fronteiriço
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal de Nível Superior
Colef	<i>Colegio de la Frontera Norte</i> (instituição mexicana)
DGEEC	<i>Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos</i> (órgão paraguaio)
EC	Estatuto da Cidade
FUMIN	Fundo Multilateral de Investimento do BID
GEO	<i>Global Environment Outlook – Panorama Ambiental Global</i> (ONU)
HABITAT	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBICT	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
IDESF	Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Mackenzie	Universidade Presbiteriana Mackenzie
MCidades	Ministério das Cidades
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MEC	Ministério da Educação
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MPEs	Micro e Pequenas Empresas
MS	Mato Grosso do Sul
MSSF	Mato Grosso do Sul Sem Fronteiras
ONG	Organização não governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PARLIM	Parlamento Internacional Municipal
PD	Plano Diretor
PDFF	Plano de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PDP	Plano Diretor Participativo

PDS	<i>Plan de Desarrollo Sustentable</i> (instrumento urbano paraguaio)
PMNDyOT	<i>Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial</i> (plano de desenvolvimento paraguaio)
PNDR	Plano Nacional de Desenvolvimento Regional
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
POUT	<i>Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial</i> (instrumento urbano paraguaio)
PY	Paraguai
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
UE	União Europeia
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFGD	Universidade Federal da Grande Dourados
UFMS	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Unioeste	Universidade Estadual do Oeste do Paraná
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	23
2	PONTA PORÃ E PEDRO JUAN CABALLERO: FORMAÇÃO DAS CIDADES, SEUS INSTRUMENTOS E A LINHA INTERNACIONAL.....	51
2.1	A formação das cidades de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero	52
2.2	Fronteiras e cidades no Brasil e no Paraguai: regulação e planejamento	62
2.3	Aspectos jurídicos e regulação urbanística em Ponta Porã e Pedro Juan Caballero	71
2.4	Linha Internacional: evolução e transformações.....	75
3	A LINHA INTERNACIONAL: ENTRE BRASIL E PARAGUAI, ENTRE LOCAL E GLOBAL	89
3.1	Cidades gêmeas: desenvolvimento, integração, planejamento estratégico e turismo	89
3.2	Cooperação internacional descentralizada e paradiplomacia: aspectos e experiências	104
3.2.1	Mercocidades e FCCR	107
3.2.2	FOCEM.....	110
3.2.3	Mato Grosso do Sul Sem Fronteiras	110
3.2.4	Parlamento Internacional Municipal – PARLIM.....	112
3.2.5	Gestão Municipal e Comunitária dos serviços de coleta e disposição de resíduos sólidos em Pedro Juan Caballero e Ponta Porã	113
3.2.6	As iniciativas hoje.....	113
3.3	Caracterização da área de estudo	116
3.3.1	Região Norte – Mariscal Estigarribia.....	118
3.3.2	Região Central – Perpetuo Socorro.....	122
3.3.3	Região Sul – General Díaz e San Antonio	126
3.4	Linha Internacional: uma síntese dos desafios da integração fronteiriça.....	131
4	OS FRUTOS DAS PARCERIAS MULTIESCALARES E A COOPERAÇÃO URBANA TRANSFRONTEIRIÇA	135
4.1	GEO, AVA e Plano Diretor Participativo: construção e elaboração em Ponta Porã	137
4.1.1	O meio ambiente e a participação popular na política urbana brasileira	137
4.1.2	GEO Cidades – Panorama Ambiental Global.....	138
4.1.3	A Avaliação de Vulnerabilidade Ambiental – AVA.....	140
4.1.4	O Plano Diretor Participativo – PDP	140
4.1.5	A sinergia dos instrumentos em Ponta Porã.....	141
4.2	Consulta Urbana, Pacto Urbano e ações posteriores.....	145

4.2.1 A Consulta Urbana	146
4.2.2 O Pacto Urbano	150
4.2.3 O Plano de Ação de Ponta Porã.....	151
4.2.4 O Código Urbanístico e leis posteriores: um possível desmonte	152
4.2.5 O Projeto URB-AL III e a Revitalização da Linha Internacional	154
4.2.6 Balanço do Plano Diretor de Ponta Porã vigente a partir de seu processo de revisão..	163
4.2.7 O desafio das ações transfronteiriças entre Pedro Juan Caballero e Ponta Porã	164
4.3 A Linha Internacional hoje: limites dos instrumentos de intervenção física e regulatória na transformação de espaços urbanos.....	166
5 CONCLUSÃO.....	171
REFERÊNCIAS.....	179

“Às vezes o espelho aumenta o valor das coisas, às vezes anula. Nem tudo o que parece valer acima do espelho resiste a si próprio refletido no espelho. As duas cidades gêmeas não são iguais, porque nada do que acontece em Valdrada é simétrico: para cada face ou gesto, há uma face ou gesto correspondente invertido ponto a ponto no espelho. As duas Valdradas vivem uma para a outra, olhando-se nos olhos continuamente, mas sem se amar”.

Italo Calvino (1990, p. 54)

1 INTRODUÇÃO

Fronteiras são espaços notáveis, entidades vivas que evoluem não somente pelo deslocamento ou redesenho das linhas, mas também pelo tipo de relação construída pelos lados que a compartilham, variável em intenção e intensidade no decorrer do tempo. Quando definidas por colonizadores ou atravessadas por poucos eventos, costumam ser arbitrárias, retilíneas e ignorar tanto acidentes naturais quanto as populações ali instaladas (não raro deliberadamente, de modo a fragmentá-las), como é o caso do Tratado de Tordesilhas (firmado em 1494, foi o primeiro dispositivo de separação entre as posses portuguesa e espanhola), das capitânicas hereditárias, da expansão rumo ao oeste estadunidense e argentino e do neocolonialismo na África. Quando, por outro lado, são construídas ao longo do tempo, trazem consigo um traçado que permite remontar a diversos períodos históricos e refletem com maior clareza a relação desenvolvida pelas comunidades com o espaço.

Hoje, a fronteira é um local muito mais dinâmico do que outrora fora, além de mais inserida nos fluxos e fixos de pessoas, bens, serviços e capital. Culturalmente rica e diversa; por um lado, mas, por outro, também marcada pela estraneidade, por alteridades e conflitos socioespaciais. Com a globalização e as novas articulações entre as esferas local, regional e global, o papel das fronteiras foi ressignificado. Inicialmente, a queda do muro de Berlim em 1989 fez supor de maneira otimista que os muros e obstáculos entre as nações desapareceriam, no entanto, justamente a dualidade entre global e local (instâncias, respectivamente, acima e abaixo da nação) permitiu novas identidades e separações. Assim, assiste-se agora a um número crescente de barreiras físicas em locais diversos, com vistas a limitar tanto as atividades lícitas como ilícitas. Por outro lado, o capital especulativo e financeiro encontra, nos dias correntes, muito menos empecilhos para circular (DILLA ALFONSO, 2015; PESAVENTO, 2006; ROSIÈRE, 2015).

A urbanização também é um dos fenômenos mais marcantes de nosso tempo, em que se presencia o crescimento populacional destas áreas paralelamente ao decréscimo da população rural no Brasil¹ e em diversas nações. No mundo globalizado, um seleto rol de cidades tem preponderância por apresentar vantagens estratégicas para os serviços corporativos avançados que as corporações transnacionais demandam. Entretanto, esta é apenas a face mais evidente de

¹ Em 1940, as cidades brasileiras abrigavam 26,3% da população, cifra que cresceu para 81,2% em 2000 (MARICATO, 2011, p. 16) e atingiu 84,36% em 2010 (IBGE, 2019).

uma nova lógica mundial a que estão submetidas todas as regiões². Central ou periférico, rico ou pobre, não há país que tenha escapado destes fenômenos e das intrincadas maneiras como se articulam.

Assim, naturalmente, estas forças também agem sobre as regiões de fronteira. E nela as cidades adquirem protagonismo, principalmente quando localizadas sobre o limite internacional. De características diversas, têm em comum o fato de que a fronteira as molda de maneira marcante, ainda mais no caso das cidades gêmeas³; Em alguns casos formam verdadeiras regiões transfronteiriças⁴ que acabam funcionando, paulatinamente, como unidades, mais pelo compartilhamento do espaço e de sua organização do que por coerência interna (SASSEN, 1998), isto é, a despeito de atritos e contrastes internos, seu papel no tabuleiro global é definido (voluntariamente ou não) pela condição fronteiriça. As chamadas cidades gêmeas aparecem em diversos trabalhos com definições levemente diferentes. Alguns autores preferem o termo conurbações⁵ transfronteiriças, pois, muito apropriadamente, sublinham que a noção de geminação implicaria em um grau de semelhança (OLIVEIRA, 2012), ou pelo menos sinergia que, dados os diversos entraves à integração das cidades, raramente se observa na realidade. Há ainda outras abordagens, como, por exemplo, a de Complexos Urbanos Transfronteiriços, que abarcam situações além da geminação e da conurbação (DILLA ALFONSO, 2015). Neste trabalho, quando dizemos cidades gêmeas o fazemos, na realidade, em consonância com o conceito estabelecido pelo Ministério da Integração Nacional⁶:

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 (BRASIL, 2014).

² Saskia Sassen aborda o fenômeno. Podem-se destacar dois trechos: “*El proceso clave, desde la perspectiva de la economía urbana, es la demanda creciente de servicios por parte de las empresas en todas las industrias, y el hecho de que las ciudades son sitios preferidos de producción para dichos servicios, sea en los niveles global, nacional o regional*” e “*En este contexto, la globalización se vuelve una cuestión de escala y complejidad agregada, en un proceso que también está teniendo lugar en niveles más bajos de la jerarquía urbana y con una orientación nacional o regional, más que global*”. (SASSEN, 1998).

³ Apesar de a expressão cidades gêmeas aparecer com hífen em diversos documentos oficiais, de acordo com o Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa (VOLP), a expressão não leva hífen. Dessa maneira, o presente trabalho apresentará o termo sem uso do hífen.

⁴ Para Carneiro Filho (2013, p. 41), “a transfronteirização constitui um conjunto de estratégias de atores públicos (estatais e não estatais) e privados que visam o desenvolvimento de ações diversas de integração supranacional”.

⁵ O conceito de conurbação será mais adequadamente tratado adiante, no referencial teórico.

⁶ O Ministério da Integração Nacional corresponde atualmente ao Ministério do Desenvolvimento Regional, após ter sido fundido com o Ministério das Cidades em 1º de janeiro de 2019.

As cidades às margens de um território surgem com a função básica de mediar a relação com “o outro”. Assim, por um lado, no litoral muitas delas surgem e se desenvolvem a partir de portos, e nas fronteiras as cidades existem também como parte de uma rede com as mesmas finalidades, ou seja, exercer o papel de controle e intermediação dos fluxos de entrada e saída, denotar a presença do governo, colonizar o espaço, entre outras. Esta relação pode ser de diversas naturezas, pacífica ou conflituosa, e estes aspectos não se excluem em uma mesma localidade. A posse do território e o controle sobre o transporte de pessoas, mercadorias e serviços, seja sob a forma de estímulo ou de inibição, são o que determina, em momento inicial, a necessidade ou a vantagem de se criar e desenvolver um assentamento humano em algum local. A partir daí as relações estabelecidas entre os dois lados moldam o desenvolvimento e as características do conjunto e suas partes. Exemplos de fatores que regem a criação e evolução de cidades de fronteira incluem (mas não se limitam) a defesa do território, a integração do comércio local e regional e a oferta de serviços diferenciados em sua natureza e preço.

Deste modo, comumente o crescimento de uma cidade fronteiriça ocorre na forma de base para absorção e mediação dos benefícios oferecidos pelo outro lado da linha. A cidade responsável pela oferta, então, se especializa no provimento destes benefícios e os dois lados se alimentam mutuamente. Contudo, as vantagens e desvantagens dessa interação não são idênticas para cada uma delas. Ambas são muito sensíveis aos fatores que afetam o lado “oposto” (ou complementar), mas não têm poder de atuação igual, muito menos bilateral, sobre eles. Moldadas por aspectos locais ou gerais, estas cidades produzem arranjos e estes beneficiam ou prejudicam, diretamente, o capital e seus detentores. Passa a existir então, a pressão pela transformação ou manutenção de determinadas situações e, além disso, estes locais são vitrine de concertações ou disputas entre os respectivos entes superiores.

O desafio urbano é que as cidades gêmeas têm os mesmos problemas intrínsecos a qualquer cidade, acrescidos daqueles que lhes são particulares (TORRECILHA, 2013, p. 10). Configuram um local onde as diferenças se tornam mais notáveis, as diversas esferas de governo têm interesses específicos (às vezes conflitantes entre si) e a cooperação se faz mais necessária. Contudo, as barreiras se apresentam nitidamente na forma de limitação à ação dos diversos agentes, governamentais ou não. Ao mesmo tempo, quando a malha urbana é contínua, nem as causas das mazelas nem as consequências das iniciativas positivas se detêm no limite internacional, entretanto, ali cessa a possibilidade de ingerência de cada gestor, pelo menos nos moldes políticos tradicionais.

Em cidades gêmeas, principalmente nas conurbações transfronteiriças, os instrumentos de planejamento urbano já nascem limitados, mas precisam, como em um jogo de xadrez,

prever a reação vizinha, ou as consequências além da linha de fronteira. Em algumas situações o pior que se pode esperar é algum grau de descompasso ou negligência (na distribuição de equipamentos urbanos como escolas e postos de saúde, por exemplo, ou no controle do tráfego). Em outros casos, pode-se mesmo gerar uma oportunidade para o lado oposto, que colherá sozinho os benefícios e dividirá os malefícios (restrições unilaterais ao adensamento e à verticalização, por exemplo, podem fazer com que a cidade mais permissiva aumente sozinho sua arrecadação e investimentos, mas as consequências socioambientais serão bilaterais). Estas são barreiras que tendem a se impor naturalmente. Não obstante, a partir do diálogo e da definição de estratégias, a implantação de medidas cuidadosas e adequadas a cada realidade pode promover uma vasta gama de oportunidades de desenvolvimento bilateral.

Neste sentido, o objeto de estudo deste trabalho é a conurbação transfronteiriça formada por Ponta Porã, no estado de Mato Grosso do Sul (MS), e Pedro Juan Caballero, capital do departamento⁷ de Amambay, no Paraguai (PY). São cidades gêmeas em fronteira seca (ver figuras abaixo) e importantes centros regionais, características principais que motivaram sua escolha. Juntas, formam uma conurbação com mais de 210 mil habitantes⁸ (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 2019; DGEEC, 2015b), que pode ser considerada o terceiro pátio urbano em Mato Grosso do Sul, atrás apenas da capital (Campo Grande) e de Dourados. A economia, além do turismo de compras, é movida pelo agronegócio, serviços e educação: o lado brasileiro conta com a presença de três instituições públicas de ensino superior⁹ e algumas privadas. O lado paraguaio tornou-se um polo no ensino privado com cursos de medicina, com foco em atendimento ao público brasileiro¹⁰, e possui também um rol de outros cursos sendo ofertados.

⁷ Divisão administrativa intermediária entre o governo central e os municípios, correspondente ao estado no ordenamento brasileiro.

⁸ Aproximadamente 120.576 em Pedro Juan Caballero (2019) e 92.526 em Ponta Porã (2019).

⁹ Duas federais, a Universidade de Mato Grosso do Sul (UFMS) e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul (IFMS); e uma estadual, a Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS).

¹⁰ Segundo informações colhidas no Consulado Brasileiro em Pedro Juan Caballero, o número de estudantes brasileiros cursando medicina nas universidades da cidade é superior a dez mil.

Figura 1 – Conurbação na fronteira seca na região central de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero: transição entre R. Duque de Caxias (BR, esq.) e Av. Carlos Domínguez (PY, dir.)



Fonte: Acervo pessoal do autor. Produzida em trabalho de campo, em 18 de setembro de 2019.

Figura 2 – Trecho Noroeste da fronteira seca com conurbação, rodovia MS-164



Fonte: Acervo pessoal do autor. Produzida em trabalho de campo, em 18 de setembro de 2019.

Figura 3 - Marco e bandeiras na Linha Internacional entre Brasil e Paraguai



Fonte: Acervo pessoal do autor. Produzida em trabalho de campo, em 18 de setembro de 2019.

Pedro Juan Caballero, por ser capital do departamento de Amambay, exerce no Paraguai papel mais sofisticado que aquele desempenhado por Ponta Porã em relação ao Brasil. De acordo com a Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), realizado pelo extinto Ministério da Integração Nacional (BRASIL, 2005a), as duas cidades têm uma interação transfronteiriça do tipo sinapse¹¹, em que

[...] as trocas entre as aglomerações urbanas são intensas e ativamente apoiadas pelos Estados contíguos (infra-estrutura de articulação; mecanismos de apoio e regulamentação ao comércio), sendo mais visível que no tipo capilar a justaposição de fluxos comerciais internacionais e interurbanos (MACHADO, 2005, p. 275-279).

¹¹ Arnaud Cuisinier-Raynal (2001) desenvolve uma tipologia com cinco modelos de interação fronteiriça, adotada, com adaptações, por pesquisadores e pelos programas e estudos desenvolvidos pelo Governo Federal. O PDFF, então, classifica as interações em: 1) margem; 2) zona-tampão; 3) frentes; 4) capilar; 5) sinapse.

Em 2005, Ponta Porã foi um dos municípios escolhidos para aplicação de metodologias adotadas por programas da Organização das Nações Unidas (ONU), o PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente) e HABITAT (Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos), e pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA). Os resultados estão materializados em dois relatórios produzidos segundo tais metodologias: a Avaliação de Vulnerabilidade Ambiental (AVA, do MMA) e o Panorama Ambiental Global (GEO, sigla do original em inglês *Global Environment Outlook*, do PNUMA). A aplicação da metodologia em Ponta Porã será tratada no item 4.1.

No espaço de alguns quilômetros da linha internacional, uma faixa de cinquenta metros de largura escancara as relações e fricções entre as duas cidades. De espaço livre utilizado para o lazer e a socialização até algumas décadas atrás, o espaço passou – ao menos na região central – a ser o ponto eminente para o que as cidades menos gostariam que fosse visto: tráfico, contrabando, camelôs e ambulantes, prostituição.

A fim de transformar esta realidade foi proposta uma intervenção financiada pela União Europeia (UE), que buscou requalificar o local ao proporcionar uma outra estrutura para os pequenos comerciantes – uma edificação na faixa, *a priori*, não é permitida. Não obstante isso, foi a única vez que a UE, dentro deste projeto que já contemplou diversas cidades do mundo, financiou obra física.

A dissertação é composta pelos seguintes elementos que caracterizam um trabalho acadêmico:

a) Problema de pesquisa

As políticas públicas derivadas do Projeto HABITAT, a partir dos convênios internacionais, impactaram positivamente os processos de planejamento urbano e participação popular e influenciaram o grau de interação entre as cidades gêmeas de Pedro Juan Caballero e Ponta Porã?

b) Objetivo Geral

Analisar a Linha Internacional, no trecho conurbado, como elemento de união, como instrumento de divisão e como forma de controle urbanístico da conurbação de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero e o papel, na Linha, das obras e políticas derivadas do Projeto HABITAT.

Dada sua extensão, a obra se deterá à área mais afetada pelo projeto HABITAT e às áreas imediatamente vizinhas. Esta delimitação e caracterização estão detalhadas no item 3.3.

c) Objetivos Específicos

Como objetivos específicos, este trabalho busca:

- I. Analisar fatores históricos, jurídicos e urbanísticos das cidades e da Linha Internacional e fatores determinantes para forças de expansão, regulação, aproximação, união, entre outras, nas cidades de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero;
- II. Avaliar as cidades de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero sob a ótica dos fenômenos globais que transformam cidades e fronteiras e impõem mudanças em sua gestão, e como a Linha Internacional reflete esta lógica
- III. Discutir a Linha como instrumento de controle, de separação e como símbolo a partir do Projeto HABITAT (Plano Diretor, Consulta Urbana, Revitalização da Linha etc., em Ponta Porã), sua relação com o planejamento urbano e com Pedro Juan Caballero.

d) Hipótese

A cooperação internacional descentralizada, a paradiplomacia¹² e maior autonomia política possibilitam ganhos ao planejamento e desenvolvimento das cidades e à participação popular no processo. A continuidade e o direcionamento dos benefícios dependem das ações desenvolvidas subsequentemente pelos agentes recipientes.

e) Justificativas

A temática de fronteiras passa por um estágio de consolidação acadêmica no Brasil. Além de ser estudada por pesquisadores de múltiplas áreas, é objeto atualmente de programas de pós-graduação *stricto sensu* diversos¹³. Entretanto, é possível observar que a conurbação transfronteiriça de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero (a segunda maior no país e a principal fronteira seca) é ainda objeto de análise de poucos arquitetos e urbanistas.

Pessoalmente, motivou este pesquisador a possibilidade de conciliar o desejo de aprofundar estudos no campo do urbanismo iniciados em especialização *lato sensu* (ARAÚJO FILHO, 2013) com a oportunidade de se debruçar sobre uma temática nova, porém de suma

¹² O item 3.2 apresenta estes conceitos na forma como são adotados neste trabalho.

¹³ Além do Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos da UFGD, pode-se citar o Mestrado Profissional em Estudos Fronteiriços da UFMS, o Mestrado em Sociedade e Fronteiras da Universidade Federal de Roraima e o Mestrado Profissional em Estudos de Fronteira da Universidade Federal do Amapá. A União é a única instituição no país a ofertar um programa de fronteira em nível de mestrado e doutorado. Há também programas de pós-graduação *stricto sensu* em que as fronteiras são uma linha de pesquisa.

importância tanto para o entendimento da realidade sul-mato-grossense quanto para sua transformação.

f) Metodologia

O presente trabalho consiste em uma pesquisa qualitativa, no tocante à abordagem. Trata-se de uma pesquisa básica no que se refere à sua natureza.

Quanto aos objetivos, configura uma pesquisa de cunho exploratório, e quanto aos procedimentos, trata-se de um estudo de caso, enriquecido com pesquisa bibliográfica e documental e por cartografia temática elaborada especialmente para a presente dissertação.

Serão estudados os principais instrumentos de planejamento urbano das cidades, o Plano Diretor de Ponta Porã e o *Plan de Ordenamiento Territorial y Urbano* de Pedro Juan Caballero, que foram desenvolvidos de maneira independente, porém, com consequências em ambas as cidades. Em Ponta Porã, há também documentos produzidos como fruto de parceria interinstitucional entre município, governo federal e a ONU, a saber, GEO e a AVA. Também será analisada a linha de fronteira a partir de trabalhos de campo realizados no local em diferentes oportunidades.

g) Método

Entre os tipos de métodos científicos existentes, a saber: indutivo, dedutivo, hipotético-dedutivo e dialético, na presente pesquisa optou-se pelo método indutivo, através do qual, a partir de ocorrências particulares, são inferidas tendências mais gerais, ou seja, conclusões mais amplas e aplicáveis ao universo de estudo. Tais tendências permitem tecer interpretações e análises no tema delimitado. O raciocínio permite passar dos indícios a uma realidade por eles revelada, isto é, do especial ao geral, do singular ao plural. Para isso, devem ser respeitadas três fases, assim sequenciadas: observação dos fenômenos, descoberta da relação entre eles e generalização da relação (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 86-87).

Seu delineamento é na forma de estudo de caso, a fim de permitir seu amplo e detalhado conhecimento, investigando o fenômeno dentro de seu contexto real, já que nas ciências sociais a delimitação dos fenômenos em relação ao contexto representa um enorme desafio. A modalidade permite ainda preservar o caráter unitário do objeto estudado e explicar as variáveis causais dos fenômenos em contextos que não permitem o uso de levantamentos estatisticamente rigorosos ou de experimentos (GIL, 2002, p. 54).

Tem objetivo exploratório, ou seja, de proporcionar maior familiaridade com o problema, explicitá-lo e construir hipóteses (GIL, 2002, p. 41). Seu marco temporal remonta a 2005¹⁴, quando foram iniciadas as discussões do PDP de Ponta Porã, do GEO e da AVA, até o ano de 2019.

Para resgatar a evolução das estratégias de controle do espaço que culminaram no modelo atualmente vigente e que foi aplicado em Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, foi feita uma revisão a partir de obras importantes para essa temática. Em seguida, o texto trata de analisar o processo de elaboração e o conteúdo dos produtos, isto é, dos planos diretores de cada cidade e, no caso de Ponta Porã, os relatórios AVA e GEO. O processo e o produto, isto é, o texto da legislação e dos relatórios, serão investigados por análise documental.

O estudo da linha de fronteira urbana será iniciado com uma análise documental e bibliográfica que permita resgatar sua evolução morfológica recente, com especial ênfase no processo de elaboração do concurso, projeto e construção da estrutura hoje existente. Esta análise dialogará com trabalhos de campo.

h) Referencial teórico

O referencial teórico, também chamado de *corpus*, é um item muitas vezes negligenciado nas pesquisas, mas de relevância significativa para a validade da investigação.

As definições estabelecidas para o método utilizado neste texto, embora essenciais, carecem de complemento, uma vez que se faz necessário, ainda, estabelecer alguns pressupostos. Ainda que planteadas por pesquisadores que não utilizam o método indutivo (SILVEIRA, 1996), tais premissas não se chocam com ele neste trabalho. São elas:

- A observação e a interpretação são indissolúveis e estão impregnadas de pressupostos e teorias;
- O conhecimento prévio determina como o pesquisador apreende a realidade e influencia a observação, portanto, não é possível conceber uma observação neutra, isenta de teorias e de pressupostos.
- O conhecimento científico é uma construção humana provisória que pode demandar reformulações

Deste modo, torna-se conveniente e oportuno, neste ponto, explicitar os referenciais teóricos do trabalho, inclusive para conceitos de uso corrente, os quais frequentemente são tidos

¹⁴ Naturalmente, não se prescindiu de analisar a formação histórica das cidades e da área de estudo. O marco temporal se refere ao início do projeto GEO Ponta Porã.

como pré-construídos e independentes. A natureza interdisciplinar do objeto de pesquisa requer que se reporte a uma variada gama de áreas do conhecimento. Para Lisandra Lamoso, a fronteira “na ciência é um dos campos mais exigentes quanto à elaboração de estudos interdisciplinares. A complexidade das relações e dos objetos implica em um sofisticado grau de interação e de reconhecimento entre os mais diversos enfoques científicos” (LAMOSO, 2010, p. 11).

O termo *conurbação* vem sendo usado com significados diversos, como, por exemplo, em substituição ao jargão *região metropolitana*, que é alvo de críticas de alguns especialistas. No presente trabalho, para caracterizar *conurbação*, resgata-se o sentido que lhe desejou atribuir o pesquisador considerado o criador do termo, o escocês Patrick Geddes, ao tentar descrever o que ele denominou de transformações da “tradição geográfica” da cidade e do campo. Segundo o autor,

Para focar tais desenvolvimentos, de fato transformações, da tradição geográfica de cidade e campo em que fomos criados, e expressá-los mais acuradamente, precisamos de uma pequena extensão de nosso vocabulário; pois cada nova ideia para a qual não possuímos ainda uma palavra merece ter uma. Um nome, então, para estas cidades-regiões, estes aglomerados de cidades, é desejável. Não se pode chamá-las de constelações; conglomerados seria, infelizmente! mais próximo do presente, mas pode soar insatisfatório; que tal “Conurbações?” Talvez esta palavra possa ser a necessária, como uma expressão desta nova forma de agrupamento populacional, que já está, como se subconscientemente, desenvolvendo novas formas de agrupamentos sociais, bem como de governo e de administração definidas. (GEDDES, 1915, p. 34. Tradução livre do original¹⁵)

Ao cunhar o termo, Geddes demonstra a necessidade de criação de um vocábulo que desse conta não apenas de uma transformação física, como também de seus desdobramentos sociais, políticos e administrativos. Entretanto, posteriormente, estes importantes aspectos foram relegados a segundo plano, prevalecendo a noção de conurbação como mero encontro de malhas urbanas de diferentes municípios, ou ainda, equivocadamente, como sinônimo de região metropolitana, formação que possui um núcleo (como ocorre, por exemplo, com diversas capitais estaduais no Brasil, que estabelecem uma relação hierárquica com os municípios vizinhos). O termo é atualmente encontrado em textos de leis e outros documentos oficiais

¹⁵ Originalmente: “To focus these developments, indeed transformations, of the geographic tradition of town and country in which we were brought up, and express them more sharply, we need some little extension of our vocabulary; for each new idea for which we have not yet a word deserves one. Some name, then, for these city-regions, these town aggregates, is wanted. Constellations we cannot call them; conglomerations is, alas! nearer the mark at present, but it may sound unappreciative; what of ‘Conurbations?’ That perhaps may serve as the necessary word, as an expression of this new form of population-grouping, which is already, as it were subconsciously, developing new forms of social grouping and of definite government and administration by and by also”.

(como, por exemplo, na portaria federal que trata de cidades gêmeas), porém, em geral, sem definição clara de seu significado (NUNES, 2019).

Ainda na seara espacial, a respeito da relação com ele desenvolvida por aqueles que o utilizam, reporta-se às discussões formuladas por Marc Augé (1994). O autor, a partir dos conceitos de *supermodernidade* e *não lugar*, traz uma nova possibilidade de análise do espaço e das relações para o objeto de estudo deste texto. A supermodernidade é uma condição contemporânea caracterizada por presenciar “a superabundância factual, a superabundância espacial e a individualização das referências” (p. 41). Como decorrência dela, transitamos não somente por *lugares*, como o lar ou outro local personalizado, mas também por não lugares.

Se um **lugar** pode se definir como identitário, relacional e histórico, um espaço que não pode se definir nem como identitário, nem como relacional, nem como histórico definirá um **não lugar**. A hipótese aqui defendida é a de que **a supermodernidade é produtora de não lugares** [...]. (1994, p. 73, grifos nossos)

Grandes centros comerciais, autoestradas e terminais de transporte são alguns exemplos notáveis de não lugares, porém, este conceito pode ter aplicações ampliadas na fronteira, em cidades gêmeas e no projeto URB-AL III¹⁶, que serão discutidas oportunamente no texto.

Existem diversas correntes ligadas ao conceito de *desenvolvimento*; em sua maioria, derivam do trabalho de economistas seminais, quando estes advogavam que a razão para se perseguir o crescimento econômico seria a melhoria da qualidade de vida da população. Nas correntes clássica e neoclássica da economia, a relação entre desenvolvimento, economia e cultura é indireta (DALLABRIDA, 2011, p. 285). Esta relação se altera ao longo do século XX, principalmente quando profissionais de outras áreas e fora dos eixos então hegemônicos de produção do conhecimento buscam adaptar os conceitos existentes a novas questões e, assim, aplicá-los na promoção de países periféricos, tal como feito, por exemplo, por Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto na corrente weberiana da Teoria da Dependência, que interpreta o desenvolvimento como um processo social (p. 289). Importa-nos ressaltar que se deve sempre levar em consideração a diferença entre *crescimento econômico* e

¹⁶ Terceira fase do programa de cooperação descentralizada criado em 1995 pela Comissão Europeia, que tem como objetivo incentivar o diálogo e parcerias entre União Europeia e América Latina, em prol do desenvolvimento socioeconômico. Destinado às cidades, reúne municípios e governos locais, permitindo, também, a participação de associações e universidades. O URB-AL Representa o aprofundamento das relações entre as duas regiões, algo que vinha se intensificando desde diálogos iniciados em 1990. A primeira fase ocorreu entre 1996 e 2000; a segunda, entre 2001 e 2006; e a terceira, a que esta dissertação se refere, foi desenvolvida entre 2009 e 2013. Cada fase tinha seu próprio objetivo geral (no caso da Fase III, aumentar o grau de coesão social e territorial) e objetivos específicos, bem como orçamentos distintos (Fase 1: 14 milhões de euros; Fases II e III: 50 milhões de euros cada) (OCO, 2013; FERREIRA; PRADO, 2013; COMISSÃO EUROPEIA, 2019).

desenvolvimento, e não somente subordinar um ao outro. Isto é relevante na medida em que o potencial de crescimento econômico tende dominar debates a respeito de desenvolvimento (ABLAS, 1991, p.44), mesmo quando outras variáveis são ameaçadas – as dimensões sociais, ecológicas, culturais e políticas das decisões, por exemplo.

Isto posto, opta-se, neste texto, por uma abordagem diversa. O conceito de *desenvolvimento* aqui utilizado deriva de Amartya Sen, para quem este fenômeno “pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam” (2000, p. 17), em contraste com visões tradicionais que meramente se debruçam sobre aspectos materiais, como o crescimento econômico e de renda e a modernização tecnológica. Sem deixar de reconhecer estes fatores como um meio de expandir as liberdades, o autor inclui serviços e direitos em prol da população na balança. Deste modo, o desenvolvimento passa a ter sentido e, no caminho, requer que as limitações à liberdade e às oportunidades sejam combatidas, tais como a pobreza, o autoritarismo e a desassistência. A expansão das liberdades, portanto, é não somente finalidade do desenvolvimento, como também o próprio meio para o alcançar.

Os aspectos sociais se mesclam aos interesses econômicos e políticos que regem a produção do espaço, em geral, e da cidade, em particular. Flávio Villaça (2005) retrata as particularidades do caso brasileiro. Por fim, Maricato (2011) e Arantes, Vainer e Maricato (2013) abordam a crise do modelo vigente de planejamento urbano.

As fronteiras são um objeto totalmente distinto, e serão trabalhadas por três linhas principais de abordagem: a tipológica, a particularidade das cidades de fronteira e a construção histórica local. A definição tipológica é relevante para a compreensão das particularidades da fronteira objeto de estudo, e para isso reporta-se a Lia Osorio Machado (2005a; 2005b) e Arnaud Cuisinier-Raynal (2001). As cidades de fronteira e a transfronteirização, são abordadas conforme Tito Alegria (2009) e Haroldo Dilla Alfonso (2015). Por fim, particularidades da formação do espaço fronteiro entre Brasil e Paraguai são apoiadas em Sylvain Souchaud (2007) e em Domingo Laino (1979); mais especificamente, em relação a Pedro Juan Caballero, reporta-se a Fabio Goiris (1999).

Faz-se necessário reportar-se à literatura a respeito da hierarquização dos espaços urbanos na rede em que estão inseridos. Este procedimento é importante para o diálogo deste trabalho com a produção acadêmica especializada da área de desenvolvimento e integração regional, segundo a linha de pesquisa adotada na dissertação. Ademais, é fundamentado ou influenciado por tais teorias que os órgãos brasileiros atuam, como, por exemplo, o IBGE.

Publicada pela primeira vez em 1933 pelo alemão Walter Christaller, a teoria dos lugares centrais influenciou a análise geográfica de modo duradouro, ao buscar avaliar as cidades a

partir de sua posição hierárquica na rede urbana. É eminentemente dedutiva, baseada em hipóteses simplificadoras. Ademais, é centrada na questão econômica, de oferta e demanda de bens e serviços (“produtos”). Deste modo, as cidades ocupam posições distintas na rede urbana conforme o nível dos produtos que oferecem. Cada produto é oferecido em cada local conforme a demanda, função da frequência de consumo, que é inversamente proporcional à distância do centro que o oferece. Grandes distâncias aumentam os custos de transporte das mercadorias e, portanto, seu preço final. A máxima distância percorrida pelos consumidores para aquisição do produto determina seu alcance, denominado “área de influência”, “alcance espacial” ou “amplitude” (*range*). A oferta de cada produto, por sua vez, é dependente da demanda, e só se justifica a partir de um limiar (*threshold*). Quanto menor o limiar, mais fartamente o produto será ofertado, o que o coloca na menor posição hierárquica. Produtos cujo limiar de oferta seja alto, logo, dependente de uma grande área de influência, ocupam o topo da hierarquia. A correlação com os espaços urbanos é a disponibilidade dos bens. Os locais de menor polarização somente ofertam bens de baixo limiar e baixo alcance espacial. As metrópoles, por outro lado, são onde se oferecem os bens de mais alto limiar e maior alcance espacial (CHRISTALLER, 1966; RIBEIRO, 2016).

Todavia, uma ressalva, que reforça a especificidade de espaços fronteiriços, da rede urbana sul-mato-grossense e da conurbação que ora se estuda, faz-se necessária: sob certos aspectos, ela aparentará não se encaixar nas teorias que são satisfatoriamente aplicadas em outras localidades. Torna-se imperioso, então, conjecturar a partir de seu contexto específico as razões deste fenômeno. Isto quer dizer, por exemplo, que a existência da oferta dos sofisticados bens de consumo e de um ensino superior complexo em Pedro Juan Caballero têm limiares e áreas de influência distintos sob a luz da teoria proposta por Christaller (1966). Esta aparente excentricidade se deve, isto sim, à localização fronteiriça e particularidades locais, as quais o texto permite identificar. Planteia-se, então, que os bens de consumo da reexportação¹⁷ são ofertados na medida da capacidade do público-alvo atendido auferir ganhos por economia de arbitragem. Estes ganhos são limitados pelos gastos com deslocamento, limitações tributárias impostas pelas alfândegas e outros fatores. O ensino superior, por sua vez, atrai brasileiros de todo o território nacional, pois, pelo menos no caso das graduações em Medicina, ainda que se careça do respaldo necessário, isto é, do reconhecimento por parte das autoridades de ensino e do respectivo conselho profissional, os preços praticados no Paraguai e o custo de vida local

¹⁷ Para Lamberti e Martins (2010, p. 102), “a reexportação corresponde ao processo de entrada de bens, finalizados ou não, num determinado país, com destino a um terceiro país. Logo, não se destina ao mercado consumidor do país importador”.

permitem o acesso a este serviço privado por estratos de renda que não poderiam dele usufruir de outra maneira, logo, é um serviço de mais alto limiar e maior área de influência.

i) Revisão de literatura

A revisão de literatura, ou estado da arte, no universo da pesquisa, refere-se à reconstituição, pelo pesquisador, do estágio de desenvolvimento do tema pesquisado, permitindo-lhe, além da aquisição de maior familiaridade com o assunto, a identificação de aspectos como lacunas, restrições, contribuições e práticas que poderão vir a impactar a produção de sua pesquisa.

A conciliação das temáticas de fronteira e urbana não poderia prescindir de seu cotejamento com a realidade do caso em estudo. Para tanto, procedeu-se a uma investigação em obras relevantes e tradicionais de autores que se debruçaram sobre os assuntos envolvidos, desde a história e a formação destas sociedades até as relações hodiernas entre os entes. Foi realizada, também, uma revisão da produção acadêmica contemporânea com objeto de estudo igual ou semelhante, com prioridade às dissertações de mestrado e teses de doutorado, dado que estes gêneros textuais prezam pela investigação e comprovação das afirmações neles postuladas, e são avaliados por banca examinadora. Esta revisão permite, ainda, criar maior familiaridade com a escrita e o fazer acadêmico em nível de pós-graduação *stricto sensu*, de modo a conferir melhor capacidade e embasamento na produção e redação da pesquisa. Cabe ressaltar que a revisão de literatura não esgota as referências do trabalho, pelo contrário. Ela se constitui no primeiro passo adotado pelo pesquisador para completar lacunas de seu trabalho, e acaba por ensejar a busca por outras obras. Com frequência, a contribuição de um texto analisado nesta etapa é também a apresentação de outras referências.

Para selecionar as obras deste último gênero foi feita uma pesquisa por palavras-chave pertinentes no Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES (catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!/) e na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (BDTD-IBICT) (bdtd.ibict.br/vufind/).

Na CAPES, notou-se que o uso de articuladores em termos compostos, como a expressão booleana *AND* ou aspas alterou a quantidade de resultados, o que não ocorreu com o uso do hífen. No IBICT, houve mudanças com o uso de aspas e com o hífen, mas não com a expressão booleana *AND*. A tabela abaixo mostra as ocorrências para uma pesquisa do termo *ciudades-gêmeas*.

Tabela 1 – Quantidade de ocorrências por plataforma e uso de articuladores

Expressão:	CAPES:	BDTD – IBICT:
Cidades gêmeas	19869	215
Cidades AND gêmeas	77	215
“Cidades gêmeas”	70	53
Cidades-gêmeas	19869	53
“Cidades-gêmeas”	70	53

Fonte: Produzida pelo autor.

Neste trabalho, foram adotados como parâmetros a busca mais rigorosa (que retornasse menor quantidade de ocorrências) e a preferência por teses frente às dissertações. Os termos buscados foram: “cidades-gêmeas” e “Ponta Porã”. De um universo de 31 obras pré-selecionadas, foram escolhidas, após análise, as dissertações, teses, livro e artigos elencados e discutidos abaixo.

Quadro 1 – Obras selecionadas de programas de pós-graduação *stricto sensu*, livro e artigos

Dissertações		
Título	Autora	Ano
A questão urbana no universo fronteiriço: sobre a fronteira internacional de Ponta Porã / MS	Isabella B. L. Ghetti	2008
Gestão de políticas públicas para bens comuns em território fronteiriço: o caso de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY)	Aline R. Brito	2018
O MS Sem Fronteiras e a paradiplomacia transfronteiriça entre Brasil, Bolívia e Paraguai	Rainne F. Nascimento	2016
Teses		
Título	Autor(a)	Ano
A cooperação descentralizada e a política para a fronteira no Brasil: o caso das cidades-gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero	Henrique Sartori A. Prado	2016
O papel das políticas públicas no desenvolvimento da região das cidades gêmeas de Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú	João M. B. Avelar	2018
Gestão compartilhada como espaço de integração na fronteira Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai)	Maria L. Torrecilha	2013
Livro		
Título	Autor	Ano
Metrópolis transfronteriza: Revisión de la hipótesis y evidencias de Tijuana, México y San Diego, Estados Unidos	Tito Alegría	2009
Artigos		
Título	Autor(es)	Ano
O mérito das cidades-gêmeas nos espaços fronteiriços	Tito C. M. Oliveira e Ricardo Marques Silva	2008
Espaços urbanos em cidades de Fronteira: Lógica Espacial x Lógica Legal	Karla N. B. Coelho e Antônio T. L. Reis	2011
Los complejos urbanos transfronterizos en América Latina	Haroldo Dilla Alfonso	2015
Integração produtiva Paraguai-Brasil: novos passos no relacionamento bilateral	Gustavo R. C. César	2016

Fonte: Elaborado pelo autor.

Oliveira e Silva (2008) estudaram as interações entre as redes urbanas do Brasil e do Paraguai a partir das cidades gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero e apontam serem necessárias metodologias adequadas ao desafio representado por sua complexidade e dinamismo dessas interações. A fronteira é um espaço único, de transição, e nele, a relação de proximidade, ou mesmo continuidade, oferecida pelas cidades gêmeas potencializa a sua importância. É onde as decisões relativas aos campos político, cultural, social, espacial e econômico se fazem sentir com maior clareza e intensidade, devido à centralidade que exercem sobre sua rede.

Coelho e Reis (2011) apresentam exemplos de divergência entre as lógicas espaciais e legais nos espaços de fronteira a partir dos espaços urbanos formados por Uruguaiana (BR) e Paso de los Libres (Argentina – AR) e pelo composto por Santana do Livramento (BR) e Rivera (Uruguai). Em ambos os casos, o lado brasileiro da fronteira está no estado do Rio Grande do Sul, mas, no primeiro, além do rio Uruguai, há postos aduaneiros em ambos os lados, enquanto, no segundo, os países são separados por uma avenida, uma fronteira seca, como em Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, com espaço urbano contínuo.

Há mais semelhanças: no segundo caso, principalmente, existe uma cultura fronteiriça, híbrida das identidades nacionais, fortalecida pela distância destes pontos em relação aos governos centrais. Sobre a fronteira entre Santana do Livramento e Rivera, estes autores afirmam que o “lado de lá” se torna um espaço complementar no dia-a-dia dos moradores dos dois lados, principalmente em relação ao comércio, neste aspecto muito sensível à economia dos países e às grandes oscilações cambiais (COELHO; REIS, 2011, p. 7). A prática de consumo, além das cotas pré-estabelecidas pela lei, deixa de ser vista como infração e se torna um hábito corriqueiro, perdendo o sentido pejorativo. Os laços de trabalho, amizade e família borram a fronteira, algo que não ocorre com os equipamentos e a infraestrutura urbana, com frequência duplicada e sem integração no âmbito institucional. Os autores apontam ainda o uso do solo como questão central na organização do espaço das cidades fronteiriças e afirmam que

[...] os planos diretores de desenvolvimento urbano podem ser grandes aliados para um maior desenvolvimento, [...] levando em consideração a dupla de cidades e suas potencialidades. Assim, os planos diretores integrados poderiam se tornar mais uma das peculiaridades dessas cidades. Os cidadãos possuem uma lógica espacial que não corresponde à lógica legal ou à legislação vigente em tais (COELHO; REIS, 2011, p. 6).

A integração do planejamento urbano no local precisaria ser acompanhada do desembaraço em relação a impeditivos legais locais e nacionais dos dois lados. Um possível incentivo – talvez um dos mais poderosos argumentos – a sua efetivação é que a configuração

atual da gestão representa entraves à circulação do capital. Conquanto justamente o proveito dessa diferença tenha impulsionado diversos setores (o que poderia sugerir uma resistência à mudança), o conjunto da sociedade perde com uma gestão prejudicada dos recursos e a integração pode ser feita de maneira a preservar os atuais benefícios. À semelhança do que ocorre na Europa atualmente, a união econômica desses espaços pode ser vista como uma evolução natural de práticas já concretizadas (COELHO; REIS, 2011, p. 12), e “[...] a adoção de uma nova concepção de fronteira é imperativa para a própria sobrevivência do continente. Assim, seja na teoria ou na prática, ela é dicotômica e contraditória em seu espaço-temporalidade” (OLIVEIRA; SILVA, 2008, p. 10). É a essa contradição que as regulações econômicas, legais, entre outras, devem se atentar, de forma a adequar-se à realidade.

Vive-se um momento de transição entre a cidade de concepção moderna, industrial, com rigoroso controle do espaço e do solo, para a cidade pós-moderna, em redes e com elementos muito mutáveis e efêmeros. De maneira resumida, “a cidade ampliada é um dos pontos de referência da era da informação e da sociedade contemporânea” (FIRMINO, 2011, p. 15-17).

Intitulada “A Gestão Compartilhada como Espaço de Integração na Fronteira Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai)”, a tese de doutoramento de Maria Lúcia Torrecilha para o programa de Geografia Humana da Universidade de São Paulo (TORRECILHA, 2013) visa “analisar políticas de gestão para cidades brasileiras de fronteira internacional, para verificar se essas políticas contribuem para a integração regional entre seus países, visando à gestão compartilhada” (p. 4). Foram identificadas no Brasil duas situações: um movimento social não governamental e locais onde há políticas regionais, mas não gestão compartilhada. Em comparação, na França há gestão compartilhada capitaneada pelo governo.

A autora faz revisão histórica das fronteiras, lembrando Tordesilhas, que separou territórios portugueses dos espanhóis, até o mundo atual, em que conflitos das nações “[...] significam as práticas da exclusão entre os povos que se refletem com mais intensidade no espaço fronteiriço” (p. 4). Seu método foi reconhecer, na pesquisa bibliográfica, publicações e visitas técnicas os elementos definidores para a base teórico-conceitual sobre fronteira. Para ela, fronteira é tema dinâmico, inesgotável, que extrapola o conhecimento apenas geográfico. Os fenômenos, por sua vez, ultrapassam essas mesmas fronteiras, o que demanda cooperação entre os vizinhos.

Torrecilha afirma que o Estado deve contemplar nas políticas as estruturas espaciais da faixa de fronteira, permitindo o desenvolvimento sustentável a partir da gestão compartilhada, pois cidades fronteiriças têm problemas particulares e os inerentes aos de qualquer outra, mas, nesse caso, solução não é a mesma das demais, devido justamente à condição de fronteira e

interação com outro país (p. 10). Utilizou o método de observação simples, entrevistas (assessores de órgãos de governo e não governamentais) e análise de dados fornecidos pelas instituições (europeias, paraguaias e brasileiras), expedientes que se coadunam com os propostos no presente trabalho.

Nas considerações finais, a autora retoma que o objetivo inicial era demonstrar duas questões em torno das quais giravam as hipóteses: se a gestão compartilhada seria uma solução para definir políticas públicas em cidades gêmeas e quais os entraves práticos para sua efetivação.

A pesquisadora afirma que cada cidade produziu seu instrumento de política urbana (Plano Diretor) de maneira isolada, o que se constituiria no primeiro entrave ao compartilhamento da gestão. Outros entraves seriam de ordem econômico-social, já que muito da dinâmica local deriva justamente da diferenciação de preços entre os dois locais, seja pela política tarifária paraguaia, seja pelo menor custo de vida no país vizinho. Por outro lado, as estruturas de assistência à saúde e saneamento em Ponta Porã ficariam sobrecarregadas em função de receberem demanda de Pedro Juan Caballero. Finalmente, brasileiros e paraguaios cruzam sua fronteira para trabalhar do outro lado, sem, contudo, terem seus direitos observados. Estes seriam entraves do tipo político-administrativo.

Torrecilha defende que recursos do Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), destinados à faixa de fronteira, deveriam ser aplicados também na malha urbana de Pedro Juan Caballero, de modo a fomentar a integração e não as assimetrias. Nesse sentido, corrobora-a Gustavo Rojas de Cerqueira César, em artigo intitulado “Integração produtiva Paraguai-Brasil: novos passos no relacionamento bilateral” (CÉSAR, 2016), que relata diversas iniciativas de empréstimo e até de financiamentos a fundo perdido que foram feitas no Paraguai a partir dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (Brasil) e Nicanor Duarte Frutos (Paraguai).

Por fim, Torrecilha remete o leitor à participação popular na política como parte da gestão integrada e para a redução das assimetrias entre as cidades e os países.

As assimetrias existem na exata medida da **inexistência de decisões políticas dos governos nacionais** ou de decisões contidas nos governos municipais. A gestão compartilhada na fronteira, além do perfil democrático, compartilha responsabilidades, esperanças e público-alvo. Não divide. **A democracia do planejamento participativo fortalece a sinergia local** originada em especial do clima de expectativas (sonhos), controle e percepção (realização) das ações comprometidas dos Estados-Nação (TORRECILHA, 2013, p. 171-172, grifos nossos).

O livro “*Metrópolis transfronteriza: Revisión de la hipótesis y evidencias de Tijuana, México y San Diego, Estados Unidos*”, de Tito Alegría, é uma obra valiosa para o estudo urbano

em regiões de fronteira e foi produzido com metodologia semelhante à praticada na academia. Tem como objetivo geral avaliar se Tijuana e San Diego, respectivamente no México e nos Estados Unidos, formam duas cidades diferentes ou uma unidade metropolitana transfronteiriça, e para isso busca-se avaliar aspectos como a estrutura espacial. O autor presume que se estes aspectos divergem, as cidades não conformam um sistema urbano único e destaca que a definição se são duas ou uma unidade urbana tem implicações teóricas e políticas.

O que fica subentendido é que talvez muitos pesquisadores possam ter tentado comprovar a unicidade de modo a fomentar uma efetivação da integração entre os dois lados, colaborando para o desenvolvimento igualitário e justo dos dois países. O oposto também é verdadeiro. Esta questão ganha notoriedade especialmente no contexto atual em que se pretende construir um muro ao longo do limite entre os dois países, e as evidências que confirmam ou refutam a realidade da integração transfronteiriça são usados por um e outro lado para argumentar contra ou em prol desta estrutura. As implicações são muitas mesmo em situações menos extremas, pois fomentam ou inibem iniciativas políticas como as de saúde, transporte e governança. Academicamente, predomina o ponto de vista de que as cidades estudadas são de fato uma metrópole transfronteiriça, o que Alegria busca refutar, defendendo que, na realidade, as cidades são diferentes e funcionam independentemente, embora sejam vizinhas e relacionadas.

A metodologia compreende a comparação de dados das estruturas da economia e da população de ambas as cidades. Compreende também, e principalmente, em uma comparação da forma urbana (distribuição espacial dos moradores e das atividades econômicas) e seus mecanismos geradores (relações estabelecidas pelos agentes locais), analisados pelo uso residencial e de setor terciário. Prejudica o trabalho o uso de dados coletados entre 1990 e 1993, o que representa uma defasagem bastante considerável quando se leva em consideração a publicação da obra em 2009.

Alegria aponta que há várias possibilidades epistemológicas para comprovar sua hipótese e apresenta dois meios que considera pertinentes. O primeiro seria comprovar a unicidade ao demonstrar que reagem juntas aos estímulos e crescem segundo padrões similares, o que seria aferido pela análise do fluxo entre elas. O segundo enfoque presume o contrário, isto é, trata-se de duas localidades distintas, e se baseia na análise das estruturas agregadas e espaciais de cada cidade. O autor descarta o primeiro enfoque por inexistência de informações (dados sobre fluxos urbanos transfronteiriços) e adere ao segundo.

O autor concluiu que as duas cidades objeto de sua pesquisa são diferentes tanto na forma urbana como nos mecanismos que a geram e na organização espacial dos grupos sociais. Não são parte de uma unidade sistêmica, logo, não constituem uma unidade urbana transfronteiriça e não devem ser consideradas como tal nem em análises nem em intervenções do setor público.

A metodologia empregada pelo autor rendeu uma obra consideravelmente volumosa, com 400 páginas, e que certamente lhe demandou grande investimento de trabalho e tempo. Não obstante, pareceu necessário que a metodologia fosse testada em outros locais, preferencialmente tanto em conurbações onde comprovadamente haja formação de uma unidade urbana singular, transfronteiriça ou não, e onde isso não ocorra. Isto porque há outras situações em que ocorre a formação de uma metrópole com grandes diferenças internas de forma urbana e de uso do solo. Nas capitais do sudeste brasileiro, ou ainda em Brasília: o tecido urbano, a dinâmica, as atividades e o ritmo de crescimento econômico podem variar bastante de Belo Horizonte a Betim, de Brasília a Ceilândia ou de São Paulo a Osasco, sem que duvidemos que constituem unidades metropolitanas. Situando-se a meio caminho entre o que alega ser um ceticismo de Alegría e os entusiastas da globalização e da queda física e metafórica de barreiras, Dilla Alfonso aponta também a possibilidade de problematização do posicionamento do autor (DILLA ALFONSO, 2015). Ressalve-se que a transfronteirização, porém, é um fenômeno que impõe diversos obstáculos ao pesquisador, desde aqueles de natureza objetiva, mensuráveis e práticos, como diferenças em fontes de dados, até as subjetividades imensuráveis do campo cultural e social.

João Marcos Borges Avelar, em tese para seu Doutorado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE (AVELAR, 2018), preocupou-se em investigar o papel das políticas públicas brasileiras (entre 2007 e 2015) no desenvolvimento da região da Tríplice Fronteira (cidades de Puerto Iguazú, Foz do Iguaçu e Ciudad del Este, respectivamente na Argentina, Brasil e Paraguai), isto é, qual o efeito dessas iniciativas em cada cidade. Ele afirma que no período estudado houve desenvolvimento socioeconômico no lado brasileiro da fronteira, contudo, não existem informações suficientes para definir o peso das políticas no desenvolvimento em Foz do Iguaçu, tampouco dados estatísticos das outras cidades que permitam uma análise comparativa. Elas buscam, através de conselhos, o desenvolvimento econômico integrado, mas os resultados ainda estão muito aquém do esperado.

Avelar sublinha a dificuldade maior em se promover o desenvolvimento da região fronteira em relação a outros espaços e a necessidade de quebra de paradigmas para que isso

ocorra, isto é, “[...] precisam deixar de ser entendidas como regiões propícias à prática de delitos, violência e desrespeito aos direitos humanos para passarem a serem entendidas como locais capazes de fortalecer processos de desenvolvimento e integração regional” (p. 18). Para que isso se efetive, segundo o pesquisador, é feito o planejamento de políticas públicas, entendidas sob uma concepção multidisciplinar. Na região de fronteira, visam à redução das desigualdades sociais históricas em relação a regiões centrais do país, as quais foram agravadas pela industrialização do século XX e só recentemente vêm sendo combatidas.

O autor conclui que, não obstante o governo federal tenha criado diversas iniciativas para a faixa de fronteira e seus moradores, seus efeitos são pouco perceptíveis na região estudada, com exceção do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF). A legislação deve melhor se adequar à realidade concreta de que os diversos cidadãos vivem e convivem entre os diversos territórios, isto é, deve incorporar as peculiaridades da fronteira, favorecendo a atividade comercial, das diversas políticas e, principalmente, permitir a livre circulação de pessoas.

A região estudada pelo autor, ainda segundo a conclusão,

[...] é uma das localidades em que se torna possível discutir a formação de uma região transfronteiriça, considerando que há uma certa facilidade de movimentação de pessoas e de mercadorias no local. Cidadãos brasileiros, paraguaios e argentinos atravessam a Ponte da Amizade, que liga o Brasil ao Paraguai, ou a Ponte Internacional Tancredo Neves, que liga o Brasil à Argentina, e assim acabam interagindo com os cidadãos dos outros países. É um local em que a demarcação do território de cada país perde o sentido de pertencimento para cada morador, como se o espaço geográfico existente entre as três cidades se transformasse em um único país (AVELAR, 2018, p. 174).

A passagem nos remete de volta à região estudada neste trabalho e à discussão se ela pode ser denominada transfronteiriça no sentido que Avelar pretende, isto é, consoante ao que almeja Torrecilha em relação a Ponta Porã e Pedro Juan Caballero e que Alegría, por outro lado, afirma não ocorrer entre Tijuana e San Diego: regiões que funcionam de forma sinérgica e integrada. As práticas de consumo, ensino superior e até moradia de brasileiros em Pedro Juan Caballero e o atendimento em escolas e serviços brasileiros por paraguaios são suficientes para caracterizar o fenômeno? O desenvolvimento de relações sociais interfere de maneira definitiva nisso?

O pesquisador faz coro aos que defendem que a legislação contemple a especificidade da realidade fronteiriça, para que se permitam ações integradas a fim de se ampliarem as trocas comerciais e de políticas. Segundo ele, na região da Tríplice Fronteira, tal legislação poderia ainda fomentar o setor turístico e produtivo consolidando arranjos locais, que por sua vez

retroalimentam a indústria. As iniciativas de aproximação ocorrem através dos conselhos de desenvolvimento de cada cidade.

Por fim, aponta que no período estudado os índices socioeconômicos de Foz do Iguaçu melhoraram, como resultado de políticas nacionais e conjuntura internacional, mas não foram percebidos impactos nas cidades vizinhas, tampouco foi possível mensurar estatisticamente seu eventual efeito. Isso indica que a hipótese da integração deve ser refutada, pois os efeitos transfronteiriços das políticas foram mínimos.

Isabella Benini Lolli Ghetti, em dissertação de mestrado (GHETTI, 2008), estudou a mesma região que Torrecilha, mas em um programa de Arquitetura e Urbanismo, logo, com um olhar mais dirigido às questões urbanas e não de gestão. A autora parte da política urbana brasileira recente (Constituição Federal de 1988 e Estatuto da Cidade, de 2001) e dos aspectos típicos dos municípios de fronteira para discutir o PDP de Ponta Porã, de 2006, e sua relação com Pedro Juan Caballero, sua cidade gêmea paraguaia. Destacam-se os aspectos deste plano que incorporam a fronteira internacional e os desafios de articular a política urbana no nível local com o nível nacional (p. 18).

No caso brasileiro, ela ressalta, o município de fronteira tem situações que lhe são peculiares e lhe conferem funções específicas. Em cidades gêmeas, tipologia específica de município fronteiriço, a organização socioespacial também é diversa, e os limites não são tão claros. As cidades de fronteira, principalmente seca, concentram fluxos transfronteiriços, definidos pela autora como fluxos comerciais transnacionais que atravessam o limite internacional. Há ainda a migração e as relações socioeconômicas desenvolvidas nesse local.

O MERCOSUL, criado em meados dos anos 1990, representou um marco na cooperação sul-americana e na preocupação em resolver juntos problemas em comum entre os países, mas a preocupação do governo federal em elaborar planos específicos para municípios da região de fronteira remonta apenas a 2002. Tais municípios dependem não só de ação própria, como também de âmbito nacional. Demanda-se deles a elaboração de planos diretores, mas não há definição da problemática da fronteira na exigência.

Ghetti alcança conclusões bastante similares aos autores mencionados anteriormente e considera necessária a implantação de instrumentos que permitam a gestão compartilhada como parte da cooperação transfronteiriça. No processo de elaboração do PDP de Ponta Porã os representantes de Pedro Juan Caballero participaram, mas sem direito a voto, algo que classificou de processo ilusório. Apontou ainda para a falta de detalhamento do documento, o que compromete sua efetividade.

Rainne Nascimento investigou a paradiplomacia transfronteiriça a partir do programa *Mato Grosso do Sul Sem Fronteiras*, realizada por governos subnacionais mediante relações de cooperação entre áreas vizinhas, seja para problemas que afetem a ambos ou com vistas a estimular o desenvolvimento local. Sua dissertação discute perspectivas para estas atividades de paradiplomacia através de uma investigação documental, bibliográfica e qualitativa, embasada e complementada por pesquisa de campo, o que, novamente, é próximo do que se propõe neste trabalho.

O objeto de estudo da paradiplomacia são governos subnacionais, revestidos de governança, que devem ter possibilidade de atuar externamente. Os objetivos vão desde a promoção cultural e turística ao estímulo às empresas e autoridades locais, tratativas de problemas comuns, entre outros (NASCIMENTO, 2016, p. 13). Ela ocorre proporcionalmente à autonomia dos entes federados, e nas regiões de fronteira possui características peculiares, distintas dos expedientes adotados por atores fortalecidos, como, por exemplo, as cidades globais. Assim, elas acontecem por imperativo local, no vácuo das políticas públicas e, portanto, frequentemente sem respaldo jurídico. Não raro, seus agentes nem se dão conta ou não conhecem o tema. O contexto latino-americano é de centralização de poder e, assim, as entidades subnacionais não estão preparadas para a paradiplomacia.

Nascimento conclui apontando recomendações para o fortalecimento das atividades de paradiplomacia nos territórios de fronteira (de Corumbá/Ladário e Ponta Porã) a partir da experiência do projeto, atentando-se para a dinâmica operante em cada região. O desafio, prossegue, é vislumbrar formas de transformar práticas paradiplomáticas pontuais em relações mais profundas.

Em tese de doutorado, Henrique Sartori de Almeida Prado aborda a cooperação descentralizada na fronteira a partir das cidades gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, também a partir das entidades subnacionais, isto é, da paradiplomacia. Sua abordagem privilegia “[...] as potencialidades e as posições estratégicas dessas entidades no processo de descentralização político-administrativo ligadas à formulação de agendas de cooperação internacional” (PRADO, 2016, p. 8). Assim como Nascimento, aponta a vinculação local das entidades subnacionais e sua crescente importância nos processos de integração globais e regionais, o que nos leva a outra qualidade, a de articulação multinível (local/regional/nacional/global). Seu caso de estudo são os municípios da faixa de fronteira brasileira, especialmente as cidades gêmeas de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY), as mesmas deste trabalho. As últimas décadas promoveram, através das políticas públicas para

a fronteira, maior atenção a este tipo de cidades, levando-as a se destacar em termos de integração regional e cooperação descentralizada.

A globalização propicia a promoção dos atores subnacionais nas relações internacionais, não como efeito, mas como uma de suas características mesmas, consoante ao fato de que o Estado-nação já não monopoliza as relações internacionais e que, ao lado dos governos subnacionais, estão também agentes econômicos não estatais e movimentos sociais, gerando uma nova geografia do poder. Estes atores estão conectados em relação de interdependência.

Os Estados devem se unir pelo que os aproxima, e não pelo que os distancia, assim, “[...] podem ser auxiliados por instituições políticas que conectem suas sociedades, economias e políticas públicas”, criando novas formas de governança de caráter regional (PRADO, 2016, p. 21). Mesmo que inicialmente propelidos pelos Estados, os processos de integração regional se desenvolvem e geram impactos em outras esferas, mais especificamente o conjunto da sociedade e entidades governamentais.

Pela repartição dos poderes e falta de capacidade de influência, as entidades subnacionais ficam à margem do processo de integração, sobretudo nos planos político e institucional. Isso também ocorre no MERCOSUL, mas cresce a inserção subnacional nas discussões de maior escala com a conquista de papel ativo e relevante.

Prado discute a construção que culminou com a criação do termo *paradiplomacia* e sua conceituação, ou melhor, sua delimitação em um campo, dada a imprecisão do conceito na literatura. Essa atuação externa tem como um de seus instrumentos a cooperação descentralizada, isto é, um arcabouço de ações, atividades e programas realizados internacionalmente e firmados entre agentes subnacionais de diferentes países, amparados por acordos, legislação e regras internacionais instituídas entre eles ou também com terceiros. É um conceito relativamente novo na dinâmica da cooperação internacional e foi primeiro aplicado na União Europeia, mas tem sido importante também na cooperação Sul-Sul. Cabe frisar que é um componente, ou uma das formas de se exercer a paradiplomacia, a qual é bastante mais ampla.

O autor defende que o ambiente fronteiro é lócus propício de cooperação entre entidades subnacionais (PRADO, 2016, p. 26), onde existem muitas complementaridades e uma dinâmica local que não se limita ao escopo legal. Tal escopo com frequência recorre a uma visão de fronteira que se aproxima da de limite, isto é, de separar, ao passo que Prado e os autores por ele trazidos convergem para a noção de fronteira enquanto integração. São áreas capazes de estimular o desenvolvimento e a cooperação. No caso do MERCOSUL, o ambiente é rico culturalmente e não se limita a travessias, mas contém espaços permanentes, como as

idades gêmeas, “onde a negociação, a integração e o compartilhamento de infraestrutura e de espaços comuns são constantes” (p. 28).

O estado da cooperação nas regiões de fronteira e dos estudos sobre o assunto se deve à marginalização da região. Longe dos centros nacionais e isoladas geograficamente e economicamente, fazem desse aspecto uma oportunidade de aproximação com as regiões vizinhas. Porém, devido à negligência do poder central, veem predominar a informalidade, seja por atores civis ou governos subnacionais.

No Brasil, a partir do século XXI, vê-se a fronteira se destacar como ambiente de cooperação e integração, e receber um novo olhar pelos planos de governo, tanto de Fernando Henrique Cardoso como de Luiz Inácio Lula da Silva, o que culmina com a criação do Plano de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF. Na sequência, foram criadas comissões e, após, o Grupo de Trabalho Interfederativo, o qual deveria apresentar propostas para o desenvolvimento e articulação de integração fronteiriça, sobretudo com países do MERCOSUL.

Prado (2016) conclui que as relações internacionais não são estanques, e sim dinâmicas. Os agentes da cooperação sul-sul horizontal passam a dividir definições programáticas. A cooperação transfronteiriça facilita a operação dos processos de integração, servindo de guia para a integração física. A constatação das assimetrias econômicas e das desigualdades torna-se mais evidente na fronteira, confirmando a hipótese de que possuem elementos ricos para projetos de cooperação e fortalecimento de laços entre nações e sociedades, e não apenas região de controle do território.

Na ausência de marcos legais, as cidades fronteiriças criam estratégias próprias para a cooperação e solução de problemas. Nas cidades gêmeas é onde a verdadeira integração transfronteiriça ocorre, principalmente na apresentação de respostas próprias. No plano regional, a cooperação descentralizada prevalece no MERCOSUL e o bloco começa a enfatizá-la.

Por fim, cabe destacar também a importância da literatura que trata da relação entre os dois países, principalmente a partir do século XX, quando o contato se intensificou. Neste campo pode-se incluir Albuquerque (2010), Carneiro Filho (2016), Laino (1979), Schwarcz e Starling (2015), Schweitzer (2000), Souchaud (2007), Wagner (1990), Yegros e Brezzo (2013).

Não pode deixar de ser observado que, para além das obras acadêmicas, o presente trabalho se respaldará nas legislações de âmbito federal, estadual/departamental e municipal referentes à zona de fronteira e às cidades gêmeas do Brasil e do Paraguai.

j) Organização

Esta dissertação está estruturada em cinco seções, sendo a primeira esta introdução, seguida de três capítulos e, finalmente, a conclusão. Os capítulos estão descritos abaixo:

O primeiro capítulo resgata a formação histórica das cidades de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, discute a regulação de fronteiras e espaços urbanos nos respectivos países e traz a discussão para as duas cidades através de uma análise das iniciativas de planejamento urbano e ambiental na cidade de Ponta Porã e de suas consequências, bem como da legislação *pedrojuanina*, de modo a compará-las. O capítulo se encerra, a partir destas informações, com uma análise das transformações ocorridas na Linha Internacional desde o surgimento das duas cidades

O segundo capítulo analisa as transformações recentes sofridas por cidades e fronteiras, principalmente sob efeito da globalização. São também abordadas as possibilidades de ação dos entes fronteiriços a partir da paradiplomacia e experiências precedentes de fomento, integração e gestão compartilhada em outras conurbações fronteiriças, de modo a contribuir para o debate a respeito de novas abordagens do espaço fronteiriço na conurbação internacional de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. Por fim, estas discussões são relacionadas à Linha Internacional.

O terceiro e último capítulo avalia o contexto e a construção dos instrumentos de política urbana do HABITAT ou relacionados a ele (ainda que de maneira aparentemente independente). O Projeto URB-AL III e a Revitalização da Linha recebem especial atenção por se localizarem especificamente na Linha Internacional, ademais, por serem as intervenções físicas diretas. Será abordada a revisão em curso do Plano Diretor de Ponta Porã e, por fim, os limites da aplicação de instrumentos regulatórios urbanos e intervenções físicas na transformação de espaços como a Linha Internacional.

A seção final do trabalho apresenta conclusões e considerações que podem ser traçadas a partir do conteúdo discutido.

“O viajante anda de um lado para o outro e enche-se de dúvidas: incapaz de distinguir os pontos da cidade, os pontos que ele conserva distintos na mente se confundem. Chega-se à seguinte conclusão: se a existência em todos os momentos é uma única, a cidade de Zoé é o lugar de existência indivisível. Mas então qual é o motivo da cidade? Qual é a linha que separa a parte de dentro da de fora, o estampido das rodas do uivo dos lobos?”

Italo Calvino (1990, p. 34-35)

2 PONTA PORÃ E PEDRO JUAN CABALLERO: FORMAÇÃO DAS CIDADES, SEUS INSTRUMENTOS E A LINHA INTERNACIONAL

A presença de grandes obstáculos, naturais ou antrópicos, determina sobremaneira a morfologia urbana, além de influenciar o crescimento, o uso e a ocupação do solo tanto qualitativa quanto quantitativamente. Esta interferência é variável historicamente conforme aspectos como a relação sociocultural com o meio. O plano de inspiração positivista para Belo Horizonte, por exemplo, ademais de se erigir sobre os escombros de uma vila propositalmente demolida, subjuga o relevo acidentado e os cursos d'água ao traçado, impondo a si mesmo a missão de dominá-los, essencialmente diferente do que se esperaria hoje, em que a limitação de declividade das vias e lotes e a preservação de faixas ao redor de nascentes e rios estão incorporados na legislação.

No caso em tela, porém, não existe um obstáculo natural claro, como um divisor de águas¹⁸ ou um rio, situação mais comum em limites internacionais; tampouco existe um muro ou sequer uma aduana ou posto de fronteira¹⁹. Pelo contrário: além de seca, isto é, sem a presença de rio ou lago a condicionar o limite, a fronteira entre Pedro Juan Caballero, no Paraguai, e Ponta Porã, no Brasil, é aberta, permeável e tem, como objeto principal, a Linha Internacional, uma faixa de cinquenta metros (vinte e cinco metros em cada país), um espaço com usos e apropriações diversificados em cada trecho e no decurso da evolução da conurbação.

A Linha Internacional não é uma construção, portanto, de aspecto meramente físico. Ela ocupa um lugar de destaque na lógica de funcionamento das cidades. A Avenida Internacional medeia os fluxos transversais e tangenciais à fronteira e, ao mesmo tempo, torna clara a posse de cada território.

O presente capítulo se subdivide em quatro itens. O primeiro resgata a formação das duas cidades a partir da evolução histórica de tal território²⁰. O segundo e terceiro itens tratam, principalmente, do modo como a regulação configura, respectivamente, os espaços fronteiriços

¹⁸ O limite internacional coincide, em tese, com o divisor de águas, mas como a topografia da região é pouco acidentada a ocupação não o seguiu com precisão. Segundo Lamberti (2006, p. 48), “A definição do limite internacional, em princípio, deu-se pelo Divisor de Águas do Tratado de 1872. Diante da pouca especificação desse documento, a própria população adotou um limite convencional que posteriormente foi oficializado através do Acordo Condicional (em 1940) com a anuência de ambos os países”.

¹⁹ Existem estruturas de apoio e controle à circulação de pessoas e bens, contudo, estas estão deslocadas em relação ao limite imediato.

²⁰ Uma análise mais ampliada, que trata da formação da fronteira sul-mato-grossense com o Paraguai para além das cidades estudadas neste texto, contribuiu para este item do texto e pode ser encontrada em Araújo Filho, Carneiro Filho e Oliveira (2019a).

e urbanos em cada país envolvido; e nas cidades da conurbação em particular. Por fim, o quarto item aborda as transformações a que a Linha Internacional foi submetida desde o surgimento das cidades gêmeas.

2.1 A formação das cidades de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero

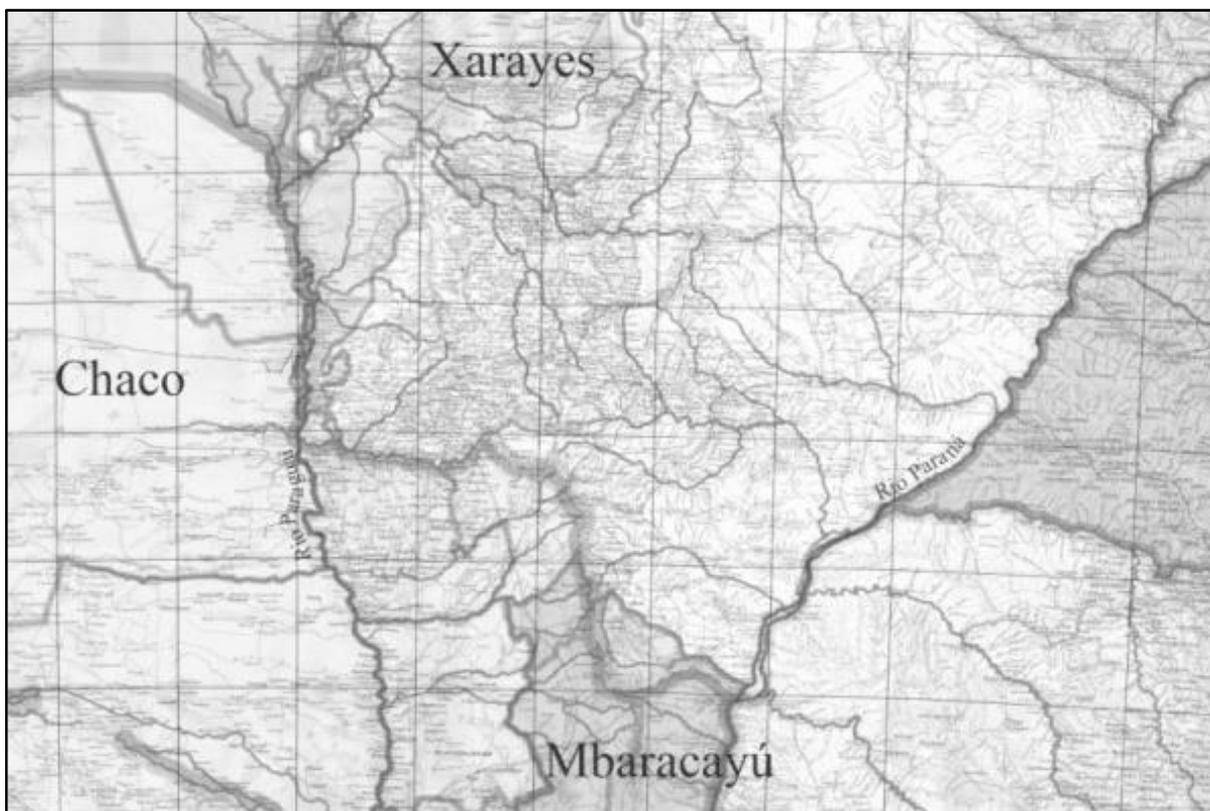
Desde os primórdios da colonização ibérica da América do Sul, a circulação de agentes de uma e outra coroa, isto é, de Portugal e Espanha, ocorria na vasta bacia do Rio da Prata. De modo simplificado, missões jesuíticas eram a principal presença espanhola na região do Paraguai, e logo exploradores paulistas se lançaram rumo a oeste. Em seus primórdios, é necessário analisar a presença europeia em escala continental para compreender os fluxos a que a região estava submetida. Diversos núcleos criados no processo de colonização paraguaia foram destruídos ou cooptados pela Coroa Portuguesa. Povoados importantes na região, derivados de missões jesuíticas compreendem, entre outros, a antiga Santiago de Xerez, região dos Itatins (inicialmente entre os rios Miranda, Apa, Paraguai e a Serra de Maracaju e logo transferida para mais próximo do rio Miranda), Ciudad Real del Guairá, no atual estado do Paraná, e Sete Povos das Missões, no atual Rio Grande do Sul. Nos primeiros dois séculos da colonização, essa expansão se dava por bandeiras e entradas (séculos XVI e XVII) e, no século seguinte, pelas monções²¹. Os fortes também foram cruciais para consolidar a posse do território além da linha imaginária do Tratado de Tordesilhas (TORRECILHA, 2004, p. 39-43).

A divisão das províncias do Paraguai pelo rei Felipe III de Espanha é considerada o marco divisório entre os períodos de conquista e colonial. Ela ocorreu em 1617 e se consolidou na década seguinte. Nesta época, a exploração da erva mate era proibida; não obstante, era bastante disseminada na região de Mbaracayú (donde deriva o nome Maracaju, serra divisora de águas entre as bacias dos rios Paraguai e Paraná – Figura 4) e, duas décadas depois, tornara-se um produto mais importante que o açúcar e o vinho no comércio de Assunção para o mercado interno colonial. Logo, as terras se tornaram cobiçadas pela Coroa Portuguesa, mas seria somente no início do século XIX que a atividade ervateira em si se tornaria economicamente

²¹ Expedições paulistas que partiam em direção ao oeste, mais intensamente entre 1720, após a descoberta de ouro nas proximidades de Cuiabá. Os percursos eram diversos, mas o considerado mais eficaz partia do rio Tietê em Ararituaba (hoje Porto Feliz-SP) com destino a Cuiabá e navegava contra a corrente pela bacia do rio Paraná, transpondo-se para a bacia do rio Paraguai (varadouro) pela Serra de Maracaju, divisora de águas. O varadouro e a navegação do trecho mais difícil ocorriam em território pertencente atualmente a Mato Grosso do Sul, na região dos municípios de Camapuã e Coxim. O esgotamento do ouro na região do rio Cuiabá, a dependência dos ciclos hidrográficos e o desenvolvimento de rotas terrestres tornaram as monções cada vez mais inviáveis no fim do século XVIII, e a última delas foi registrada em 1839 (SILVA, 2007, p. 5-9; p. 18)

relevante para o Brasil, tanto no mercado interno, quanto logo como um produto de exportação, absorvendo parte do mercado paraguaio, que se voltara para a economia de subsistência e autossuficiência durante a ditadura de José Gaspar Rodríguez de Francia (FREIRE, 2012).

Figura 4 – Mbaracayú



Fonte: Freire (2012).

Em 1750, firmou-se o Tratado de Madri, baseado no princípio de *uti possidetis*²² (direito de posse) dos locais ocupados, e também pelo princípio de fronteiras naturais, em que a demarcação dos limites internacionais se dá a partir de acidentes físicos, tais como rios, montanhas, cristas, cordilheiras, entre outros. Essa doutrina seria novamente aplicada no século XIX quando, agora independentes, os novos Estados precisavam delimitar suas fronteiras (ALBUQUERQUE, 2010, p. 35; TORRECILHA, 2004, p. 43-44).

A partir de meados do século XIX, em um contexto de povoamento e ocupação da região fronteira, são fundadas colônias militares. A região próxima ao Paraguai recebe três delas:

²² *Uti possidetis* é um princípio originado no Direito Romano bastante evocado em conflitos pela definição de fronteiras no Brasil, desde o período colonial até as disputas entre os séculos XIX e XX. Em sua tradução literal, afirma Cintra (2012, p. 427), “[...] significa *tal como possui*: o direito respeita a posse, ou seja, a ocupação efetiva da terra. Foi esse princípio que prevaleceu no Tratado de Madri (1750)” (grifo do autor). Goiris (1999, p. 60) afirma que até mesmo supostas ocupações portuguesas foram incluídas no Tratado a fim de maximizar seus ganhos territoriais sobre áreas anteriormente de posse espanhola. Por outro lado, Portugal concede à Espanha a Colônia Sacramento, com notável valor estratégico na foz do rio da Prata, o que fez com que este acordo ficasse conhecido também como Tratado de Permuta.

Nioac (1854), Rio Brillhante (1854) e Dourados (1856), já na esteira de temores de atritos com o país vizinho que desembocariam na Guerra do Paraguai, também conhecida como Guerra da Tríplice Aliança ou *La Guerra Grande* (MATTOS, 1990, p. 104-105, *apud* OLIVEIRA, 2008, p. 85). As colônias militares favoreciam o povoamento ao sugerir aos súditos imperiais segurança para a ocupação, ademais de autorizar seu comandante a fazer concessões de terra gratuitas a colonos brasileiros (MAGALHÃES, 2012, p. 22).

O Brasil saiu desmoralizado e endividado da guerra, e para o Paraguai as consequências foram muito mais drásticas. Não só o Estado havia sido destruído, como também gigantesca parte da população pereceu, cifra que se estima entre 800.000 e 1,3 milhão de mortos. O conflito consolida os exércitos como instituições vitais dos países e a presença militar passará a influenciar cada vez mais suas fronteiras. O novo prestígio dos generais se nutria da decadência de Pedro II, propulsionando o fim do Império, a chegada da República e a abolição da escravidão (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 292-299).

Houve diversas outras consequências à região fronteira. Na primeira metade do século XIX o povoamento não indígena no sul da então província de Mato Grosso ganhara algum impulso, com migrantes paulistas, mineiros e cuiabanos. Ainda assim, baseava-se em pecuária extensiva rudimentar, caça e exploração de sal. Na maior parte daquele território, a agricultura era pouco desenvolvida. Gradualmente, Mato Grosso se vincula mais intensamente à região platina e, em 1872, com o Tratado Loizaga-Cotegipe, são restabelecidas a paz e a navegação, bem como são demarcadas as fronteiras brasileiras com o Paraguai (Quadro 2). A reabertura da navegação do rio Paraguai possibilitou à porção brasileira da bacia do Prata explorar mais facilmente riquezas naturais e produção (GOIRIS, 1999, p. 135).

Quadro 2 – Decretos de 27 de março de 1872 relacionados ao Paraguai

Número	Ementa
4910	Promulga o tratado definitivo de paz entre o Imperio do Brasil e a Republica do Paraguay.
4911	Promulga o tratado de limites entre o Imperio do Brasil e a Republica do Paraguay.
4912	Promulga o tratado para a entrega de criminosos e desertores entre o Imperio do Brasil e a Republica do Paraguay
4913	Promulga o tratado de amizade, commercio e navegação entre o Imperio do Brasil e a Republica do Paraguay

Fonte: Brasil (1872). Elaborado pelo autor.

Os limites entre os dois países foram todos baseados em acidentes geográficos físicos. Alguns, como os leitos dos rios, eram muito facilmente observados. Contudo, na fronteira seca, outros eram cristas em locais pouco acidentados, ainda cobertos por matas, e levaram a situações que podem ser observadas até hoje na fronteira entre os dois países na região de Pedro

Juan Caballero e Ponta Porã. No trecho urbano conurbado mais antigo, a linha internacional se define a partir de alguns poucos segmentos de reta e dá suporte a um traçado urbano também predominantemente retilíneo em ambas as cidades, não apenas típico da tradição urbana da colonização espanhola como também de outras culturas através do tempo. Já as estradas de acesso que correm paralelamente ao limite internacional possuem curvas que podem causar estranheza aos viajantes e parecer desnecessárias ou rudimentares, mas sua origem reside no traçado imposto pelo tratado.

Art. 1.º [...] O territorio do Imperio do Brasil divide-se com o da Republica do Paraguay pelo alveo do rio Paraná, desde onde começam as possessões brasileiras na foz do Iguassú até o Salto Grande das Sete Quedas do mesmo rio Paraná.

Do Salto Grande das Sete Quedas continúa a linha divisoria pelo mais alto da Serra de Maracajú até onde ella finda.

Dahi segue em linha recta, ou que mais se lhe approxime, pelos terrenos mais elevados a encontrar a Serra Amambahy. Prosegue pelo mais alto desta Serra até á nascente principal do rio Apa, e baixa pelo alveo deste até sua foz na margem oriental do rio Paraguay.

Todas as vertentes que correm para norte e leste pertencem ao Brasil e as que correm para sul e oeste pertencem ao Paraguay.

A ilha do Fecho dos Morros é do dominio do Brasil. (BRASIL, 1872, p. 110-111).

O fim do conflito e a promulgação dos tratados levam a um novo ciclo, com concessões de terras e, com elas, novas frentes de povoamento, agora vinculadas à produção ervateira. Muitos ex-combatentes e colonos de outras regiões, notadamente sul-rio-grandenses, deslocaram-se para o sul da região da colônia militar, estabelecendo-se inicialmente nos arredores de Nioaque, Bela Vista e Vacaria (MAGALHÃES, 2012, p. 23).

É nesse contexto que ocorre o arrendamento gradual e crescente de imensa área no sul da então província de Mato Grosso à Companhia Matte Larangeira, que representou grande impulso ao desenvolvimento da zona de fronteira na região de Ponta Porã. Isso foi possível graças aos novos instrumentos, onerosos ou não, trazidos pela Lei de Terras de 1850, que reconhecia inclusive o direito de imigrantes, isto é, estrangeiros. A Companhia Matte Larangeira monopolizou os arrendamentos na região e tinha como principal alvo o mercado argentino. A exploração do mate nativo já ocorria ali, tanto que na concessão inicial a empresa ficava obrigada a permitir que moradores que vivessem dessa atividade pudessem continuar a fazê-lo (BRASIL, 1882). No entanto, a extração era até então irrisória e logo seria desbancada pela Matte Larangeira, que ademais era a única com permissão para exportação da erva (RONCO, 2015).

O cenário pós-guerra é considerado a origem do processo de extrema concentração fundiária no Paraguai, situação agravada pelo apadrinhamento oficial a determinadas empresas

e agentes. Como no conflito restaram dizimadas as estruturas produtivas e a população economicamente ativa, o país recorreu a empréstimos e à venda de terras públicas a estrangeiros para obter recursos para sua reconstrução. A companhia La Industrial Paraguaya, também ervateira, exerceu, do outro lado da fronteira, papel similar ao desempenhado pela Matte Larangeira no Brasil, ambas tendo o mercado argentino como principal consumidor. É também neste contexto que o governo paraguaio isenta de impostos a exportação de produtos e a importação de maquinário e insumos (GOIRIS, 1999, p. 131-134).

Este processo, como tantos outros na América do Sul, se deu à custa da expropriação de territórios indígenas. Agora, além dos migrantes do Sudeste e do Norte da província, também acorriam à região sulistas e paraguaios (ALBUQUERQUE, 2010; LOPES, 2014).

Desde sua fundação, no fim do Império²³, até a década de 1940, a Companhia Matte Larangeira moldou o extremo sul do então Mato Grosso, tornando-se o agente mais importante da província na jovem república, mais poderosa até que a própria administração local, em função da grande distância em relação à então capital local (Cuiabá) e ao fato de que o orçamento da empresa era muito maior do que o do próprio estado. Foi um período de quase simbiose entre a Larangeira e o Estado de Mato Grosso, em que a negligência do governo central em relação àquela região não pode ser ignorada. Para o Estado e seus poucos recursos, representava vantagens pelas benfeitorias realizadas pela empresa (abertura de vias, construção de prédios públicos, entre outras), pelos impostos e pela contemplação dos interesses de oligarquias locais. A empresa, por sua vez, crescia com os sucessivos decretos de concessão e, assim, instrumentalizava o Executivo a seu favor com o papel de oficializar seu monopólio, garantindo-lhe exclusividade na exploração dos ervais e chegando mesmo a se valer da anulação de contratos de concorrentes e sua expulsão. Deve-se destacar a particularidade deste processo em relação a outros produtos, como a cana-de-açúcar, café e algodão, pois sua exploração se deu em áreas devolutas concedidas por decreto, e não em propriedades privadas. Além de não necessitar adquirir as terras, a empresa tampouco precisou preparar o solo e cultivá-lo, uma vez que o produto era nativo e abundante na região. Ademais, a condição fronteiriça, a necessidade de escoamento via portos estrangeiros e a precária estrutura de fiscalização podem ter possibilitado e favorecido contrabando e sonegação fiscal vultosos por parte da Matte Larangeira (RONCO, 2015, p. 21).

²³ Thomaz Larangeira obtém a primeira demarcação do território a ser arrendado no fim do império, pelo Decreto Nº 8799, de 9 de dezembro de 1882. Através dos anos, logra diversas renovações e ampliações da área explorada. Formalmente, a Matte Larangeira foi fundada em 1891, contudo, seu proprietário iniciara a exploração da erva em 1877, possuindo no Paraguai uma outra empresa, a Larangeira S.A., sediada em Concepción (MAGALHÃES, 2012, p. 23).

Este período viu o surgimento de pequenos núcleos urbanos no sul de Mato Grosso. Ponta Porã surge “por volta de 1895, como alternativa para facilitar o escoamento desta produção, que era realizada por meio do Porto de Concepción” (Paraguai), em substituição ao percurso anterior, “[...] denominado Chirigüelo, escoadouro da erva-mate, e por onde transitavam as tropas de carretas puxadas por bois” (TORRECILHA, 2004, p. 63). A Figura 5 mostra uma caravana composta pelos veículos tipicamente usados neste transporte. Este percurso era feito por Bela Vista e demandava muito mais tempo e esforço, serpenteando através da Cordilheira do Amambay. No que viria a se tornar a cidade de Ponta Porã²⁴, era a Matte Larangeira que dava as cartas e a quem se recorria ante qualquer problema, constituindo um verdadeiro “Estado dentro do Estado”. O ciclo era movido com a cobrança do Estado para que a companhia aumentasse a produção e esta, conseqüentemente, conseguia sucessivos benefícios, desde que mantivesse seu papel de arcar com a infraestrutura que, normalmente, seria provida pelo governo.

Figura 5 – Caravanas realizando transporte de erva-mate ao porto de Villa Real, atual Concepción (PY)



Fonte: Silveira (2013).

Na lida com a erva, Fabio Goiris (1999) aponta a prevalência de mão de obra paraguaia, sendo muitos ex-funcionários da concorrente La Industrial Paraguaya. Por sua vez, Adriana Ronco (2015) acrescenta que havia também muitos argentinos das províncias fronteiriças de Corrientes e Misiones, igualmente familiarizados com as particularidades desta produção.

²⁴ Então um pequeno povoado denominado Punta Porã, em referência à lagoa localizada no centro da atual Pedro Juan Caballero, onde os carreteiros de mate se reuniam. O município só foi criado oficialmente em 1912. Pedro Juan Caballero, por sua vez, é estabelecida no fim de 1899, com a instituição da *Comisaría Policial de Punta Porã*. O departamento com o nome atual é criado em 1901 (TORRECILHA, 2004, p. 63).

Paralelamente, chegavam ali migrantes de outras regiões, ainda predominantemente gaúchos (a Revolução Federalista, ocorrida entre 1893 e 1895 no sul do país, foi um dos motivos que intensificou esta migração). De modo particular os paraguaios, ao transitarem pelos dois lados da fronteira, borraram-na, disseminando sua cultura e o idioma guarani. Essa presença se dá, inicialmente, em função do pouco dinamismo da economia paraguaia, destruída pela guerra.

As condições de trabalho eram bastante degradantes, seja em território brasileiro, com os funcionários da Matte Larangeira, ou no país vizinho, com os contratados pela La Industrial Paraguaya. Primeiro, porque grande parte da região de Amambay e do sul de Mato Grosso eram ainda selvagens e os peões deviam abrir picadas na mata virgem. Neste contexto, estavam expostos a endemias tropicais como malária, doença de Chagas e leishmaniose, além de animais peçonhentos e predadores. Em segundo lugar, as diversas divisões do trabalho estavam sujeitas a condições extremas, desde subir nas árvores para escolher as partes que seriam cortadas até o transporte de sacolas com mais de cem quilos pelas picadas irregulares e, finalmente, as altas temperaturas proporcionadas pelo fogo na secagem e preparação da erva. Por fim, foram relatadas coações e intimidações por parte dos contratantes. Estes abusos ensejavam tentativas de fuga em que, caso o trabalhador sobrevivesse à selva, estava ainda sujeito a ser detido pelas autoridades e reencaminhado às empresas (GOIRIS, 1999). Posteriormente, tem início a prática de escravização por dívida, construída pelo recrutamento com promessas, evidentemente vazias. A polícia paraguaia era partícipe das armações e, em território brasileiro, o trabalhador deveria adquirir todo tipo de bem nos armazéns da Matte Larangeira. Os paraguaios constituíram em grande parte desse período a principal mão de obra da Matte Larangeira, pois os nacionais não davam conta desse trabalho e os paraguaios já tinham séculos de experiência na lida com a erva.

Contudo, a pressão populacional dos diversos tipos de migrantes começava a desgastar o monopólio. Em 1915 os posseiros obtêm preferência para aquisição dos terrenos que ocupavam, criando-se, assim, um grupo de ervateiros independentes. Nos anos seguintes, pelo menos 350 títulos seriam expedidos para propriedades produtoras de mate na região²⁵ (LOPES, 2014, p. 29-38). Com o crescimento populacional, prosperou “[...] o comércio de gêneros de primeira necessidade, a exploração de madeira e a pecuária de bois para corte e tração” (MAGALHÃES, 2012, p. 24), tornando a economia mais diversificada. A isso se deve somar a

²⁵ Essa questão não representou num primeiro momento nenhum grande desgaste para a Matte Larangeira, pois esses outros pequenos/menores produtores, produziam sua erva, mas em geral não conseguiam escoar o produto, dessa forma a Mate transformou-se em uma compradora por excelência dessa produção dos outros e na maioria das vezes pagava bem abaixo do preço. Ela deixou de explorar o espaço de terra concedida, mas não deixou de explorar o produto em questão.

crescente produção ervateira da Argentina, que acarretou a redução da compra, por este país, do mate brasileiro e paraguaio (GOIRIS, 1999, p. 135).

No Estado Novo, Getúlio Vargas promove mudanças com o intuito de modernizar a economia do Brasil, além de competir com a Argentina pela hegemonia na América do Sul, que era muito mais influente na região platina. Quando o coronel Rafael Franco toma o poder paraguaio, em 1936, são aprofundadas as até então tímidas iniciativas de integração ao Brasil, agora com o intuito de dar aos militares paraguaios treinamento brasileiro e estabelecer uma união ferroviária. Em 1941 seria firmado acordo que, entre outras medidas, autorizava a construção dessa ferrovia, ligando Pedro Juan Caballero a Concepción (BRASIL, 1941). Também desta época, embora somente tenha sido concluída em 1953, é a previsão de ramal ferroviário vindo de Campo Grande, propiciando maior conectividade com o estado e com a região Sudeste.

A ocupação de porções territoriais até então desertas ou ocupadas por indígenas foi estimulada, de modo que a fronteira econômica avançasse até, no limite, coincidir com a fronteira política, isto é, o suposto vazio demográfico deveria se integrar ao circuito produtivo nacional. Agricultura e indústria eram os carros-chefes (SILVA, 2011, p. 2), o que traria uma diversificação para a economia local e conseqüente deslocamento da matriz em prol de outros produtos com maior rentabilidade no mercado internacional. Este esforço estava inserido na lógica da Marcha para Oeste, que incluía uma série de ações federais, entre elas a instituição de Territórios Federais e de Colônias Agrícolas Nacionais (SANTOS, 2016). Na região sul do então Mato Grosso, foi criado o Território Federal de Ponta Porã e a Colônia Agrícola Nacional de Dourados, marcando um período de maior presença governamental na região, com a retomada da primazia que havia estado com a Matte Larangeira por décadas e a promoção da ocupação do território.

O Paraguai promoveu política semelhante a partir de 1959 durante a ditadura do general Alfredo Stroessner, isto é, também promoveu a ocupação da área fronteira, buscando inseri-la no contexto produtivo internacional através de modernização econômica, de modo a adequar a produção agrícola ao molde exportador capitalista de grande escala e aumentar a participação do país no mercado externo. Até então, a limitada pauta de exportações paraguaia consistia em gado em pé, erva-mate e algodão e era feita em grande medida de forma artesanal em terras do governo. Para isso, considerou-se necessário colonizar o território com mão de obra qualificada, mecanização e preços baixos (WAGNER, 1990, p. 9; p. 13-14) e buscou-se atrair brasileiros, além de camponeses da região central do país (a fim de reduzir tensões sociais). Foi priorizado o departamento de Alto Paraná, onde havia sido fundado o atual município de Ciudad del Este

em 1957, inicialmente com o nome Puerto Flor de Lis e logo Puerto Presidente Stroessner, um nó estratégico entre Assunção e os portos brasileiros de Paranaguá (PR) e Santos (SP), que, através de acordos, receberam áreas para atender ao comércio exterior paraguaio. No entanto, em outros departamentos também é possível observar significativo contingente brasileiro, como em Canindeyú e Amambay, que fazem fronteira com a região sul do atual estado de Mato Grosso do Sul (ALBUQUERQUE, 2010, p. 18). Em função de diferentes composições do solo (a região de Canindeyú tem solo com maior teor de arenito), estes departamentos ficaram relegados ao segundo plano (SOUCHAUD, 1997, p. 59). A empreitada ficou conhecida como *Marcha al Este* e guarda, de fato, semelhança não só no nome e no objetivo de fortalecer o vetor de desenvolvimento de cada país em direção à fronteira, como também pela grande escala da colonização agrícola. No país vizinho, contudo, a atração de mão de obra estrangeira (principalmente descendentes de europeus do Sul do Brasil), por convicções de pureza e pretensa superioridade racial do governo Stroessner, é uma diferença crucial para o entendimento destes processos.

Ainda durante o regime de Stroessner, a região de Amambay experimentou outros breves ciclos econômicos. As terras da antiga La Industrial Paraguaya foram arrematadas pela Compañía Americana de Fomento Económico (CAFE), de capital estadunidense, que se instalou em Pedro Juan Caballero em 1953 para o plantio de café. Com ela concorriam a Cafetalera Paraguaya e a Companhia Lunardelli, do italiano radicado brasileiro Geremia Lunardelli (GOIRIS, 1999, p. 251-253). Estas empresas atraíram diversos migrantes à região, entre eles, estadunidenses e japoneses (as 137 famílias desta nacionalidade compunham uma colônia na região). Em 1959, a CAFE faliu, e as geadas contribuíram para a decadência também das demais empresas. Surge aí uma das versões para o início do plantio de *cannabis* na região, já que os colonos se viram com a terra preparada e sem alternativa para geração de renda. Da agricultura, os orientais teriam migrado para o comércio, após terem acumulado recursos (MENDOZA, MARIN, 2015, p. 25). Seja qual for a origem, é notável que o Paraguai ficou estigmatizado pela *cannabis* e que o narcotráfico seja, desde então, um personagem central nas narrativas que envolvem a fronteira no senso comum.

Subsequentemente, entre 1962 e 1967, houve um breve *boom* na produção de cana-de-açúcar e, nas décadas de 1970 e 1980, um período de intenso extrativismo madeireiro, com a proliferação de serrarias em Pedro Juan Caballero e em Ponta Porã. Este período, acentuadamente, caracterizou-se por incalculável prejuízo ambiental e contestável proveito econômico, uma vez que a maior parte da produção passava ao Brasil sem o pagamento de

impostos, e com reduzida agregação de valor, já que era comercializada para outros mercados sem transformações (GOIRIS, 1999, p. 256-257; LAINO, 1979).

Estes processos de transformação no campo, tanto no Paraguai quanto no Brasil, levaram à inserção destes territórios na economia globalizada e, em função da mecanização da produção, induziram o esvaziamento populacional das áreas rurais, com consequente aumento nas áreas urbanas, isto é, fluxos migratórios em direção às áreas urbanizadas. Este fator e a criação do MERCOSUL causaram impactos e transformaram a base econômica da conurbação transfronteiriça. Estas cidades se tornaram polos e desenvolveram uma nova sinergia. A isto se deve somar uma política hostil aos habitantes originais e ao campesinato, forçando muitos deles a migrarem para áreas urbanas em busca de meios de sobrevivência.

Pedro Juan Caballero se transforma no segundo principal destino do turismo de compras do país, atrás apenas de Ciudad del Este, ambas em função da fronteira com o Brasil. Especializa-se também na oferta de ensino superior privado, notadamente de cursos de medicina, atraindo estudantes de diversas regiões do país dadas as vantagens comparativas em relação às instituições brasileiras em outras regiões (modo de ingresso e custo do curso, bem como o custo de vida). Parte deste contingente reside em Ponta Porã e parte em Pedro Juan Caballero, o que demonstra que, além dos nativos (incluindo neste grupo os turistas recorrentes, ou seja, aqueles que com alguma frequência acorrem à fronteira para o consumo), também os novos moradores, a partir do momento em que se instalam no local, transitam com fluidez entre os dois países.

Ponta Porã, por sua vez, tem sua economia centralizada na agropecuária, realizada em moldes internacionais e exportadora de *commodities*. A cidade fornece para toda a região os sofisticados bens e serviços que esta atividade exige atualmente, tais como maquinário, sementes, vacinas, produtos químicos, medicina veterinária, agrimensura, entre outros (OLIVEIRA, 2012, p. 83). Jane Jacobs (1970, p. 3-11) destaca a importância das cidades e da economia tipicamente urbana para a agregação de tecnologia e desenvolvimento no meio rural, o que permite relacionar o vigor do agronegócio local (soja, trigo e bovinos, principalmente, além de outros produtos) à existência e à qualidade do suporte provido pela conurbação. Além disso, Ponta Porã segue sendo a referência desta população para outros serviços tipicamente urbanos, como rede bancária, medicina privada, correios, transporte e comércio; pois, apesar de tradicionalmente os preços praticados em Pedro Juan Caballero serem em geral menores (variando conforme o câmbio), o varejo pontaporanense é bastante forte e tem outras vantagens,

como o atendimento ao padrão de consumo²⁶ e meios de pagamento, parcelamento e crédito. Também são importantes na cidade o ensino superior, com três instituições públicas e diversas privadas, bem como o setor de insumos e serviços para a agropecuária.

2.2 Fronteiras e cidades no Brasil e no Paraguai: regulação e planejamento

A ideia de que não há, ou tardou a haver, planejamento e legislação aplicados às cidades brasileiras é comumente veiculada na mídia brasileira, ecoando o senso comum. Na realidade, mesmo a ocupação colonial e a criação de arraiais era planejada e regulada pela Coroa Portuguesa. Após a independência, e posteriormente com a Proclamação da República, o Brasil seguiu exercendo controle sobre o espaço urbano – mas a forma de fazê-lo variou conforme o período histórico. No início do século XX, predominavam os Códigos de Posturas²⁷ originados no período colonial. Gradualmente, a legislação se tornou mais sofisticada, incluindo, ademais, Códigos de Obras²⁸ e Leis de Zoneamento Urbano²⁹ (GHETTI, 2008, p. 136).

De fato, o planejamento com diversidade de instrumentos, previsão de participação popular e preocupações amplas é recente, tendo ganho impulso após a redemocratização do país, especialmente após a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988). Esta transição foi possível graças à participação e pressão de movimentos populares, que lograram, gradativamente, a difusão e o aprimoramento dos instrumentos para controle do espaço urbano, com vistas a superar seu caráter elitista³⁰ em prol da democratização e do direito à cidade. Isabela Ghetti (2008) destaca que desde a década de 1960 existia a demanda por Reforma Urbana, mas seu ímpeto foi suprimido pelo regime militar. A partir do processo de redemocratização da década de 1980, a discussão retornou à esfera pública.

Durante a maior parte do século XX, contudo, o planejamento e o desenho da legislação estiveram confinados aos órgãos da tecnocracia, com menor preocupação com aspectos sócio-

²⁶ Para Oliveira (2012, p. 84) “este consumo pode ser exemplificado pelas lojas de móveis e eletrodomésticos, calçados e confecções”.

²⁷ Visam disciplinar comportamentos, procedimentos e condutas dos municípios, com foco no bem coletivo e impacto no logradouro público. Regula, por exemplo, a atividade construtiva (consequentemente, o tapume, a proteção do mobiliário urbano e a arborização), bem como atividades desenvolvidas no espaço público, ou no espaço particular, quando esta afetar o interesse público, tais como feiras, eventos e manifestações.

²⁸ Disciplinam tamanho e proporções dos compartimentos, circulações, trâmites, alvarás e aspectos análogos.

²⁹ Por zoneamento, em urbanismo, entende-se a distribuição, no território, das funções ou usos do solo (comercial, residencial, industrial, áreas verdes, entre outros), bem como a gradação de adensamentos populacionais. Tal ferramenta disseminou-se com mais intensidade a partir do Movimento Moderno.

³⁰ Exemplos de dispositivos que, se mal utilizados, podem induzir ou preservar o uso elitista do solo são terrenos com grandes áreas mínimas, coeficientes de aproveitamento (razão entre a área edificável e a área do terreno) muito baixos, controle de gabaritos (altura da edificação), limitação de uso (residencial unifamiliar ou multifamiliar, comercial, entre outros).

históricos e culturais das cidades. Predominava, quase sempre, uma visão de que era necessário, com grandes obras, prover a cidade de vias, bairros para acomodar o crescimento demográfico, controle da ocupação, enfim, uma preocupação centrada, quase exclusivamente, nos aspectos físicos do espaço urbano, inchado pelo processo de industrialização.

Na América do Sul, não existe um marco normativo de planejamento urbano e territorial. A própria IIRSA/COSIPLAN³¹ é uma iniciativa neste sentido, mas mesmo seu planejamento está focado na integração de infraestrutura e, ademais, carece que as definições sejam incorporadas pelos países membros em seus respectivos instrumentos, como projetos de leis e afins.

A IIRSA/COSIPLAN é mais uma entre as experiências e semelhanças que unem Brasil e Paraguai, que passaram por momentos análogos em sua história recente no que diz respeito à integração e ao planejamento urbano e territorial, principalmente a partir do fim da década de 1980 e início da década de 1990. Não obstante, existe uma grande demanda reprimida por mais ações conjuntas, fruto da realidade compartilhada por ambos os países.

No Brasil, a legislação urbana teve grande impacto sobre o planejamento³² e a organização das cidades. Ainda na ditadura militar, a Lei Federal Nº 6.766, de 1979 (BRASIL, 1979), representou um marco nessa temática ao estabelecer restrições e requisitos mínimos para a construção de loteamentos urbanos, porém, observa-se que muitos de seus artigos seguem, assim como de praxe, sendo descumpridos.

Por sua vez, a Constituição Federal de 1988 faz um duplo movimento em relação aos municípios. Primeiro, o artigo 30 estabelece as competências destes entes, conferindo-lhes maior autonomia local, isto é, a possibilidade de definirem agendas e políticas públicas próprias (GHETTI, 2008, p. 133); com jurisdição exclusiva, entre outras coisas, no ordenamento territorial. Além disso, em capítulo dedicado à política urbana (BRASIL, 1988, Título VII, Capítulo II), reconhece a função social da cidade, a primazia do Plano Diretor (PD) como instrumento da política de desenvolvimento e a possibilidade de aplicação de medidas de combate à subutilização do espaço urbano (ou seu uso especulativo), tais como o parcelamento ou edificação compulsórios, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento via títulos de dívida pública. No

³¹ Órgão da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) coordenou informações sobre os doze países da região e foi substituída pelo Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), passando este a ser em nível de ministros, de modo a incrementar o suporte político a suas atividades e, assim, tentar assegurar os investimentos. A carteira de projetos tem mais de 500 itens (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019).

³² Uma importante dimensão do planejamento é seu caráter político-ideológico e sua participação neste processo, isto é, ele exprime objetivos e visões de mundo dos agentes que os conduzem (CRUZ, 2005, p. 39).

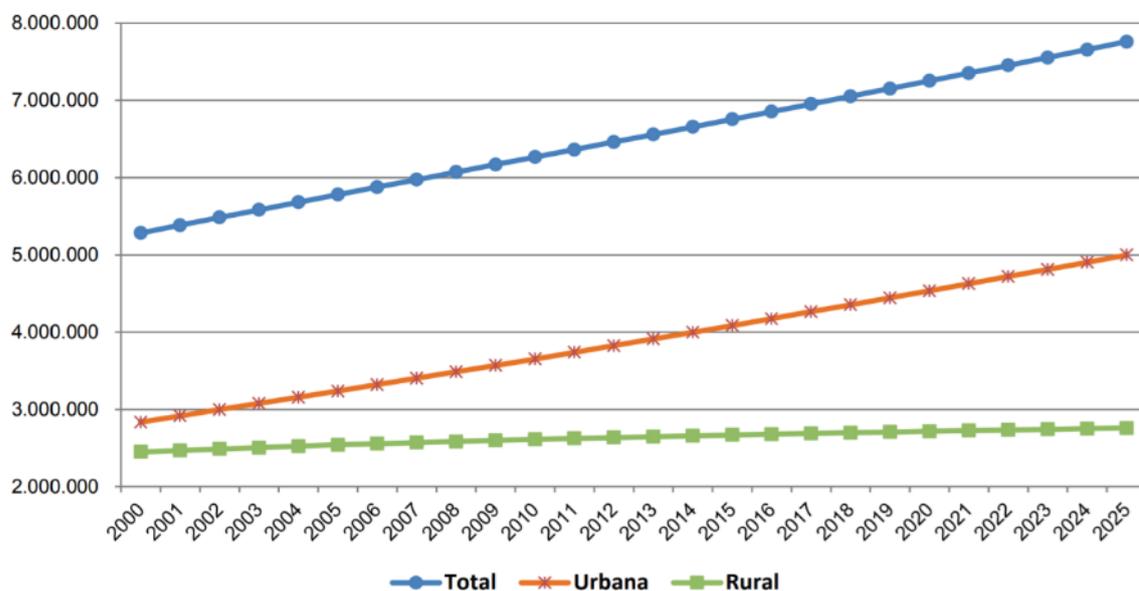
entanto, como os artigos somente poderiam ser aplicados após regulação, seu alcance ficou limitado.

O esforço para sanar tal deficiência, embora iniciado como projeto de lei em 1990, somente foi aprovado na virada do século. Trata-se do Estatuto da Cidade (EC), como ficou conhecida a Lei Nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001). Este importante instrumento regulamentou as ferramentas previstas na Constituição e estabeleceu parâmetros essenciais em campos diversos, como, por exemplo, quanto ao Plano Diretor (conteúdo mínimo, prazo de aprovação e revisão, participação popular, publicidade, entre outros). Isto gerou um movimento dos municípios que se enquadravam na exigência para aprovação do Plano e ainda não o tinham criado, como aqueles com mais de vinte mil habitantes e integrantes de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas.

Um dos problemas-chave no conjunto urbano das cidades brasileiras de qualquer tamanho e em qualquer região é o nível de concentração da terra urbana (e rural ao redor), síntese mais ardente do processo de especulação imobiliária presente em todas as cidades, salvo raras exceções. O combate a esta atividade continua se apresentando como um dos desafios ao planejamento urbano e territorial brasileiro. Se antes do Estatuto a falta de regulamentação dos artigos de política urbana da Constituição impedia um combate incisivo, hoje, dezoito anos mais tarde, percebe-se que as prefeituras não apresentam disposição para, mesmo legitimadas pela lei, aplicar ferramentas que coíbam a especulação com o uso improdutivo do solo urbano. Ainda que tal atitude possibilitasse a geração de recursos tanto no curto quanto no longo prazos, não se percebeu uma adesão significativa. Prevalece, portanto, um *lobby* ou instrumentalização do poder político em prol da concentração imobiliária urbana e do setor imobiliário em geral. Ademais, a aplicação dos instrumentos somente pode ocorrer caso o Plano Diretor o preveja e em áreas por ele delimitadas. Assim, mesmo administrações mais afeitas às possibilidades trazidas pelo Estatuto podem se ver atadas, pois teriam de aprovar emendas ao Plano Diretor ou mesmo um novo texto.

O Paraguai, assim como o Brasil, é um país com distribuição demográfica desigual, embora com menor presença de população na área urbana. No entanto, observa-se que, estatisticamente, o crescimento populacional total e urbano são praticamente coincidentes (Gráfico 1), isto é, ocorre a quase estagnação do crescimento demográfico rural e manutenção do crescimento da população urbana, o que justifica um esforço em direção ao planejamento destes espaços (DGEEC, 2015a, p. 44).

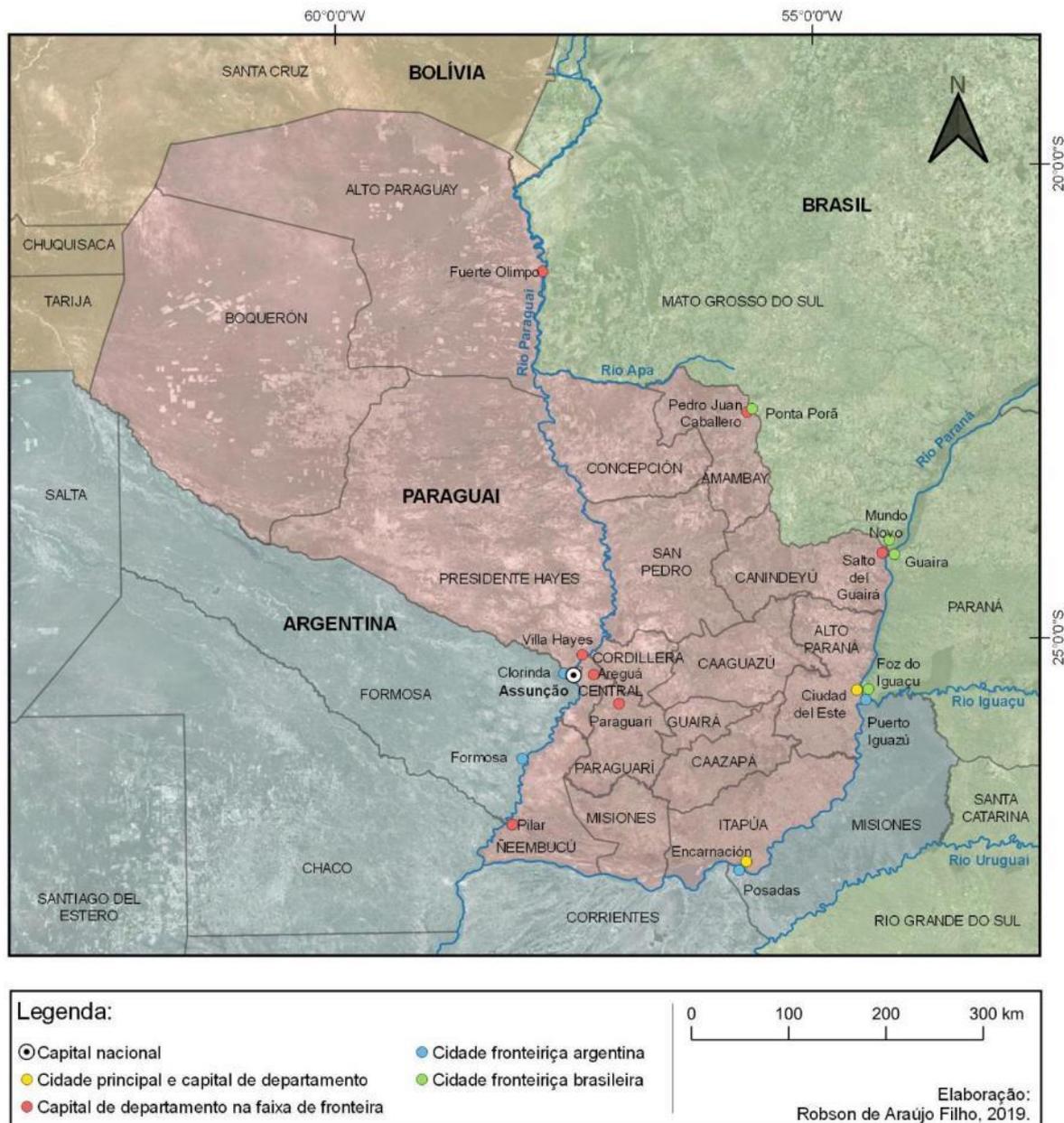
Gráfico 1 – Crescimento da população paraguaia, estimada e projetada, nas áreas urbana e rural



Fonte: DGEEC (2015a).

Neste país, a relação entre as temáticas de cidade e fronteira tem maior evidência em comparação com o Brasil. Não só a capital nacional, Assunção (e sua região metropolitana), como também os maiores municípios e várias capitais departamentais estão nas fronteiras com países como o Brasil e a Argentina, como mostra o mapa abaixo.

Mapa 1 – Principais cidades da faixa de fronteira do Paraguai



Esta particularidade mostra que, no Paraguai, é essencial para o êxito do planejamento urbano e territorial considerar a temática de fronteira, bem como os processos de transfronteirização, suas variantes e seus gradientes. Entretanto, isto é pouco, ou quase nada, observado nos instrumentos legais e consultivos. Quando estes termos aparecem, referem-se, com maior frequência, a preocupações com a segurança nacional.

A preocupação com a questão urbana ganha sentido apenas mais recentemente, seja através de legislação ou de documentos instrutivos. Um pouco mais jovem que a Carta Magna brasileira, a atual Constituição paraguaia, de 1992, é considerada a primeira democrática daquele país, produzida em um contexto semelhante ao brasileiro, isto é, com a missão de

substituir um texto produzido durante a ditadura do General Alfredo Stroessner. Trata-se de um texto, comparativamente, mais curto e genérico. Por esse motivo, tópicos que estão presentes na Constituição brasileira não constam diretamente em seu parágrafo, ficando a cargo de legislação infraconstitucional, como é o caso da política urbana. Estas leis subordinadas, em ritmos diversos, foram redigidas ou revistas após a redemocratização, como a lei da orgânica municipal, cujo texto de 2010 substituiu o de 1987. Já a lei orgânica departamental mudou mais rapidamente, com a carta de 1993 (Lei Nº 214/93) sendo substituída pela Lei Nº 426 apenas um ano depois, em 1994 (PARAGUAI, 1992; 1993; 1994; 2010).

A *Constitución* paraguaia não trata de fronteiras; tampouco de política urbana. A única menção a este último tema ocorre no Artigo 168, quando trata das atribuições dos municípios definindo que este *ente* tem a livre gestão das matérias de sua competência, particularmente as de urbanismo. Deixava-se, assim, simultaneamente, o caminho aberto para a formulação de marcos legais em cada cidade do país, ao passo que também se omite da responsabilidade com a regulação do espaço urbano. Devido à concentração populacional em Assunção e região metropolitana, infere-se que eram poucos os municípios, naquele momento, em condições técnicas de elaborar uma política arrojada.

Posteriormente, a *Ley de Orgánica Departamental* de 1994 confere aos departamentos o papel de coordenadores de políticas locais em relação às municipalidades, e em congruência com o planejamento em nível nacional, mas não faz menção à política urbana ou às fronteiras.

Já em 2010, durante o governo do Presidente Fernando Lugo, foi aprovada no país a *Ley de Orgánica Municipal* (Nº 3966/10), para a substituir a lei homônima aprovada em 1987 e revisada em 1996. A versão de 2010 amplia e aprofunda o entendimento sobre a questão urbana para as municipalidades, incorporando ademais mais instrumentos para a participação cidadã e para o planejamento, já balizada em uma visão de urbanismo que vai além da realização de obras com fins sanitaristas e estéticos.

De fato, a Lei da Orgânica Municipal de 2010 é o principal marco, tendo relevância equivalente ao Estatuto da Cidade no Brasil, ao estabelecer que os municípios devem desenvolver uma política de planejamento, urbanismo e ordenamento territorial, além de promover a participação cidadã. Nesta política estão incluídos o *Plan de Desarrollo Sustentable* (PDS) e o *Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial* (POUT), exigidos de todos os municípios, ao contrário do Brasil, que limitou esta exigência àqueles que possuem mais de vinte mil habitantes, integram regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, desejem utilizar os instrumentos constitucionais de política urbana, integrem área de especial interesse turístico

ou estejam inseridos em área de influência de empreendimentos ou atividades de significativo impacto ambiental regional ou nacional (BRASIL, 2001, Art. 41).

Os conteúdos mínimos exigidos dos documentos no Paraguai e no Brasil são diferentes. Enquanto o POUT deve conter mais informações relacionadas ao parcelamento, uso e ocupação do solo, o Estatuto exige do PD preocupação maior com perímetros e regras para aplicação dos instrumentos de política urbana (transferências, operações, consórcios) e um sistema de acompanhamento e controle.

Em 2011 foi lançado pelo governo um documento de caráter instrutivo, não compulsório, o *Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial* (PMNDyOT). Ele parte do diagnóstico das mazelas do ordenamento territorial do país: concentração urbana da população, deterioração ambiental e desequilíbrios de toda sorte. O documento foi redigido a partir de um processo participativo, tendo como objetivos o estabelecimento de um marco conceitual sobre o que significam o desenvolvimento e a organização territorial, o delineamento de estratégias sobre a dinâmica e a organização territorial no país, a definição de um Plano capaz de alcançar estes objetivos e, finalmente, o desenho de um marco legal que dê sustento à proposta do Plano. O PMNDyOT reconhece o processo de êxodo rural paraguaio e a acelerada urbanização, prevendo usar a rede nacional de cidades para distribuição dos serviços no território, sem que haja concorrência com o campo (PARAGUAI, 2011, p. 11-17).

Na legislação brasileira, fronteira e cidade se fazem presentes há praticamente um século. Entretanto, os termos não aparecem juntos – não se pensou na elaboração da legislação partindo de uma problemática urbana no contexto das fronteiras; tampouco as particularidades fronteiriças para serem inclusas na política urbana.³³

É nas cidades de fronteira que os interesses se tornam mais nitidamente multiescalares e oblíquos. Alguns eventos recentes nos permitem compreender a situação. A diáspora venezuelana afeta o cotidiano da pequena Pacaraima, em Roraima, despreparada para lidar com o volume de pessoas que chegam de partes distintas do país vizinho. A migração haitiana é ainda mais exemplar. Assim como Acre e Mato Grosso, o estado de Mato Grosso do Sul é uma das principais portas de entrada de imigrantes vindos do país centro-americano. Chegam a Corumbá (principal caminho) após cruzar a fronteira com a Bolívia através de uma complexa rede de inferências territoriais. Tal exemplo nos permite observar alguns fatos: o primeiro é que, grande ou pequeno, distante ou próximo do poder central, não há local que escape das

³³ Contribuiu para a realização deste item do texto uma pesquisa mais ampla com relação à legislação urbana no Brasil e no Paraguai, e em Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. Seus resultados são apresentados em Araújo Filho, Carneiro Filho e Oliveira (2019b)

dinâmicas da globalização ou dos efeitos das políticas locais e externas; o segundo é que as fronteiras, mesmo as terrestres e menos ocupadas, são responsáveis por nos relacionar com muito mais do que nosso vizinho imediato, o que implica em natural imprevisibilidade; por fim, fica observável o impacto em todo o território do que ocorre nas fronteiras. Muitos haitianos procuram os grandes centros urbanos do Sudeste, mas tantos outros permanecem em Mato Grosso do Sul, seja em outras regiões fronteiriças, como o Cone Sul-Mato-Grossense (ver Mapa 2), ou em regiões de fronteira interna, como em Três Lagoas com o estado de São Paulo. Integrá-los exige uma coordenação do trabalho em regiões distintas do país, consorciado, ademais, aos países vizinhos.

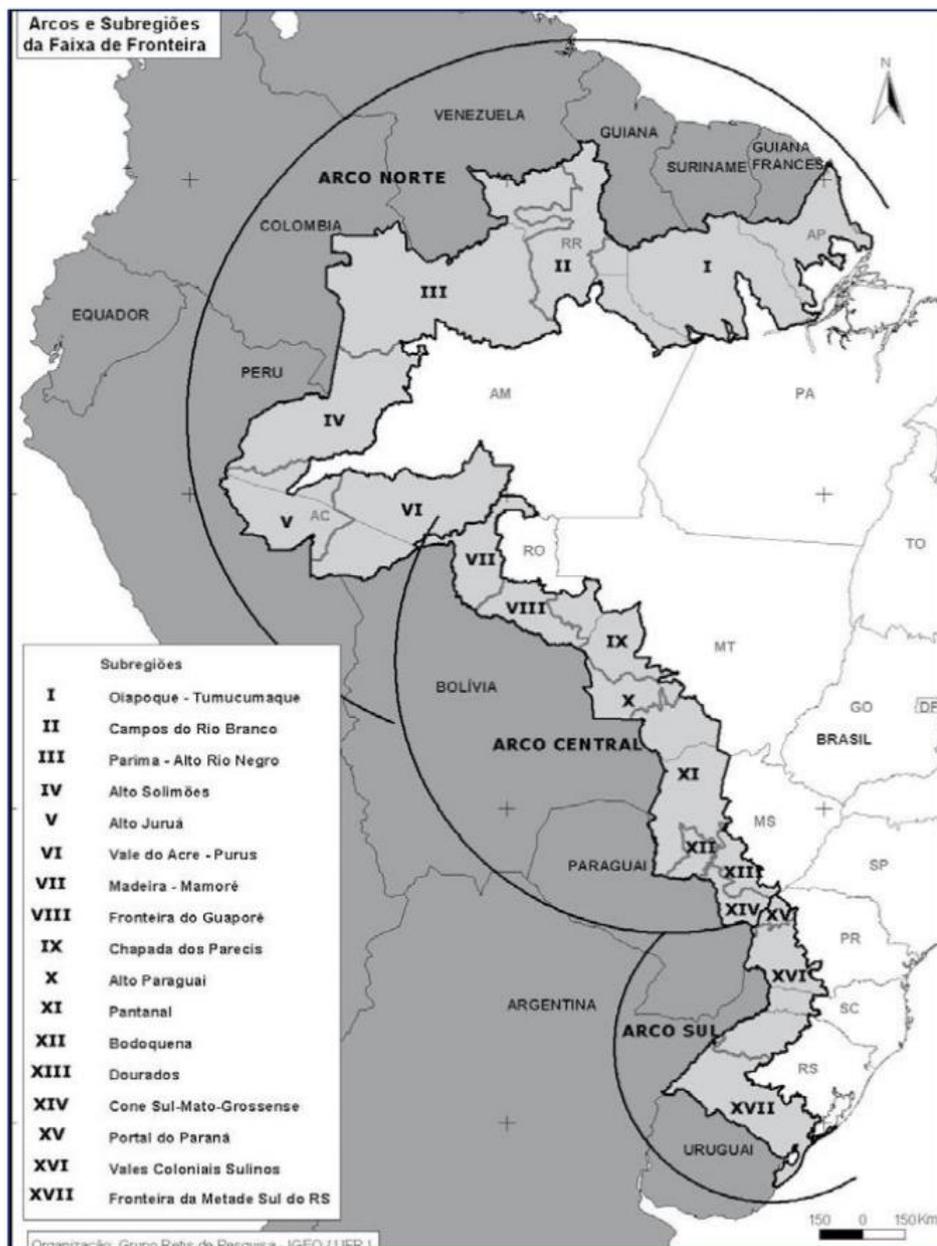
Habitantes e gestores em cidades de fronteira, gêmeas ou não, têm consciência desta realidade multiescalar da condição fronteiriça. Não obstante, sua autonomia é limitada e, por vezes, vigiada, ou seja, vivem à mercê de programas e interferências externas na sua dinâmica cotidiana³⁴. Existem algumas experiências transfronteiriças exitosas – com mais frequência em saúde e educação – fruto de tratativas setoriais amortecidas por diversos entraves legais. Pode ocorrer também que haja um descompasso entre as capacidades orçamentárias dos municípios envolvidos, sufocando possíveis iniciativas paradiplomáticas.

A fronteira entre Brasil e Paraguai é particular ao se caracterizar por dois segmentos principais, ou seja, dentro da classificação proposta pelo Governo federal, localiza-se parcialmente no Arco Sul (área que engloba os estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) e parcialmente no Arco Central (correspondente aos estados de Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Rondônia), como pode ser observado no Mapa 2. O segmento de fronteira com o Paraguai, no Arco Sul, localiza-se nas sub-regiões XV e XVI, denominadas “Portal do Paraná” e “Vales Coloniais Sulinos”, respectivamente, as quais se caracterizam por uma ocupação mais densa em ambos os lados do Rio Paraná e Lago de Itaipu, com grande dinamismo econômico, seja pela produção agrícola de Alto Paraná (Paraguai) e do Paraná (Brasil) ou pela importância econômica do triângulo semiconurbado de três cidades (Ciudad del Este, segunda maior cidade do Paraguai; Foz do Iguaçu, maior cidade fronteiriça brasileira; e Puerto Iguazú, cidade argentina). Este triângulo é a principal conexão do Corredor Paranaguá-Assunção e o principal centro de reexportação e de distribuição do Paraguai. Mesmo com conexões limitadas pelas duas pontes que ligam as três cidades, o volume de transações de comércio, serviços, turismo e lazer abala e se sobrepõe a todas as estruturas monolíticas do

³⁴ É digno de registro que vários (não muitos) admiráveis administradores arrumam “escapes paradiplomáticos” visando uma aproximação com o outro lado da fronteira, e, por esta via, conseguem desenvolver programas de interação e complementaridades que tanto bem fazem às populações fronteiriças.

escopo legal. O segundo segmento corresponde ao Arco Central, com as sub-regiões do Pantanal, Bodoquena, Dourados e Cone Sul-Mato-Grossense, (respectivamente, XI, XII, XIII e XIV) todas elas em Mato Grosso do Sul³⁵ (BRASIL, 2005a).

Mapa 2 – Arcos e sub-regiões da Faixa de Fronteira



Fonte: Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: Bases de uma Política Integrada de Desenvolvimento Regional para a Faixa de Fronteira (BRASIL, 2005a, p. 53).

Esta fronteira é úmida no trecho onde a divisa ocorre pelo Rio Paraguai e do encontro do Rio Paraguai com o Rio Apa até sua cabeceira no município de Ponta Porã, e torna-se fronteira seca de Ponta Porã até o Rio Paraná, condição que favoreceu historicamente o

³⁵ A sub-região do Pantanal compreende também municípios do estado de Mato Grosso.

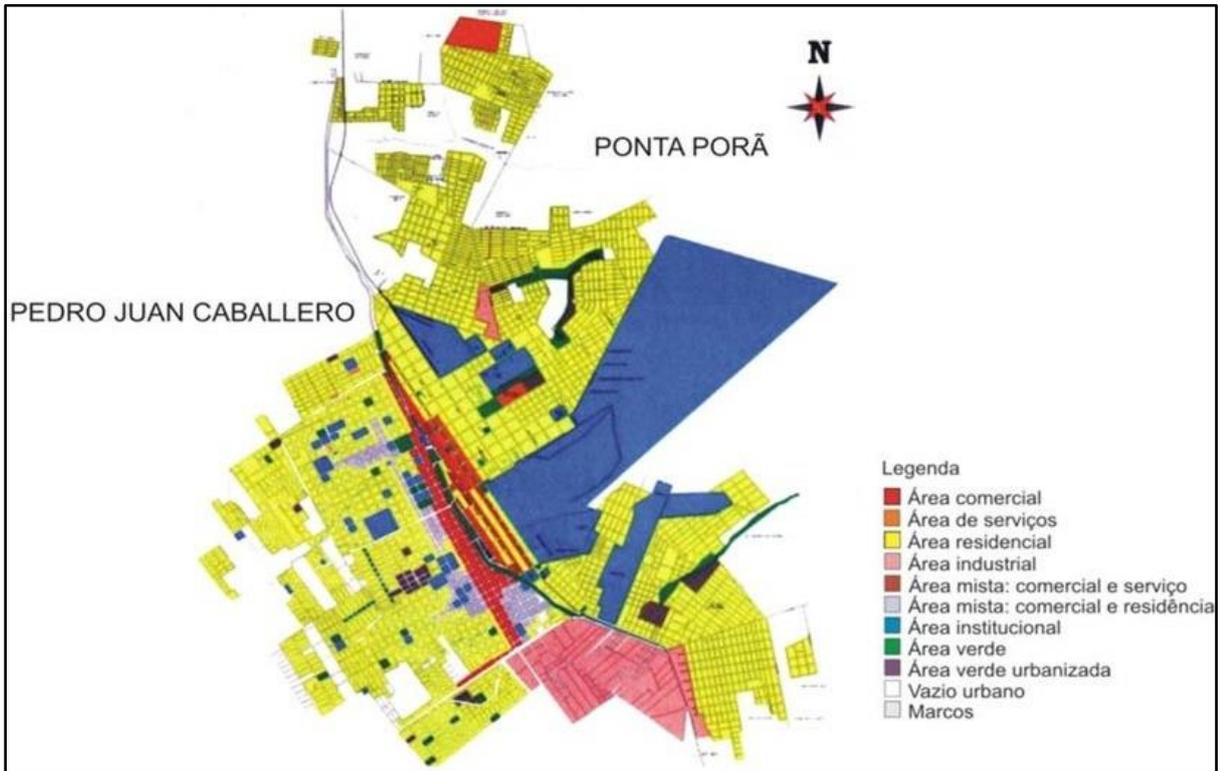
surgimento de algumas cidades gêmeas, das quais a conurbação de Pedro Juan Caballero e Ponta Porã é o exemplo economicamente mais consistente e, simbolicamente, o mais importante.

Nesta fronteira seca as iniciativas de integração de base partem de demandas reais, da complementaridade de funções econômicas. Nesse sentido, tal integração é anterior a quaisquer projetos, mas precisa deles para se qualificar e se aprofundar, para dirimir erros de uma legislação pensada em habitantes de regiões de consolidação mais antiga. Logo, é fruto não de ideais, mas da necessidade de populações distantes dos centros administrativos de seus respectivos Estados (BENTO, 2015).

2.3 Aspectos jurídicos e regulação urbanística em Ponta Porã e Pedro Juan Caballero

Ponta Porã se apresenta, para o Zoneamento Ecológico Econômico de Mato Grosso do Sul, como um Polo Geográfico de Ligação, com um arco de abrangência que inclui outros cinco municípios (Antônio João, Laguna Caarapã, Amambai, Coronel Sapucaia e Paranhos). Tais localidades tiveram mais circulação de bens e serviços com Ponta Porã do que com qualquer outro município. Já Pedro Juan Caballero é capital e maior cidade do departamento de Amambay, exercendo, no território paraguaio, uma polarização ainda maior, pois sua hinterlândia alcança cidades muito mais distantes, como Concepción e San Pedro, chegando até às cercanias da região metropolitana de Assunção (MATO GROSSO DO SUL, 2009).

Figura 6 – Conurbação entre Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai)



Fonte: Oliveira (2010).

Figura 7 – Imagem aérea da conurbação entre Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai)



Fonte: Software Google Earth (2019). Editado pelo autor.

A Figura 6 apresenta os usos do solo nos dois municípios e mostra como a contiguidade espacial típica de uma conurbação em fronteira seca influencia a localização de atividades em ambas as localidades. A imagem aérea (Figura 7) deixa perceber, ainda, que o crescimento da mancha urbana ocorre predominantemente em direção ao interior do território paraguaio, afastando-se da linha internacional, fechando vazios em torno da *Ruta 5*.

Em Ponta Porã, por sua vez, as grandes quadras do centro da cidade, aproximadamente quatro vezes maiores que suas análogas *pedrojuaninas*, não se repetem por toda a cidade. Em vez disso, grandes equipamentos, como o aeroporto, base militar, ferroviária e áreas de proteção promovem verdadeiras rupturas, com o espaço urbanizado de maneira privada entre estas estruturas, em total desarmonia em seus aspectos morfológicos, como o tamanho das quadras e a caixa das vias, critérios que acabam sendo definidos pelo empreendedor em função do público-alvo de seu empreendimento. São perceptíveis, ademais, muitos vazios urbanos, decorrentes de processos distintos no Brasil e no Paraguai, mas que demonstram a falta de aplicação dos instrumentos previstos para combate à exclusão e para efetivação do direito à moradia e à cidade (GHETTI *et al*, 2005).

Pode-se perceber, portanto, que, as cidades são submetidas a alguns fatores semelhantes e a outros particulares na produção do espaço urbano. Além disso, dada a extensão da linha de contato entre elas, os impactos cruzam a fronteira e geram efeitos sobre os quais o lado receptor não tem ingerência. Isto demonstra que seria imprescindível incorporar e disseminar instrumentos de gestão compartilhada para o estabelecimento de uma política de desenvolvimento urbano sinérgica na conurbação internacional. Porém, os atuais instrumentos legais se omitem ou são insuficientes neste sentido.

O Plano Diretor de Ponta Porã foi aprovado pela Lei Complementar Nº31/2006 e modificado pela lei Complementar Nº84/2012 (PONTA PORÃ, 2006; 2012a), com vigência de doze anos. Encontra-se atualmente, portanto, expirado, mas está em fase de revisão, conforme exigido pelo Estatuto da Cidade (ver item 4.2.6). Ao afirmar que um de seus princípios é a consolidação do município “como centro regional, de articulação internacional” (Art. 2, Inciso V), o PD denota existir algum reconhecimento das implicações da conurbação, mas são escassas as iniciativas que contemplem concretamente as ações necessárias. Uma das instâncias de participação é o Conselho da Cidade de Ponta Porã (CCPP) – órgão de caráter consultivo, propositivo e deliberativo a que deve ser submetido o Plano Diretor, seu controle e modificações – o qual deve prever a possibilidade de participação (direito a voz, mas não a voto) de “representantes da Intendência da Cidade de Pedro Juan Caballero e de setores

organizados da sociedade desta, em assuntos comuns às duas cidades ou que tenha abrangência regional” (Art. 11).

Outras menções à cidade vizinha ocorrem nas atribuições do Grupo de Trabalho de Gestão Urbana e Ambiental, que inclui “organizar e manter um banco de dados específicos sobre a natureza da interação, influência e impactos decorrentes da conurbação entre Ponta Porã e Pedro Juan Caballero” (Art. 12, Inciso III), na elaboração da Agenda 21 Local³⁶, que deve considerar a região que abrange ambos os municípios (Art. 31, Inciso I, alínea a) e, finalmente, a inclusão, como ação estrutural, de um “portfólio de projetos de desenvolvimento específicos para a região de fronteira, de influência das duas cidades” (Art. 33, Inciso II, alínea c).

Por sua vez, O *Plan de Ordenamiento Territorial y Urbano* de Pedro Juan Caballero, de 2010, contém diversos itens de zoneamento e classificação de áreas, vias e usos, sendo análogo ao Código Urbanístico da cidade gêmea e, ainda assim, menos detalhado. Nele, não há sequer menção à cidade de Ponta Porã e à condição de conurbação transfronteiriça, mas há um reconhecimento implícito da realidade que transparece no zoneamento (PONTA PORÃ, 2010; TORRECILHA, 2013, p. 154-155).

Assim, percebe-se que os principais documentos da política urbana de cada cidade não preveem uma participação efetiva dos cidadãos do outro lado da fronteira. Em outras instâncias, como em áreas metropolitanas de capitais, a criação de órgãos consultivos e/ou deliberativos reunindo os entes envolvidos foi uma medida para tornar viável a incorporação legal da realidade local. Nesta conurbação transfronteiriça, uma iniciativa positiva foi o PARLIM – Parlamento Internacional Municipal, com função integrativa, que reuniu representantes eleitos de ambas as casas legislativas em 1999 (ver item 3.2.4), e foi inspirado em outras experiências internacionais (TORRECILHA, 2013, p. 156-157). Medidas neste sentido se mostram essenciais, já que, naquele local, é problemático pensar em moradores de cada cidade como categorias estanques, uma vez que ocorre grande fluidez no uso da cidade, a partir de movimentações de trabalhadores, estudantes, consumidores, casamentos binacionais e uma série de outras situações concretas às quais a legislação precisa se adequar.

³⁶ A Agenda 21 é um dos resultados da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), realizada em 1992 no Rio de Janeiro, que também ficou conhecida como Rio 92, Eco 92 ou Cúpula da Terra, e buscou produzir avanços globais na proteção ambiental. 179 países produziram e assinaram a Agenda 21 Global, que pode ser definida como um arcabouço de intenções e um instrumento de planificação para promoção da sustentabilidade econômica, social e ambiental. A Agenda 21 Local, por sua vez, é estabelecida pelo capítulo 28 da Agenda 21 Global, e corresponde ao planejamento participativo de um território (um município ou outros arranjos, tais como bacias hidrográficas ou grupo de municípios), a partir de um Fórum de Agenda 21, do qual participam tanto o governo quanto a sociedade civil, que constroem conjuntamente o Plano Local de Desenvolvimento Sustentável. Há documentos e metodologias que auxiliam os entes subnacionais na criação e implantação da Agenda 21 Local (BRASIL, 2020).

O planejamento urbano é um importante instrumento para o desenvolvimento das cidades gêmeas de fronteira. No entanto, verifica-se a necessidade de um olhar multiescalar e ampliado que, que na prática, não encontra eco na legislação vigente, sendo as iniciativas de integração incipientes no Brasil, e inexistentes no Paraguai.

A legislação brasileira evoluiu de um viés estritamente físico durante o regime militar para a incorporação, com a redemocratização, da função social da cidade e da participação popular. Por fim, o Estatuto da Cidade ratificou o papel do Plano Diretor como instrumento máximo da política urbana em nível local. No Paraguai, também houve ganhos com um rearranjo mais dinâmico dos textos legais desde a Constituição de 1992, mas a principal conquista no país é o texto de 2010 da Lei Orgânica Municipal, que abriu caminho para a institucionalização do planejamento em todo o país, com preocupações acerca da participação cidadã e a sustentabilidade.

As características da fronteira Brasil-Paraguai permitem perceber a necessidade de que as temáticas urbana e fronteiriça dialoguem sistematicamente, em âmbito local, regional e nacional. A rede urbana paraguaia é orientada para as bordas do território do país e os municípios brasileiros em contato com ela se encontram muito distantes do poder central, de modo que formam arranjos locais essenciais para sua sobrevivência e desenvolvimento.

Quanto ao par de cidades que ora se analisa, percebe-se que ambas realizaram a produção de seus marcos de política urbana na esteira da exigência de cada país, sem o adequado diálogo e trabalho conjunto com o município vizinho, e com pouco ou nenhum reconhecimento da realidade de conurbação transfronteiriça, apesar de estarem funcional e morfologicamente muito integradas.

A conjunção entre o porte das cidades, sua importância para o desenvolvimento das respectivas áreas de influência (Mato Grosso do Sul e norte do Paraguai) e as possibilidades geradas pela fronteira seca apontam que a integração, seu reconhecimento e apoio na forma da lei, não constituem uma questão ideológica, e sim um imperativo a partir da realidade local. Contudo, observa-se que as iniciativas apontam para descontinuidades e para uma prevalência das ações locais, ao passo que o marco nacional em relação às fronteiras atua mais dinamicamente em uma visão daquele espaço sob a ótica de segurança nacional.

2.4 Linha Internacional: evolução e transformações

Nos primórdios das cidades, a Laguna Punta Porã, local de surgimento da paragem, e a Linha Internacional eram locais estratégicos para a instalação dos habitantes e, principalmente,

do comércio. A região era um entreposto importante para o escoamento da produção ervateira do sul de Mato Grosso até o porto de Concepción (PY), e posteriormente a Buenos Aires (AR), que era o principal mercado consumidor. Em contrapartida, ao retornarem, os comboios traziam todo tipo de gêneros de primeira necessidade, bem como produtos europeus que desembarcavam no porto argentino e subiam o rio Paraguai. Esta situação se devia ao isolamento do interior de Mato Grosso em relação ao restante do país mesmo para o suprimento de demandas básicas. Por outro lado, o produto não poderia ser simplesmente comercializado no Brasil. Desta maneira, a fronteira seca permitia o livre trânsito de moradores e visitantes que adquiriam produtos no Paraguai, na então Paraje Punta Porã (MARTINS, 2007, p.23). Por este motivo, o limite entre os dois países, isto é, a Linha Internacional, adquiriu desde o princípio papel de destaque para o comércio, o que permanece válido atualmente. Muitos comerciantes brasileiros abriram negócios no lado paraguaio, embora seguissem residindo no Brasil. Migrantes de outras nacionalidades também foram atraídos ao local.

Nos anos iniciais, a baixa altimetria das construções de ambos os lados e a ausência de elementos (tais como postes, árvores e outros) na faixa livre conferiam ao local uma perspectiva longa e desobstruída, com predominância do espaço vazio sobre o construído, do horizontal sobre o vertical. A Figura 8 apresenta uma fotografia da Linha no ano de 1933, em que o registro foi feito entre as atuais ruas Alberdi (Pedro Juan Caballero) e Deputado Aral Moreira (Ponta Porã). A seta branca indica a esquina da Avenida Doctor Gaspar Rodríguez de Francia com Rua Julia M. Cueto. Uma das edificações da extremidade esquerda da foto, concluída em 1925, entre a Rua Deputado Aral Moreira e Avenida Presidente Vargas, ainda existe em Ponta Porã, mas encontra-se descaracterizada e sem conservação. A edificação mais alta próxima ao centro da foto é uma antiga igreja, já demolida, situada junto à atual Praça Lício Borrvalho, que corresponde atualmente à porção brasileira do Centro Comercial da Fronteira (ver item 4.2.5).

Figura 8 – Linha Internacional em 1933



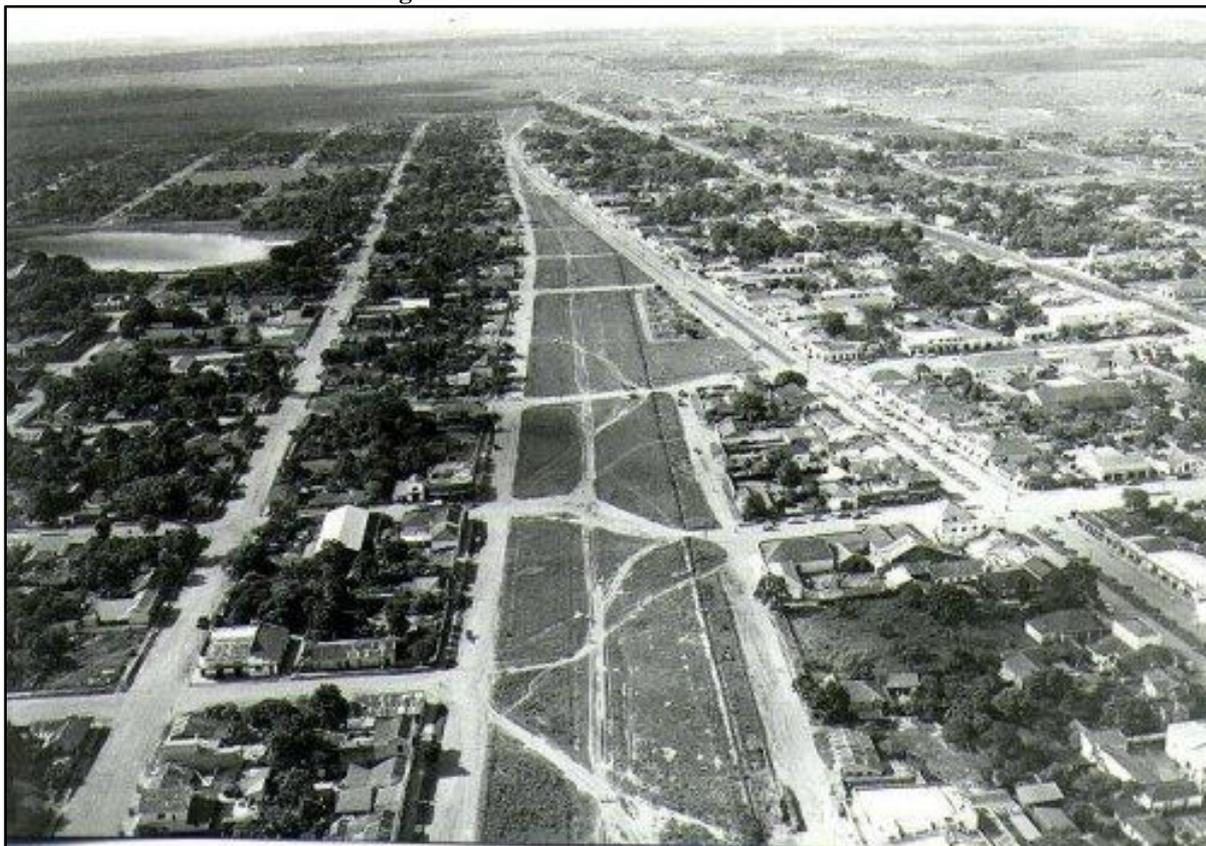
Fonte: Acervo Maxi Hipermercado (1933), reproduzida em visita ao local. Editada pelo autor (2020).

Este aspecto, com poucas alterações, permaneceria em trechos da Linha pelo menos até meados da década de 1990. Houve um descompasso entre a implantação de infraestrutura nas duas cidades. Por exemplo, enquanto a Rua Marechal Floriano já estava urbanizada nos anos 1960, a Avenida Doctor Gaspar Rodríguez de Francia permaneceu mais tempo sem pavimentação (Figura 9). O tratamento dado ao espaço também permite inferir que ele foi visto como um resíduo entre as vias de cada cidade, e não como uma área ou espaço que merecesse adequado tratamento paisagístico. Na Figura 10 pode-se observar que, independentemente de estarem pavimentadas ou não, as vias em Pedro Juan Caballero, à esquerda, e Ponta Porã, à direita, mostram-se consolidadas, o que não ocorre com os trechos que cruzam de um lado para o outro, com traçado e largura mais irregulares. Por outro lado, nota-se que do cruzamento de cada via transversal à Linha com a respectiva marginal (Avenida Doctor Gaspar Rodríguez de Francia em Pedro Juan Caballero e, em Ponta Porã, as ruas Marechal Floriano, no trecho superior da foto, e Paraguai, no trecho inferior) partem caminhos que se ligam a um ou mais cruzamentos do lado oposto do limite internacional, uma sinalização do grau de interação propiciado pela fronteira seca e pela história entrelaçada das duas cidades. Há também uma marcação grosseira da linha de fronteira no centro do espaço livre.

Figura 9 – R. Marechal Floriano, esquina com R. Baltazar Saldanha, no Brasil, (esq.) e Av. Doctor Francia, esquina com R. Colón, no Paraguai (dir.), na década de 1960.



Fonte: Bueno (2015).

Figura 10 – Linha Internacional em 1965

Fonte: Acervo pessoal de Marcelino Nunes de Oliveira (1965). Extraído de Josgrilbert (2015).

A aparente falta de tratamento destoa do caráter que este espaço assumiu desde cedo, o de local de excelência para atos cívicos e tradições dos dois povos (e da híbrida cultura fronteiriça). A Figura 11 retrata tais ações na Linha Internacional, nas proximidades da atual Praça Lício Borralho. A imagem à esquerda se refere a um desfile militar do 11º Regimento em 1958. A Figura 12 retrata estudantes da Escola Mendes Gonçalves em 1960.

Figura 11 – Manifestações cívicas na Linha Internacional

Fonte: Acervo pessoal de Marcelino Nunes.

Figura 12 – Desfile escolar de Sete de Setembro na Rua Marechal Floriano



Fonte: Acervo de Ilza Lageano (BUENO, 2015).

Prado (2016, p. 216) aponta que o comércio de triangulação ou reexportação começou a se desenvolver na região em meados da década de 1970. Para Goiris, os turistas brasileiros começaram a chegar já no fim dos anos 1960, atraídos pelo que se tornaria a atividade econômica mais duradoura e promissora de Pedro Juan Caballero. Contribuiu para este êxito a melhoria da infraestrutura de acesso, com o asfaltamento de estradas, a chegada do ramal ferroviário vindo de Campo Grande e, finalmente, a inauguração do aeroporto de Ponta Porã.

Em 1962 um decreto-lei paraguaio permitiu que os produtos brasileiros fossem vendidos em Pedro Juan Caballero isentos de impostos (inclusive de renda), o que impulsionou o comércio naquela cidade ao permitir que ela oferecesse preços até 40% menores (GOIRIS, 1999, p. 258-259). Embora tenha tido curta vigência, o decreto-lei favoreceu a consolidação desta atividade econômica e a criação, na década seguinte, de um regime diferenciado para diversos produtos a fim de atender ao público brasileiro, o chamado Regime de Turismo. Através deste instrumento, produtos importados pelo Paraguai dotados de apelo turístico recebiam uma notável redução dos impostos internos incidentes, de modo a torná-los mais baratos e competitivos, atraindo, assim, compradores dos países vizinhos para o turismo de compras. Isto, somado aos incentivos tributários brasileiros à exportação faziam com que mesmo produtos nacionais fossem mais baratos no país vizinho. A partir de então, a reexportação se torna um dos principais setores da economia local (LAMBERTI, 2006, p. 43-44; MARTINS, 2007, p. 63).

Como o centro das duas cidades se localiza junto à Linha Internacional, ali, por excelência, é onde esta atividade demonstra maior potencial lucrativo. Cabe ressaltar que, como os habitantes transitam entre as duas cidades, ou seja, como as conhecem e, principalmente, uma vez que o direcionamento da atividade de reexportação é relativo ao consumidor brasileiro, a localização de atividades comerciais junto à Linha obedece a uma lógica peculiar. Na região central de Pedro Juan Caballero (bairro Perpetuo Socorro), o espaço mais próximo à Linha Internacional é dominado por um comércio cujo perfil busca atender ao consumidor turista, ao passo que as quadras mais internas à cidade é que proveem os bens para os moradores locais. Em Ponta Porã, por outro lado, as principais lojas do centro encontram-se o mais próximo possível da Linha Internacional. Segundo Eliana Lamberti (2006, p. 62),

O comércio em Pedro Juan Caballero organiza-se de modo peculiar. As três primeiras avenidas disponibilizam produtos ao mercado turístico, já a partir das ruas posteriores, a organização da cidade atende às necessidades da população paraguaia, tanto com a oferta de produtos específicos ao consumo paraguaio (padarias, mercados, açougues, livrarias, lojas de artesanato), como circulação de veículos que realizam o transporte coletivo, além da prestação de serviços. Ou seja, as primeiras ruas paralelas à linha internacional voltam-se ao turismo de compras enquanto que o “centro” do cotidiano da população pedrojuanina localiza-se além dessas avenidas.

Em Ponta Porã ocorre o contrário. O centro comercial e de lazer localiza-se nas três primeiras avenidas paralelas à linha internacional.

Oliveira (2010c, p. 247-248) corrobora e detalha esta geografia própria da fronteira:

Entre as paralelas Rua Floriano Peixoto, Rua Paraguai e Rua Treze de Setembro no lado brasileiro, e Av. Dr. Francia e Av. Mariscal Lopez [...], observa-se um movimento diário, com intensidade que nada deixa a dever às ruas centrais de qualquer cidade brasileira de médio para grande porte, como Campo Grande; ao passo que, ao anoitecer o movimento cede lugar a um sombrio e obscuro ambiente de perturbador silêncio e subentendidas manifestações. As cidades se separam por um entrelaçado de casillas e camelôs, consolidando um ambiente inóspito – há ali uma feição de “não-lugar” para aquele recinto citadino. Na realidade, seja dia ou noite a cidade enceta somente a partir da Rua Brasil para os pontaporanenses e, da Av. Carlos Lopez para os pedrojuaninos.

A partir de meados dos anos 1990, com as mudanças introduzidas na política econômica brasileira no contexto do Plano Real, e com a maior competitividade do consumo no âmbito do MERCOSUL, iniciou-se um processo recessivo no setor de reexportação (LAMBERTI, 2006, p. 45). O efeito econômico da reexportação repercute no Produto Interno Bruto (PIB) local de maneira generalizada, ao mobilizar também outros ramos, tais como o turístico (hotéis), alimentar (restaurantes, lanchonetes), financeiro (na forma de bancos que dão suporte à

reexportação e aos comerciantes e via casas de câmbio³⁷), transportes e outros. Destarte, oscilações positivas ou negativas na atividade-base afetam a economia local como um todo.

Embora pujante e consolidada, a feição comercial que pode ser observada hoje é relativamente recente. Segundo Prado (2016, p. 237):

Nos anos de 1980, a linha internacional que divide os dois países, e conseqüentemente as duas localidades, era formada por mais de dois quilômetros de vias sem edificações ou asfaltamento. Buscava-se naquela época, sem sucesso, financiamento para um projeto de ocupação da área central. Somente nos anos de 1990, o governo municipal de Ponta Porã construiu um centro comercial popular (camelódromo), espaço marginalizado e carente de infraestrutura, onde vendedores autônomos instalaram-se sem nenhuma estrutura ou facilidade de acesso, fiscalização ou benfeitoria.

Na década de 1980, portanto, havia ainda uma disparidade de urbanização entre trechos da Linha Internacional, uma vez que havia segmentos dotados de tratamento urbanístico e paisagístico (Figura 13).

Figura 13 – Registros da Linha Internacional na década de 1980



Fonte: Souza e Mondardo (2017).

A obra realizada pela prefeitura de Ponta Porã a que Prado se refere acima é o chamado Shopping Mercosul. A iniciativa surgiu a partir da criação, em 1995, por um grupo de brasileiros, de uma associação que buscava pressionar as autoridades para que permitissem que produtos vendidos pelos países do Mercosul pudessem ser adquiridos e vendidos do lado brasileiro, na Linha Internacional, nos moldes de uma área de livre comércio. Na prática, isto equivaleria às vantagens competitivas que os vendedores obtêm no Paraguai a partir do Regime de Turismo, isto é, poderiam concorrer igualmente, o que acabou não acontecendo. Os

³⁷ Em Dourados, segunda maior cidade do estado de Mato Grosso do Sul, é necessário programar-se com banco ou instituição análoga para compra e venda de moeda estrangeira. Em Pedro Juan Caballero e, por consequência, facilmente acessado pelos pontaporanenses, é possível escolher entre diversas casas de câmbio ou bancos locais que oferecem o serviço de maneira imediata.

comerciantes brasileiros, então, não têm como praticar os mesmos preços. Isto se reflete, ainda hoje, no perfil dos produtos e serviços oferecidos de um e outro lado do limite internacional (TORRECILHA, 2004, p. 73-75).

Embora frustrados em seu pleito inicial, os membros da associação lograram que a Comissão Brasileira Demarcadora de Limites autorizasse a construção das barracas (o que, a rigor, não é permitido tão próximo de limites internacionais) do que se tornou conhecido como Shopping Mercosul, guardados no mínimo dez metros do marco divisório internacional. Autorizados, então, pela Comissão de Limites e pela Prefeitura Municipal de Ponta Porã, “cem (100) módulos de alumínio³⁸ medindo 3x3m, 4x4m foram construídos numa extensão aproximada de 600 metros (três quadras), implantados de forma linear. Hoje são 123 boxes de comércio e serviços empregando em média 386 funcionários” (TORRECILHA, 2004, p. 74). O número de *casillas*³⁹ em Pedro Juan Caballero, dadas as vantagens do regime tributário local para os vendedores, sempre foi maior. De todos os modos, ao longo de uma espécie de corredor sem qualquer pavimentação, separados por poucos metros, formou-se e prosperou um grande e precário camelódromo. Ali, o lixo e outras questões sempre foram um ponto problemático.

As sucessivas ações que acarretaram a adoção da atual política tributária e econômica no Paraguai, bem como as reações brasileiras, criaram um arcabouço em que a Linha, principalmente por sua condição de fronteira seca, tornou-se lócus propício para trocas comerciais de exportação e reexportação amplamente baseadas na informalidade e ilegalidade, aspectos que inicialmente não têm, necessariamente, conotação negativa por parte da população fronteiriça. Gradualmente, o dinamismo destas trocas atrai pessoas de outras regiões, até que se chegou, embora em escala bastante menor, a uma situação análoga à de Ciudad del Este, atraindo os chamados sacoleiros, pessoas de origens diversas que realizam, geralmente em ônibus fretados, excursões rápidas para a compra de produtos e revenda nos locais de procedência.

Esta situação culminou na proliferação de ambulantes e *casilleros*⁴⁰ em Pedro Juan Caballero, muitas vezes exercendo uma competição desleal ao comércio formal, ao oferecer preços menores possibilitados pela informalidade e ao obstruir, visual e fisicamente, vitrines, calçadas e canteiros.

³⁸ Os materiais metálicos utilizados tanto no lado brasileiro como no paraguaio e o aspecto improvisado fizeram com que o local ficasse pejorativamente conhecido por “Shopping de Lata” pela população local.

³⁹ Maneira como as barracas ou pequenas edificações do comércio popular são denominadas em Pedro Juan Caballero. O termo será utilizado, neste texto, para se referir, preferencialmente, ao comércio popular paraguaio.

⁴⁰ Vendedor em *casilla*, camelô. O termo será utilizado, neste texto, para se referir, preferencialmente, ao trabalhador do comércio popular paraguaio. Segundo relatório do SEBRAE (2010, p. 104), às vésperas da revitalização da Linha havia em Pedro Juan Caballero aproximadamente 860 *casilleros*.

É neste contexto que foi proposta a Revitalização da Linha Internacional. O projeto recebeu financiamento da União Europeia e seu lançamento contou com a participação dos chefes do Executivo nas três esferas, de ambos os países envolvidos.

As figuras abaixo mostram momentos distintos da Avenida Doctor Gaspar Rodríguez de Francia, no lado paraguaio da Linha Internacional. Os dois primeiros registros (

Figura 14 e Figura 15) foram feitos em 2006, antes da revitalização da Linha Internacional, e permitem ver que os espaços livres estão dominados por *casillas* improvisadas e ambulantes. Há também a presença de faixas comerciais atravessadas na via, contribuindo para o aspecto de poluição visual. Percebe-se a dificuldade imposta ao trânsito de pedestres pela ocupação das calçadas.

Já os dois registros seguintes (Figura 16) foram realizados após as obras de revitalização. No primeiro deles, observa-se que as portas das lojas estão fechadas, possibilitando inferir que o retrato foi obtido fora do horário comercial. O aspecto desértico contrasta com o movimento habitual, o que revela o perfil excessivamente especializado do uso do solo. Não houve verticalização expressiva, pois a atratividade comercial fora do nível da rua é muito reduzida.

A imagem permite ver algumas alterações no espaço. A pavimentação asfáltica da via e a supressão de árvores favorecem uma piora das condições de conforto térmico local e podem contribuir para o surgimento de ilhas de calor, além da redução da permeabilidade do solo. As faixas com anúncios que cruzam a via não existem mais, mas os engenhos de publicidade nas fachadas permanecem grandes, proporcionando ainda algum grau de poluição visual. Apesar da remoção de *casillas*, a circulação de pedestres não foi favorecida, pois houve o recuo do alinhamento da calçada para criação de mais espaço de estacionamento veicular. O reduzido espaço restante é prejudicado pela exposição de mercadorias das lojas.

O desenvolvimento do turismo de compras e do comércio de reexportação permitiram a gradual diferenciação desta atividade no decorrer da Linha Internacional. O empreendimento mais emblemático e conhecido de Pedro Juan Caballero, o Shopping China, transferiu em 2005 suas atividades para uma área até então distante do eixo comercial. Em pouco tempo, no entanto, tornou-se o centro de um novo polo comercial que busca atender a um público com maior renda. Embora os preços praticados ali possam ser mais altos, são oferecidas comodidades como a praticidade de encontrar todos os produtos reunidos em um só estabelecimento, maior diversificação, farto estacionamento, praça de alimentação e climatização.

Figura 14 – Comércio informal na Av. Dr. Gaspar Rodríguez de Francia antes da revitalização da Linha Internacional



Fonte: Martins (2007).

Figura 15 – Av. Dr. Gaspar Rodríguez de Francia, entre ruas Curupayty e Perpetuo Socorro, em 2006.



Fontes: Martins (2007). Editada pelo autor.

Figura 16 – Av. Dr. Gaspar Rodríguez de Francia, após a revitalização da Linha Internacional, entre ruas Curupayty e Perpetuo Socorro, em 2016 (acima) e 2019 (abaixo).



Fonte: Página web da ferramenta Google Street View⁴¹.

Subsequentemente surgiu, na vizinhança, um empreendimento na mesma formatação e leiaute⁴² do Shopping China, o Planet Outlet. Foram construídos, reformados ou ampliados, ainda na mesma região, postos de combustíveis, hipermercado, lojas de pneumáticos⁴³ e hotéis. Lamberti (2006, p. 70) verificou o predomínio de consumidores de outras cidades (cerca de 95%) e pagamento por cartão de crédito, o que, naquele contexto, era menos difundido em estratos inferiores de renda do que atualmente⁴⁴. A autora aponta, ademais, que empresários atuantes nesta última “fronteira” comercial agiram rapidamente para garantir a manutenção deste perfil, revitalizando, por conta própria, trecho da Linha Internacional de modo a evitar que camelôs e *casilleros* do centro viessem a ocupar o espaço.

⁴¹ Disponível em google.com.br/maps. Acesso em 17 mar. 2020.

⁴² Em arquitetura, o termo designa a organização do espaço interno e do mobiliário. Nas duas obras mencionadas, apesar de a nomenclatura adotada (*shopping*, *outlet*) remeter a *malls* com lojas diversas e bem delimitadas, este expediente é adotado somente nas praças de alimentação, que possuem, inclusive, entradas independentes e contam com restaurantes de redes que não são tradicionalmente encontradas em cidades desse porte. A área principal de compras, por outro lado, é organizada de modo similar às lojas de departamento ou hipermercados.

⁴³ O comércio de pneumáticos é um grande atrativo para o turismo de compras, até mesmo de regiões aparentemente distantes, dada a economia proporcionada na troca do “jogo de pneus” do veículo, e ao fato de que este produto dificilmente seria alvo de questionamentos nos postos da receita, isto é, estaria, na prática, fora da cota de consumo.

⁴⁴ Apesar da difusão do uso de cartão de crédito no mercado interno brasileiro, é possível que o percentual de pagamentos que o utilizam tenha se reduzido em Pedro Juan Caballero, uma vez que foi majorada a carga de tributos para uso desta modalidade no exterior, reduzindo, assim, a vantagem comparativa dos preços.

A Figura 17 permite observar tais acontecimentos. À esquerda, a Avenida Internacional passa por um de seus trechos mais movimentados, no entroncamento, pelo lado brasileiro, com a Avenida Brasil / MS-164; e pelo lado paraguaio, com a *Ruta 5*, fazendo com que sejam necessários trevos, alças e rotatórias que acabam por ratificar a sensação vivida por muitos turistas de não saberem exatamente em qual país estão. Nota-se, no entanto, que o tratamento espacial monumental dado ao canteiro central, onde foram instaladas grandes bandeiras dos dois países (repetidas por toda a extensão da perspectiva), monumentos e ajardinamento, corroboram a versão relatada por Lamberti pois, a despeito do grande fluxo, não são encontrados ali camelôs ou *casilleros*.

Está sendo construída, serpenteando pelo espaço verde, uma ciclovia que liga o emblemático “monumento da cuia” ao bairro São João, no cruzamento da Rua Guia Lopes e Avenida Presidente Vargas, o que contribui para consolidar este trecho da Linha Internacional como espaço público (PONTA PORÃ, 2020a).

Figura 17 – Shopping China, Maxi Hipermercado e Planet Outlet, respectivamente em primeiro, segundo e terceiro planos



Fonte: Página web do Shopping China⁴⁵.

Comparativamente com outros espaços fronteiriços, o turismo de compras na conurbação de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero tem predomínio das classes médias e alta e menor participação de sacoleiros. Em 2008, levantamentos apontaram um fluxo médio de 450 mil turistas por ano em Ponta Porã (SEBRAE/MS, 2010, p. 86-87).

⁴⁵ Disponível em: shoppingchina.com.py. Acesso em 17 mar. 2020

Além da cotação da moeda local frente ao dólar americano e, conseqüentemente, a vantagem comparativa de aquisição de produtos beneficiados pelo Regime de Turismo em Pedro Juan Caballero, as cotas de consumo permitidas pela Receita Federal do Brasil para compras no exterior também exercem influência nos hábitos de consumo. Por sinal, são adotados valores diferentes conforme o meio de transporte. Desta maneira, as compras em viagens terrestres têm cotas mais baixas do que as realizadas por modal aéreo. Com isto, a Receita busca inibir a atividade dos sacoleiros e outras atividades no estilo “contrabando-formiga”. Até 1996, para locomoção por terra, eram permitidos US\$ 500 em compras no exterior, valor que foi então reduzido à metade (US\$ 250). Em 1997, nova redução desidratou o valor máximo para US\$ 150. As alterações subsequentes relaxaram a regra, elevando o valor para US\$ 300 em 2005 e US\$ 500 a partir de 1º de janeiro de 2020 (AGÊNCIA BRASIL, 2019; LAMBERTI, 2006, p. 71).

“Os outros lugares são espelhos em negativo. O viajante reconhece o pouco que é seu descobrindo o muito que não teve e o que não terá”.

Italo Calvino (1990, p. 29)

3 A LINHA INTERNACIONAL: ENTRE BRASIL E PARAGUAI, ENTRE LOCAL E GLOBAL

O presente capítulo visa agregar elementos para uma análise multiescalar da Linha Internacional, isto é, como este espaço é tensionado em diversas dimensões, que ultrapassam as implicações imediatas de linha divisória entre municípios conurbados; e são dinamizadas também pela relação entre diferentes países, fator que termina por expô-los a uma dicotomia típica da globalização: o contraste entre o local e o global. Nesse sentido, o crescimento do turismo de compras e do agronegócio exportador, muito influenciados pela flutuação cambial e outros fatores externos, expõem apenas uma faceta das forças que atravessam a fronteira e desafiam as gestões.

É importante ressaltar também a relação desenvolvida entre as duas cidades em foco no presente estudo para equacionamento de suas demandas urbanas. Elas utilizam de um instrumento de mediação que busca compensar os entraves encontrados na ausência de outros expedientes formais e legalmente estabelecidos: a paradiplomacia. Na urgência das questões cotidianas e ante a falta de previsão legal, os entes subnacionais produzem entre si acordos, frequentemente verbais, para resolver com maior agilidade seus problemas.

No contexto das cidades gêmeas separadas pelo limite internacional, Oliveira (2012) considera que a fronteira é um elemento cortante, um território contraditório e que passou a fazer parte do cotidiano da nação – do fim (restrições) ao início da nação (são, agora, lembradas e observadas). O “papel” da fronteira, isto é, suas características, influências e as relações ali desenvolvidas variam em cada espaço (trans)fronteiriço e ao longo do tempo.

Por fim, com vistas a cotejar a produção intelectual com o caso em tela, o presente capítulo abordará como os desafios e aspectos tratados se manifestam no espaço da Linha Internacional.

3.1 Cidades gêmeas: desenvolvimento, integração, planejamento estratégico e turismo

Uma publicação do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras (IDESF) dissecou a diferença entre os índices de desenvolvimento das cidades gêmeas em relação à média brasileira. As estatísticas tornam patente a necessidade do desenho de políticas públicas direcionadas às especificidades da faixa de fronteira de forma a reverter o quadro de omissão. Para Luciano Stremel Barros, presidente da instituição,

O prejuízo causado pelo descaso dos governos e a falta de planejamento estratégico que pense essas áreas como fonte de integração e desenvolvimento têm espalhado reflexos em todo o país, com a entrada pelas fronteiras de drogas, armas e produtos ilegais, fomentando um círculo vicioso que onera todo o Estado e a sociedade brasileira.

Não basta, contudo, adotar como política para as Cidades Gêmeas somente a repressão aos crimes de fronteira. A atuação deve ser em todas as frentes, de tal forma que a população dessas regiões possa sentir não só a força do Estado, mas sua presença nas diversas áreas em que ele tem a obrigação de atuar, em especial na educação, na saúde pública e na criação de oportunidades de emprego e renda dignos. Isso, sim, é que fará das cidades de fronteira regiões menos fragilizadas e com menor risco de suas populações engrossarem as estatísticas criminais. (IDESF, 2018, p. 3)

Os dados do relatório demonstram, de modo geral, o descompasso entre o desenvolvimento da faixa de fronteira (a partir da comparação de índices obtidos nas cidades gêmeas) e no restante do país, bem como, em alguns casos, de Ponta Porã no universo das cidades gêmeas brasileiras.

Frequentemente, as cidades gêmeas no Brasil são responsáveis pelo provimento de serviços básicos (tais como acesso à educação e à saúde) para a população do município do país limítrofe, ou até mesmo da hinterlândia dos países envolvidos. Em alguns casos, essa particularidade não é considerada na destinação de recursos e na elaboração das políticas que orientam estes serviços, o que compromete sua qualidade e efetividade, ao mesmo tempo que impõe desafios aos gestores locais e às equipes que atuam diretamente com a população.

Na educação, tem-se uma mistura de avanços e retrocessos comparativamente ao país como um todo, caracterizando um desafio de longo prazo para as gestões. A cidade de Ponta Porã aparenta ser capaz de perseguir as metas nacionais para o Ensino Fundamental, de responsabilidade prioritária da esfera municipal. Enquanto o número de matrículas caiu nacionalmente e ainda mais acentuadamente nas cidades gêmeas, a cidade apresentou aumento no corpo discente (Tabela 2). Quanto aos níveis de aprovação e reprovação no Ensino Fundamental, Ponta Porã tem reduzido sua defasagem em relação à média das cidades gêmeas, universo que, no entanto, performa muito abaixo da média nacional. A cidade alcançou também o mesmo índice de evasão neste nível de ensino apurado para o país, porém, acima da média das cidades gêmeas (Tabela 3).

Tabela 2 – Matrículas no Ensino Fundamental – Variação de 2016 em relação a 2015

Ponta Porã	Cidades Gêmeas	Brasil
0,39%	-1,17%	-0,86%

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e Ministério da Educação (MEC). Extraído de IDSF (2018). Organizado pelo autor.

Tabela 3 – Aproveitamento escolar no Ensino Fundamental

	Ponta Porã		Cidades Gêmeas		Brasil	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Aprovação	86,80%	87,30%	87,00%	87,75%	89,90%	89,80%
Reprovação	11,10%	10,80%	11,00%	10,55%	8,20%	8,30%
Evasão	2,10%	1,90%	1,40%	1,45%	1,90%	1,90%

Fonte: INEP – MEC. Extraído de IDESF (2018). Organizado pelo autor.

Contudo, o Ensino Médio, do qual se responsabiliza majoritariamente o governo estadual, apresenta desempenho negativo (Tabela 4). Embora a cidade tenha evasão nos patamares nacionais e abaixo da média das cidades gêmeas, a aprovação muito inferior e a reprovação quase duas vezes maior que a média nacional (o grupo das cidades médias tem desempenho intermediário) apontam para a necessidade de maior atenção do poder público. Este nível de ensino tem suma importância na preparação para o acesso à continuidade de estudos, ao mundo do trabalho e, conseqüentemente, para o desenvolvimento local.

Tabela 4 – Aproveitamento escolar no Ensino Médio

	Ponta Porã		Cidades Gêmeas		Brasil	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Aprovação	73,10%	72,90%	76,50%	77,35%	81,70%	81,50%
Reprovação	19,90%	20,50%	14,75%	14,35%	11,50%	11,90%
Evasão	7,00%	6,60%	8,95%	6,85%	6,80%	6,60%

Fonte: INEP – MEC. Extraído de IDESF (2018). Organizado pelo autor.

Um dado que pode ser visto como sintoma do contexto de precarização, flexibilização e mobilidade da força de trabalho características da globalização, e que adquire maior escala em áreas de fronteira, é a redução do peso do emprego formal no conjunto da população economicamente ativa. Neste sentido, por um lado, a força de trabalho se desloca com relativa fluidez em busca das melhores alternativas; por outro lado, abre-se a possibilidade de aumento de práticas abusivas pelos empregadores (LAMBERTI, 2007, *passim*). Deste modo, tanto Ponta Porã como o conjunto das cidades gêmeas apresentam taxas de formalidade bastante inferiores ao valor nacional (Tabela 5). Segundo o diagnóstico do IDESF (2018, p. 17), “de 2008 a 2016, a situação pouco mudou em relação aos níveis de emprego e renda nas 32 Cidades Gêmeas”.

Tabela 5 – Porcentual de Empregos Formais na População Economicamente Ativa (PEA)

Ponta Porã		Cidades Gêmeas		Brasil	
2015	2016	2015	2016	2015	2016
21,83%	20,81%	23,55%	23,01%	36,15%	34,53%

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais / Cadastro Geral de Empregados e Desempregados. Extraído de IDESF (2018). Organizado pelo autor.

Como resultado de diversos fatores, a que também concorrem os dados apresentados acima, a renda média por habitante também é inferior à nacional nas cidades gêmeas, Ponta Porã incluída (Tabela 6).

Tabela 6 – Produto Interno Bruto (PIB) per capita em R\$

Ponta Porã		Cidades Gêmeas		Brasil	
2015	2016	2015	2016	2015	2016
24.529,12	26.003,90	22.365,74	26.035,83	28.500,27	29.326,37

Fonte: IBGE. Extraído de IDESF (2018). Organizado pelo autor.

As fronteiras no Brasil são, ainda, muito associadas à criminalidade. Mas não há uma diferença significativa na taxa de homicídios nem de mortes por arma de fogo entre cidades gêmeas e a média nacional. Devido a sua extensão e a particularidades locais, o índice vai de 8,40 assassinatos por 100.000 habitantes em Pacaraima (Roraima) a 109,70 em Paranhos (MS). Assim, nota-se que a percepção de violência em referência ao espaço fronteiriço é um estereótipo, uma generalização, que não pode ser aplicada indiscriminadamente. No caso específico de Ponta Porã, os homicídios ocorrem com praticamente duas vezes mais frequência, sendo esta proporção ainda maior para mortes por arma de fogo. Por fim, os suicídios ocorrem com maior intensidade na faixa de fronteira, o que enseja uma ação preventiva direcionada que permita identificar as causas e combatê-las (Tabela 7).

Tabela 7 – Taxa de homicídios por 100.000 habitantes

	Ponta Porã		Cidades Gêmeas		Brasil	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Homicídios	58,81	58,98	28,99	29,24	28,44	27,85
Mortes por arma de fogo	46,13	48,77	20,52	19,76	20,45	20,31
Suicídios	9,23	4,54	9,85	6,64	5,47	5,13

Fonte: DATASUS/ Ministério da Saúde. Extraído de IDESF (2018). Organizado pelo autor.

No geral, Ponta Porã se localiza a meio caminho entre o desempenho brasileiro (valor mais alto) e o das cidades gêmeas (valor mais baixo) para todos os itens avaliados pelo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Está acima das cidades gêmeas e abaixo do

valor brasileiro para a renda e educação, enquanto apresenta diferença irrisória para a longevidade. O IDHM é um índice que varia de 0 a 1; quanto mais alto, melhor o desempenho nos itens avaliados (Tabela 8).

Tabela 8 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), Censo 2010

	Ponta Porã	Cidades Gêmeas	Brasil
Geral	0,701	0,674	0,727
Renda	0,708	0,669	0,739
Longevidade	0,812	0,819	0,816
Educação	0,598	0,561	0,637

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada / Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Extraído de IDESF (2018). Organizado pelo autor.

As estatísticas apontam para a necessidade de um olhar direcionado aos municípios da faixa de fronteira por parte dos estados envolvidos e da União, para que estas localidades possam alcançar índices de desenvolvimento compatíveis com a média nacional.

O peso econômico e a eminência cultural de algumas regiões e, principalmente, de certas cidades, possibilitaram que diversas delas estabelecessem táticas próprias, em variados graus de independência em relação aos governos centrais, para reforçar sua influência nas diversas escalas territoriais. Elas buscam, assim, obter crescente poder político e econômico, atrair investimentos, turismo, atenção e presença cultural. O dinamismo dos meios de informação e comunicação e a maneira seletiva como podem vir a abordar as diversas localidades também impactam este contexto.

As potencialidades disponíveis ou possíveis de cada localidade são absorvidas e disputadas por grupos diversos. Os planos desenvolvidos pelo poder público interferem neste processo ao impactar, distintamente, cada setor da sociedade e cada classe. Tais decisões podem promover, inibir ou condicionar o desenvolvimento, e alterar quais vantagens e desvantagens competem a cada estrato social – e em que medida.

Otília Arantes (2013, p. 13) aponta a recorrência de um discurso que estimula a renovação urbana e a competição entre cidades, de forma que só poderiam obter êxito na “Idade da Informação” se dotadas de um *plano estratégico* e subsequentes obras de renovação que criem vantagens comparativas com relação a outras cidades. Assim, a autora sublinha a contaminação da linguagem e dos objetivos de gestão empresarial na esfera pública, em geral, e urbanística, em particular. Ela questiona, então, se “políticas (urbanas) de matriz identitária podem ser *estrategicamente* planejadas?” (ARANTES, 2013, p. 14, grifo nosso). Com esta indagação, pretendeu abordar a mercantilização da cultura, da cidade e da vida.

Na seara do urbanismo, o chamado Planejamento Estratégico deriva da ideologia neoliberal e se difundiu na América Latina na década de 1990. Em sua gênese, parte do pressuposto de concorrência ou de competição entre as cidades, como fruto da globalização e informatização. Preconiza que é preciso *vender* as cidades, no sentido publicitário, e, com isso, o *marketing* e a participação da iniciativa privada se tornam fundamentais. Este aspecto passaria, então, a governar a elaboração e aplicação de planos e outros instrumentos de política urbana. Nota-se, porém, que a despeito da grande difusão de planos estratégicos em diversos países, a incorporação do termo *estratégico* se deu preponderantemente como retórica, como um artifício para conferir aos instrumentos, e por extensão àqueles que os elaboraram, um aspecto moderno e inovador. Isso porque, muitas vezes, os planos não traziam nenhum pensamento estratégico, isto é, não eram elaboradas prioridades, nem estabelecidas metas, origem dos recursos, prazos ou quaisquer meios para alcançar os objetivos apresentados (VILLAÇA, 2005, p. 22; ARANTES, 2013).

O que se tem observado, desde os anos 1970, e com maior força a partir da experiência barcelonesa⁴⁶, é que os planos diretores municipais vêm gradativamente se preocupando menos com disciplinar e organizar o crescimento das cidades, e mais com o provimento de meios para que elas se sobreponham umas às outras, ou seja, para, em vez de controlar o crescimento urbano, encorajá-lo. Na medida em que as cidades se convertiam em máquinas de crescimento e produção de riquezas, competia ao planejamento cuidar que os instrumentos favorecessem estas atividades, normalmente alavancando, com recursos públicos, investimentos privados (em proporções muito maiores de dinheiro público do que privado, com frequência). O ganho coletivo viria a partir da expansão da atividade econômica, o chamado efeito *trickle down*⁴⁷.

A receita, isto é, o conjunto de medidas a serem replicadas por gestores locais, veio dos Estados Unidos, com a revitalização ou requalificação urbana de Baltimore no início da década de 1970, cujas premissas se espalharam naquele país. Intervir nas cidades se tornou, então, “um processo de produção de locais de sucesso” (ARANTES, 2013, p. 24).

⁴⁶ Escolhida como sede dos Jogos Olímpicos de Verão de 1992, a cidade de Barcelona, na Espanha, foi submetida a uma abrangente renovação urbana que a transformou em um caso emblemático. Atribui-se ao aproveitamento da visibilidade promovida pelos jogos a transformação da imagem da cidade, com conseqüente impulso ao setor turístico. Desde então, transformou-se em um dos principais destinos europeus, e os responsáveis pelo processo viajaram o mundo relatando esta experiência e promovendo consultoria a locais que buscavam reproduzir a metodologia catalã. Arantes (2013, p. 51-58) ressalta que este caso não é o primeiro, mas tornou-se o mais emblemático e influente na América Latina.

⁴⁷ Refere-se à crença de que estímulos financeiros ou a redução da carga tributária sobre os agentes e estratos de maior renda se revertem em benefício ao conjunto da população ao estimular o crescimento do consumo e do investimento produtivo.

Para Arantes (2013), este esforço por inserir a(s) cidade(s) em um nó da rede internacional de cidades (o que a tornaria atraente ao capital estrangeiro, inclusive para investimentos imobiliários), constitui o cerne do que se convencionou denominar planejamento estratégico. A autora ressalta a diferença entre esta abordagem e as preocupações tradicionais de gestores e técnicos. Enquanto o planejamento em moldes clássicos visa controlar, orientar e disciplinar o crescimento – e por vezes conter ímpetos predatórios do mercado imobiliário –, o planejamento dito estratégico recorre com mais frequência a termos como *requalificação*, *renovação*, *revitalização* ou *modernização*. Ele é, portanto, desde sua concepção, “um empreendimento de comunicação e promoção [... em que] o que está assim em promoção é um produto inédito, a saber, a própria cidade, que não se vende, como disse, se não se fizer acompanhar por uma adequada política de *image-making*” (ARANTES, 2013, p. 16-17, grifos da autora).

Uma questão que se coloca às cidades sob a perspectiva de seu posicionamento e projeção em nível local, nacional e mesmo internacional, é a competitividade com centros análogos em relação aos produtos oferecidos. Assim sendo, em se tratando de fronteira, esta dinâmica ocorre tanto *por causa* como *apesar* ou *independentemente* desta localização. A existência de outros locais onde ocorre, por exemplo, o turismo de compras (pelo lado pontaporanense) e o comércio de reexportação⁴⁸ (pelo lado *pedrojuanino*) faz com que os agentes ali instalados se esforcem por oferecer tanto os mesmos itens disponíveis nos espaços concorrentes como, também, vantagens comparativas.

Neste contexto, o surgimento de espaços ao gosto do consumo globalizado, como os *shopping centers* e suas praças de alimentação (que contam com opções de redes de *fast food* não disponíveis em Dourados ou mesmo em Campo Grande – as duas cidades mais populosas do estado –, por exemplo), as facilidades proporcionadas pela fronteira seca em ir e vir com mais facilidade e menos controle e a gradual adaptação e crescimento da rede hoteleira são exemplos de forte apelo para o público sul-mato-grossense, mas de impacto pouco relevante para o turismo de pessoas de outros estados. A localização fronteiriça é, ainda, uma das razões do crescimento do ensino superior privado em Pedro Juan Caballero, ao permitir que os estudantes brasileiros vivam em Ponta Porã ou usem a cidade como polo para se manterem integrados ao país de origem (a partir da oferta de bancos, serviços, produtos, transporte e saúde, por exemplo).

⁴⁸ Para citar somente as atividades econômicas mais notavelmente associadas ao tema desta dissertação, embora isto se estenda aos demais ramos como o comércio, agropecuária, ensino, entre outros.

Características geográficas também influenciam vantagens da agropecuária. A região de Amambay, como tantos outros departamentos paraguaios limítrofes ao Brasil, funcionou como fronteira agrícola e grandes áreas produtivas pertencem a brasileiros, que neste processo adquiriram terras a preços médios muito inferiores aos praticados no Brasil. Depois dos cigarros, os agrotóxicos são apontados como os itens que mais sofrem descaminho (ou, em alguns casos, contrabando⁴⁹), o que permite inferir que a produção obtém acesso a insumos mais baratos do que os vendidos no Brasil ou mesmo indisponíveis no país. Muitos se beneficiam também da vastidão da fronteira para cruzá-la com produção realizada em solo paraguaio, aproveitando-se duplamente dos menores custos e dos maiores preços de venda, além da evasão fiscal que acarreta prejuízos ao erário público.

Tudo isso não deixa de animar (e de fato é uma das causas) na conurbação os sofisticados comércios e serviços demandados pela agroexportação. Máquinas, sementes, vacinas, serviços de genética e biologia e o ensino destas profissões são fortes no local. Jacobs (1970) ressalta a importância das cidades para o desenvolvimento de melhorias no campo, na forma de pesquisa e novos trabalhos, por exemplo.

Os esforços que ocorrem para a valorização das cidades *apesar* da fronteira se relacionam à oposição ao imaginário coletivo negativo destes espaços, que são usualmente associados com a criminalidade e o narcotráfico impunes, além do desconhecimento e preconceito com outros povos vizinhos de que comunga parte da sociedade brasileira. Neste sentido, é recorrente o discurso de que só sofreriam com a violência aqueles ligados à criminalidade e que os índices relacionados a furtos, assaltos e outras mazelas seriam mais baixos do que em regiões não fronteiriças, notadamente os grandes centros. O desconhecimento com relação à fronteira também faz parte da população supor ser este um território “atrasado”, desprovido de infraestrutura.

Por fim, a importância de Ponta Porã para Mato Grosso do Sul e, principalmente, para os municípios ao redor, faz com que a cidade seja local estratégico para a implantação, por exemplo, de instituições de ensino públicas e privadas, de unidades de atendimento de órgãos estaduais e federais e de diversos outros produtos, *independentemente* de sua localização sobre a fronteira. De modo similar, Pedro Juan Caballero é capital do departamento de Amambay e

⁴⁹ A Lei Nº 13.008/14 alterou o Código Penal para separar em tipos penais distintos os crimes de descaminho e contrabando, sendo o primeiro relativo ao trânsito de produtos permitidos fora do ritual burocrático-tributário, acarretando evasão fiscal. O contrabando, tornado separado e com penalização majorada, refere-se à entrada ou saída de mercadoria proibida ou “que dependa de registro, análise ou autorização de órgão público competente” (BRASIL, 2014, Art. 1º).

cidade de porte relevante na estrutura demográfica paraguaia, o que também lhe proporciona a atratividade aos aspectos mencionados.

No caso sul-americano de fronteira com maior prestígio, a tríplice fronteira de Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú (BR-PY-AR), ocorrem particularidades. Os atrativos naturais têm grande apelo turístico, dentro e – principalmente – fora do país. A cidade também é dinamizada por seu maior porte, comparativamente ao caso sul-mato-grossense, o que se soma à proximidade de regiões mais habitadas e a investimentos públicos mais vultosos tanto no Paraguai quanto no Brasil⁵⁰ que ocorrem desde a criação de Ciudad del Este em 1957, durante a *Marcha al Este* de Stroessner.

Importa notar que a Tríplice Fronteira desenvolveu sua projeção e turismo muito além da reexportação e das compras. A fronteira enquanto *fenômeno* é explorada turisticamente. O visitante é instigado a visitar a mesma atração (as cataratas) tanto no lado brasileiro como no argentino, apreendendo assim as diferenças e especificidades de cada local. Em Puerto Iguazú, a pequena cidade se agita com a oferta de alimentos, bebidas e vida noturna tipicamente argentinos, enquanto Foz do Iguaçu propicia a visitação a templos de religiões não cristãs e uma gama de restaurantes associados a tais culturas, resultado da presença de colônias de descendentes de orientais na cidade. Na cidade brasileira e em sua vizinha argentina também se pode visitar o marco que celebra a particularidade geográfica de uma tríplice fronteira e tem a privilegiada localização em pontos altos na foz do rio Iguaçu sobre o Paraná (Figura 18).

⁵⁰ Opta-se por focar nestes locais em função da diferença de porte entre Foz do Iguaçu e Ciudad del Este relativamente a Puerto Iguazú e por serem tais cidades do Brasil e do Paraguai, assim como Ponta Porã e Pedro Juan Caballero.

Figura 18 – Comércio fronteiriço em Puerto Iguazú e incorporação turística da fronteira em Foz do Iguaçu



Fonte: Acervo pessoal do autor.

Na medida em que o complexo agroindustrial brasileiro se estendeu territorialmente no Paraguai, este país se vinculou ainda mais ao Brasil. Este processo foi precedido por outros ciclos, inclusive, de modo semelhante ao ocorrido em Alto Paraná, com imenso prejuízo ambiental, já que a consolidação da economia agrícola nos moldes de exportação capitalista foi precedida pela exploração madeireira, a que se sucedeu o gado e ensaios frustrados de produtos como cana-de-açúcar e café. No caso particular da madeira, parte do processamento e a

esmagadora maioria do consumo se davam no Brasil. (GOIRIS, 1999; LAINO, 1979; WAGNER, 1990)

A diferença nos custos de propriedade da terra e de produção levaram muitos agricultores brasileiros a adquirirem imensas áreas no país vizinho. Conseqüentemente, o Paraguai é visto como área de influência do Sudeste do Brasil, o que é agravado pela posição geográfica de Assunção, na fronteira “oposta” (com a Argentina) e mais distante das áreas produtoras vizinhas aos estados do Paraná e de Mato Grosso do Sul (LAMBERTI; MARTINS, 2010, p. 99-100).

Este isolamento relativo do departamento de Amambay em relação ao restante do país, mas fronteiro ao Brasil, favoreceu o desenvolvimento da atividade reexportadora, seja de bens de segunda linha ou de consumo de massa (muitos deles falsificados), seja de produtos destinados a um mercado mais específico, ávido por grifes internacionalmente reconhecidas. Exerceu também papel fundamental a política tributária brasileira, que submete a tratamento diferente as mercadorias destinadas à exportação, aplicando nelas menores alíquotas. Assim, também produtos nacionais e corriqueiros são reexportados ao Brasil.

A despeito de sua importância para a economia paraguaia, muito da reexportação não é registrada nos meios aduaneiros oficiais, sendo apenas estimada pelas autoridades. Este dinheiro, a rigor ilegal, dilui-se no dia a dia e promove outras atividades econômicas (LAMBERTI; MARTINS, 2010, p. 113). Também a economia brasileira possui alto caráter informal, seja no registro das transações, seja no atendimento a normas trabalhistas (como demonstrado pela Tabela 5, p. 92).

O turismo de compras, como reflexo da atividade de reexportação, experimenta os mesmos ciclos de expansão e retração. O turismo, de maneira geral, e o chamado turismo de compras, de maneira particular e agravada, têm desafios a serem equacionados para sua integração ao desenvolvimento local e regional.

É possível inferir que a atividade turística pode promover o desenvolvimento regional, com impactos positivos na estrutura produtiva regional e na implantação de outros tipos de atividades (ABLAS, 1991, p. 52).

Uma particularidade do turismo é que seu objeto de consumo é o espaço, pois a atividade turística é realizada em local diverso da residência daquele que o pratica. Ela pressupõe o deslocamento de pessoas no território que, ao o fazerem, alteram-no; isto é, como outras atividades humanas, o turismo também produz impactos. O turismo se realiza sobre o espaço, constituindo mais uma forma de sobre ele obter lucro. E são estas possibilidades que motivam

a implantação de ações de governos e outros agentes para o planejar, incentivá-lo e/ou o controlar.

A partir dos anos 1990, diversas políticas de estímulo ao turismo foram implementadas no país. Elas buscaram desenvolver a infraestrutura de transporte e atrair investimentos em locais conforme os perfis predominantes de sua atividade turística real ou potencial. A predominância da ocupação litorânea do território nacional, a prévia existência de redes de transporte e o apelo cultural destas áreas colaboraram para seu desenvolvimento, enquanto, paralelamente, buscou-se desenvolver, já de forma mais distribuída no território nacional, outras modalidades como o ecoturismo, além do apoio aos governos locais para que estes também gerissem a atividade turística. Rita C. A. Cruz (2005) elenca programas para o Nordeste, a Amazônia Legal e para a Municipalização do Turismo. Sobre as estratégias estatais para o estímulo do turismo que ignoram o aspecto territorial, a autora afirma:

Soma-se à clara e inaceitável negligência com o território, o insustentável discurso da diminuição das desigualdades regionais, como se o turismo, uma atividade setorial, fosse capaz de reverter, por si, uma realidade histórica e estruturalmente concebida, expropriadora, excludente e espacialmente seletiva, típica do modo de produção a que estamos todos submetidos.

O turismo assim concebido soa ser mais uma forma de fragmentação do espaço, já profundamente fragmentado por tantas e tão distintas formas de apropriação. Reduzido à mercadoria, vê-se submetido à consagração dos enclaves e das bolhas. Neste caso, as desigualdades regionais tendem a aprofundar-se ao invés de dissiparem-se (CRUZ, 2005, p. 35).

Portanto, depreende-se que o planejamento e o controle (não no sentido de limitação, mas de monitoramento) do turismo se constituem em necessidades para permitir que esta atividade reduza seus impactos negativos e maximize os ganhos proporcionados à população do território em que se insere. O papel do planejador e das políticas públicas, então, é o de conciliar expectativas e interesses dos agentes participantes (turistas, investidores, população local direta ou indiretamente envolvida).

Em fronteiras, concorrem negativamente para o desenvolvimento do turismo a visão – baseada parcialmente em estereótipos – compartilhada por setores da população (que a encaram como um local perigoso, abandonado e pouco desenvolvido) e dos agentes públicos (que podem questionar a razão de pessoas residentes em outras regiões estarem ali, isto é, a adoção de uma postura hostil à mobilidade). A menor densidade demográfica comparativamente a outras partes dos territórios nacionais e a baixa conectividade de algumas regiões fronteiriças também se apresentam como empecilhos.

No caso específico da conurbação de Pedro Juan Caballero e Ponta Porã, pode-se apontar a presença de vantagens comparativas de outras áreas, fronteiriças ou não, que podem

exercer concorrência pela atividade turística, como, por exemplo, os atrativos naturais da microrregião da Serra da Bodoquena (principalmente o município de Bonito, mas também atrativos em municípios vizinhos como Jardim e Bodoquena) e de Corumbá (o Pantanal). Não obstante, os principais empreendimentos de compras de Pedro Juan Caballero, e alguns hotéis de ambas as cidades, realizam publicidade em estradas e aeroportos em distintas áreas de Mato Grosso do Sul.

A Tríplice Fronteira, por seus atrativos naturais – cataratas e parques nacionais – e urbanos (o porte das cidades envolvidas e a consequente oferta de mais serviços e produtos como atrativos, além da especialização mais avançada de Ciudad del Este no turismo de compras) também exerce uma atratividade maior no imaginário coletivo de habitantes de outras regiões do Brasil. Não se pode, ademais, deixar de mencionar que, no presente, as áreas mencionadas acima dispõem de maior acessibilidade, por voos diários, que Ponta Porã⁵¹ e Pedro Juan Caballero⁵², o que prejudica o posicionamento turístico destas cidades.

Como produz efeitos aparentemente opostos nos níveis local e nacional, o turismo de compras encontra obstáculos a sua promoção pelas autoridades e agências oficiais de turismo. Simplificadamente, se por um lado Ponta Porã se beneficia de um aquecimento econômico graças ao dinamismo das atividades de reexportação e de ensino superior privado em Pedro Juan Caballero, por outro, em maior escala, estas atividades implicam em perda de receitas para o Brasil.

Deste modo, setores locais têm buscado se articular para impulsionar outras motivações ao turismo na região. A região também foi palco de um dos principais acontecimentos da Guerra do Paraguai: a captura e assassinato de Francisco Solano López em Cerro Corá, a menos de 40 quilômetros do centro de Pedro Juan Caballero, constitui o evento que marca o fim do conflito. Contudo, as cicatrizes do conflito⁵³, no Paraguai, e o pouco conhecimento a seu respeito, no Brasil, constituem-se em entraves para seu interesse turístico. Assim, apresentam-se como alternativas o ecoturismo e, principalmente, o turismo histórico-cultural, tendo como fio condutor a economia ervateira que ocasionou o surgimento de ambas as cidades. Vem se delineando, com este propósito, um itinerário cultural que permite reconstituir parte do percurso

⁵¹ Tem-se discutido, por parte de empresas aéreas, a possibilidade do retorno de voos regulares ao Aeroporto Internacional de Ponta Porã. Atualmente, o terminal mais próximo, em território nacional, localiza-se em Dourados; contudo, é a cidade de Campo Grande que concentra a grande maioria do fluxo aéreo do estado.

⁵² O aeroporto local oferece um voo por dia para Assunção.

⁵³ O conflito, conhecido no Paraguai como *Guerra de la Triple Alianza* ou *Guerra Grande*, pode ser considerado como o fato histórico mais marcante do país, mas deve-se ressaltar que o turismo histórico em uma região fronteiriça que representa a derrota paraguaia e suas nefastas consequências para o país possui muitos aspectos delicados, os quais este trabalho não pretende esgotar.

utilizado para a produção e o escoamento deste produto entre o fim do século XIX e início do século XX.

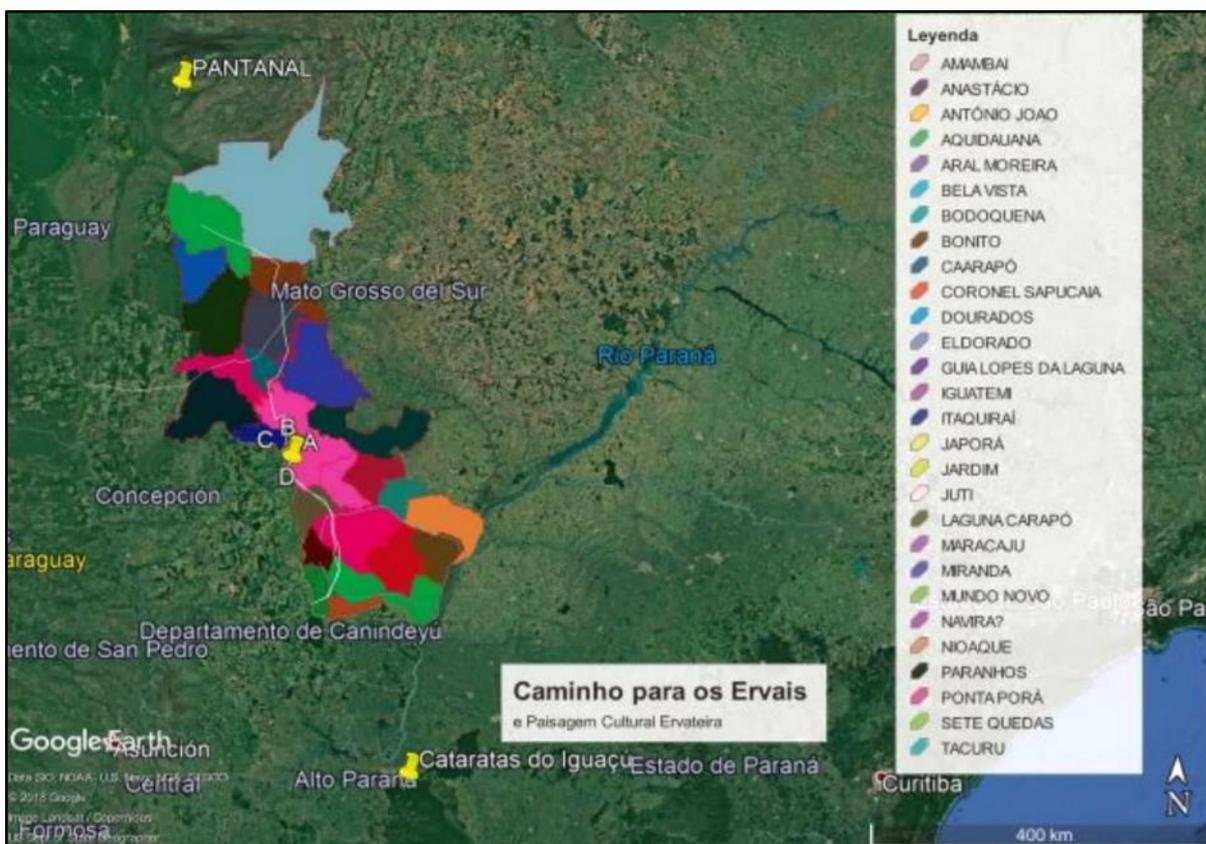
Uma prática comum no desenvolvimento de circuitos turísticos é a criação de itinerários pré-determinados, como rotas de visitação a vinhedos, antigas estradas ou seguindo o desenrolar de fatos históricos (como de guerras, por exemplo) e de seus legados culturais. Estes últimos tipos de percurso podem se constituir em itinerários culturais, iniciativas que se amparam no reconhecimento da importância cultural de um local, baseada em rela es antrópicas que perduraram no tempo. São exemplos o Caminho de Santiago de Compostela, na Europa, e a Estrada Real, que corta os estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro.

Os itinerários culturais não são criados como produto turístico por decisão política ou cultural. Eles são resultado da adequada pesquisa científica e conserva o, e   o seu reconhecimento que pode ensejar proveito a partir do turismo. São reconhecidos os valores patrimoniais tangíveis e intangíveis (BUESA *et al.*, 2019).

Em Mato Grosso do Sul, vêm sendo promovidos esforços para a cria o de um itinerário cultural denominado “Caminho para os Ervais”, abrangendo 28 municípios (Figura 19⁵⁴). Sob a perspectiva do desenvolvimento regional, constitui-se em um avanço na diversifica o da base produtiva, de modo a torná-la menos dependente do agronegócio e, em Ponta Porã, também do turismo de compras (embora possa fortalecê-lo e incentivar mutuamente, valendo-se, ademais, da estrutura de turismo existente (rede hoteleira, alimenta o e transportes, por exemplo). Tem também o potencial de redu o de desigualdades sociais e de concentra o de renda, uma vez que a produ o agropecuária se assenta, no estado, predominantemente sobre grandes propriedades rurais (BUESA *et al.*, 2019).

⁵⁴ A figura apresenta os municípios envolvidos e sua localiza o geográfica, contudo, há inconsistências entre a representa o e a legenda.

Figura 19 – Área de abrangência do itinerário cultural Caminho para os Ervais



Fonte: Google Earth. Elaborado por Buesa *et al.* (2019).

Do ponto de vista econômico, o turismo se constitui em um produto exportado – vendido – pela região, graças à implantação de um processo para desenvolvê-lo, ou como consequência do desenvolvimento de outros fatores produtivos desta mesma região. Esta exportação gera divisas utilizadas para pagar as importações – compras. Ocorre um mecanismo multiplicador deste crescimento baseado na expansão da economia local, denominado circuito regional (ABLAS, 1991, p. 44-46). Esta multiplicação é função de aspectos diversos, na medida em que se efetua (ou não) a distribuição de renda a agentes econômicos regionais e o reinvestimento dos recursos para aumento da produção.

A dinâmica desenvolvida entre as cidades gêmeas aponta para a necessidade de cooperação entre elas a fim de que melhores resultados possam ser alcançados. A implantação de qualquer política para o desenvolvimento (social, econômico, ambiental, turístico) é impactada pelos fatores *fronteira* e *conurbação*. Contudo, em se tratando dos entes federativos da escala local, observa-se que possuem reduzida autonomia, em especial por limitações impostas em legislação de âmbito nacional tendo-se em consideração situações que ocorrem longe das fronteiras.

Não obstante, em algumas fronteiras, os governos estaduais, departamentais ou provinciais, em alguns casos, ou as prefeituras e intendências, com mais frequência, elaboram estratégias e parcerias entre si ou com outros organismos. Este tema será abordado no tópico a seguir.

3.2 *Cooperação internacional descentralizada e paradiplomacia: aspectos e experiências*

Diversos aspectos da integração fronteiriça se tornam desafiadores ao se chocarem com os distintos interesses, em nível nacional, dos países envolvidos, amparados em aspectos estruturais de suas respectivas histórias e economias. As fronteiras permitem visualizar as fricções em três eixos: os conflitos ou divergências de interesses entre os países envolvidos (nível internacional); entre as localidades fronteiriças e o restante de cada país (ou mesmo do país vizinho); e entre as localidades fronteiriças de cada lado dos limites internacionais.

Enquanto a partir de meados do século XX o Brasil optou por promover a industrialização por substituição de importações, o mesmo não ocorreu no Paraguai⁵⁵. Como consequências do ponto de vista tributário, que impactam diretamente o sistema turismo de compras – reexportação, observa-se que o Brasil aplica maiores alíquotas de impostos em produtos importados, com vistas à proteção da indústria nacional; o Paraguai, por outro lado, ao não produzir nacionalmente muitos dos produtos que consome, aplica-lhes menos tarifas e, ademais, implantou o Regime de Turismo para justamente vender aos vizinhos produtos que em seus países são pesadamente tributados. A dependência do Paraguai com relação às políticas desenvolvidas por seus principais vizinhos, Argentina e Brasil, é historicamente grande, o que se deve, em parte, a sua mediterraneidade. O Paraguai também tem uma tradição de militarização⁵⁶ e centralização da tomada de decisões políticas em Assunção (LAMBERTI; MARTINS, 2010). Como a capital é muitíssimo mais povoada que as outras regiões, estas últimas viveram grande desprestígio no desenho e implantação de políticas públicas. Embora a *Marcha al Este* de Stroessner tenha acarretado o crescimento de regiões mais distantes de Assunção, inclusive – e principalmente – departamentos orientais fronteiriços com o Brasil

⁵⁵ Entre os fatores que concorrem para que o país não tenha se industrializado simultaneamente a seus vizinhos estão as perdas financeiras, produtivas, de infraestrutura e, sobretudo, humanas causadas pela Guerra do Paraguai e a Guerra do Chaco. Este primeiro conflito, além de acarretar o quase extermínio da população masculina, possibilitou uma colonização política do Paraguai derivada da ocupação militar de seu território pelos países vencedores (inclusive o Brasil). Desta forma, o delineamento de leis e políticas privilegiou estrangeiros em detrimento do desenvolvimento nacional (LAMBERTI; MARTINS, 2010, p. 84-90).

⁵⁶ O país experimentou menos períodos democráticos desde o fim do século XIX e ao longo do século XX que Argentina, Brasil e Uruguai, por exemplo, que são seus parceiros de MERCOSUL.

como Alto Paraná, outras áreas não receberam a mesma atenção e chegaram a se sentir prejudicadas por uma espécie de concorrência desleal (GOIRIS, 1999).

Não se pode descartar, tampouco, um aspecto de difícil mensuração, mas de grande impacto na integração entre o Paraguai e os países vizinhos: as cicatrizes da guerra, o orgulho nacional e o temor de serem novamente prejudicados fez com que paraguaios se mostrassem reticentes, ou mesmo céticos, a tais ideias, principalmente quando se leva em consideração que, antes dos conflitos, o país possuía, a despeito de sua pequena população, superioridade em indicadores como alfabetização e poder bélico⁵⁷. Somado a isso, a configuração do poder no país ao longo da maior parte do século XX, notadamente durante a ditadura de Stroessner, favoreceu a manutenção do *status quo* das elites e brecou medidas que pudessem promover reformas sociais e econômicas.

Por fim, mesmo após a nova constituição promulgada em 1992 no Paraguai ter caminhado em direção à descentralização, a estrutura política ainda prevê menos autonomia financeira e decisória aos departamentos (entidades intermediárias equivalentes aos estados no Brasil) e distritos (entidades equivalentes aos municípios no Brasil) (LAMBERTI; MARTINS, 2010, p. 90).

A descentralização, portanto, é um desafio tanto no Paraguai quanto no Brasil. No caso das cidades de fronteira, a questão adquire ainda mais relevos. As especificidades de cada município – país com o qual se limitam, região do país de origem e do país vizinho, estrutura produtiva, geopolítica regional, por exemplo – permitem inferir que o desenho de uma única política seria um esforço hercúleo e, ainda assim, possivelmente inefetivo. Gestores locais precisariam, então, ter prerrogativas para exercer medidas conforme suas realidades. Todavia, a legislação brasileira não prevê o exercício diplomático pelos municípios⁵⁸, e o peso demográfico-econômico da faixa de fronteira não aparenta ser suficiente para motivar a rediscussão dos instrumentos legais no parlamento federal.

Segundo Tullo Vigevani (2006, p. 127), “os estudos nesse campo sugerem que um fator importante para a paradiplomacia é a existência de governos democráticos e, de preferência, sistemas federativos”. Ambos os países têm atualmente pouco mais de trinta anos de governos

⁵⁷ Neste tema cabe menção a José Gaspar Rodríguez de Francia, mais comumente referido como *Doctor Francia* (nome da longa avenida paralela ao limite internacional em Pedro Juan Caballero), que governou o Paraguai entre 1816 e 1840 sob o título de ditador perpétuo. Francia promoveu uma política de isolamento e autossuficiência no país.

⁵⁸ Em 2005, foi proposta na Câmara dos Deputados uma emenda à constituição para “permitir que Estados, Distrito Federal e Municípios possam promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros” (PEC 475/2005). Todavia, foi considerada inadmissível por seu relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, o que acarretou seu arquivamento.

democráticos. O autor aponta ainda que o processo corresponde à *absorção* da dinâmica internacional por estados e municípios, isto é, há fatores exógenos para este fenômeno, que ademais é um traço recorrente em diversos países do mundo. De fato, a América do Sul é que se apresenta mais como exceção entre os continentes, pois seus centros mais importantes se localizam longe das fronteiras terrestres e recorrentemente tais regiões são escassamente desenvolvidas demográfica e economicamente (VIGEVANI, 2006, p. 128).

A despeito disso, há cidades que promovem iniciativas no sentido de sua internacionalização, como escritórios de Relações Internacionais, representações no exterior e outros esforços para captar diretamente recursos e políticas de desenvolvimento. É o caso do município do Rio de Janeiro, por exemplo, cujas ações neste sentido se iniciaram em 1987, com a criação da Coordenadoria de Relações Internacionais, e atingem seu ápice com a escolha da cidade, em 2009, para sediar os Jogos Olímpicos de 2016 e as ações desenvolvidas desde este anúncio para aumentar a competitividade da cidade a partir do evento (MENDES; FIGUEIRA, 2017). Além disso, trata-se de uma *world-class city*, sede de grandes eventos esportivos e culturais recentes, antiga capital federal e possivelmente o destino turístico brasileiro mais conhecido no exterior. Seu peso simbólico, político e econômico certamente lhe garante, além disso, atenção da diplomacia e demais autoridades para o alcance das medidas de projeção e posicionamento internacional que a cidade necessita.

O que a descentralização busca combater, portanto, é que a existência de demandas de base, isto é, vindas dos municípios, esbarre em empecilhos às soluções que se originam no topo, ou seja, nas legislações e ordenamentos nacionais. Este embate encontra raízes em visões opostas de desenvolvimento, que o enxergam como um processo exógeno ou endógeno.

Banzatto e Prado (2014) nos informam que, apesar de presente desde o fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), a globalização ganha ainda mais força a partir da década de 1990, em um contexto no qual o triunfo ideológico do capitalismo acarretou a preponderância das forças econômicas sobre aquelas do Estado-nação. Destarte, este já não era mais o único agente de poder nas relações internacionais. Tanto as organizações (como as não governamentais – ONGs, empresas transnacionais e outras) quanto os entes subnacionais se posicionaram gradativamente no sistema internacional. Ao exercício da política externa por entes não centrais se denominou *paradiplomacia*. A cooperação descentralizada, por sua vez, refere-se a “ações bilaterais ou multilaterais de cooperação envolvendo atores subnacionais (municípios, províncias, estados ou departamentos) de dois ou mais Estados nacionais distintos” (BANZATTO; PRADO, 2014, p. 19). Este mecanismo permite a atuação conjunta com

governos centrais e organizações internacionais. A cooperação descentralizada, desta maneira, é um componente da paradiplomacia.

Estabelecendo as origens dos processos que permitiram o novo cenário das relações internacionais, ainda no contexto de fins do século XX, os autores atribuem importância à difusão de blocos econômicos regionais (por exemplo, o MERCOSUL) pois, mesmo que o processo parta dos Estados, suas repercussões atingem toda a sociedade, bem como governos estaduais e locais (BANZATTO; PRADO, 2014, p. 18-19).

A seguir, são apresentadas algumas experiências de cooperação internacional descentralizada e paradiplomacia.

3.2.1 *Mercocidades e FCCR*

No contexto do MERCOSUL, pode-se remontar a experiências surgidas no bloco. A rede Mercocidades foi criada no início de 1995 com doze cidades. Segundo informações da própria organização, atualmente são 353 cidades membro em dez países (portanto, englobando países que não pertencem ao bloco): Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. São 88 membros brasileiros na rede. Entre as cidades gêmeas, somente constam Aceguá e Barra do Quaraí, no Rio Grande do Sul; Foz do Iguaçu e Guairá, no Paraná; Bela Vista, Coronel Sapucaia e Paranhos, em Mato Grosso do Sul. Quanto às cidades objeto deste trabalho, averiguou-se que Pedro Juan Caballero é uma cidade membro, mas não Ponta Porã (MERCOCIDADES, 2020). O grupo tem como missão promover “a identidade e a integração regional para assegurar o desenvolvimento das cidades e o bem-estar na América do Sul”, a partir de uma visão de “cidades integradas, inclusivas e participativas” e uma perspectiva de descentralização política (MERCOCIDADES, 2020). A premissa é que os municípios mantêm contato mais próximo com o cotidiano da população.

A rede não compõe a estrutura institucional do MERCOSUL e cresceu para além dos países membros, mas influenciou positivamente para desdobramentos como a criação, cinco anos mais tarde, por iniciativa do Grupo Mercado Comum (GMC⁵⁹), da Reunião Especializada de Municípios e Intendências do Mercosul (REMI). Após quatro anos, em 2004, a REMI foi substituída pelo FCCR (Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e

⁵⁹ O GMC é parte da estrutura decisória do MERCOSUL, correspondendo ao órgão executivo do bloco. É composto por membros titulares e alternos de cada país membro, escolhidos pelos respectivos Governos, entre os quais necessariamente deverão estar representantes dos ministérios de Relações Exteriores e Fazenda/Economia (ou equivalentes) e dos Bancos Centrais. O GMC se manifesta por resoluções de cumprimento compulsório por parte dos países membros (MERCOSUL, 2020a).

Departamentos do MERCOSUL) com o objetivo de ser o espaço institucional que permite a contribuição de gestores subnacionais nos debates e decisões do bloco. Esta participação é limitada, uma vez que seu caráter é consultivo e, portanto, as decisões não são vinculantes.

Cada país membro compõe um capítulo do FCCR, ao qual os entes aderem voluntariamente. No caso brasileiro, são quatro instituições representativas (Confederação Nacional de Municípios, Associação Brasileira de Municípios, Frente Nacional de Prefeitos e Conselho dos Municípios Lindeiros de Itaipu) e seis municípios, entre eles Corumbá (MS). Dez estados participam do FCCR, entre eles Mato Grosso do Sul. No caso paraguaio, são sete distritos, mas todos os dezessete departamentos são participantes. A integração fronteiriça dos países do bloco é um dos três eixos de atuação do Foro, que promoveu, em 2008, a Primeira Reunião do Grupo de Trabalho de Integração da Fronteira (GTIF) do FCCR e um Seminário sobre Integração Fronteiriça (MERCOSUL, 2020b).

Observa-se que a participação diplomática de entes subnacionais experimentou crescimento, mas, em geral, vinculada a redes e sem independência. Ainda assim, a composição tanto do grupo Mercocidades quanto do FCCR aponta que o interesse desses entes é limitado. A previsão legal para sua atuação direta não consta das constituições dos membros, com exceção da Argentina, que obriga somente à compatibilidade com a política exterior nacional, com as atribuições de cada ente e com o crédito público da nação, devendo o congresso do país se manter a par das ações desenvolvidas (ARGENTINA, 1994, *Artículo 124*).

Outras iniciativas de integração regional desenvolvidas na América do Sul que podem ser mencionadas são o Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (CODESUL⁶⁰), a *Comisión Regional de Comercio Exterior del Noreste Argentino* (CRECENEA⁶¹), e a *Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur* (ZICOSUR⁶²) (MENDES; FIGUEIRA, 2017, p. 8).

⁶⁰ Criado em 1961 pelos estados da Região Sul do país. Em 1992 houve a adesão do estado de Mato Grosso do Sul. Busca remediar desequilíbrios regionais que teriam levado ao maior crescimento do centro do país e coordenar interesses comuns dos estados membros, principalmente com relação à integração ao MERCOSUL e ao desenvolvimento socioeconômico. Exerce paradiplomacia a partir de “negociações com a Conferência das Regiões Periféricas e Marítimas da Europa (CRPM), a Xunta da Galícia, Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino - Litoral (CRECENEA - Litoral), e o Governo de Québec/Canadá com o objetivo de fortalecer a cooperação com essas entidades” (CODESUL, 2020).

⁶¹ Iniciativa formada pelas províncias de Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Misiones e Santa Fe, a fim de impulsionar a integração da região aos Estados fronteiriços vizinhos. Sua atuação conjunta à CODESUL é reconhecida pelos governos dos dois países desde 1995 (SANTA FE, 2020).

⁶² Criada em 1997 por entes subnacionais de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Peru, Paraguai e Uruguai, seu objetivo principal é a inserção no contexto internacional através do comércio exterior mediante a articulação de eixos de comunicação, bem como promover a integração social e cultural de seus povos (ZICOSUR, 2020). No Brasil, fazem parte os estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Os dezessete departamentos do Paraguai são membros.

A integração fronteiriça é diretamente relacionada à cooperação descentralizada e, conseqüentemente, à paradiplomacia, uma vez que seus objetivos estão relacionados a realidades locais, a seus interesses e particularidades. As possibilidades de ação são similares às desenvolvidas por estados e municípios (ou departamentos e distritos) em outras partes dos países, os quais formam arranjos, assembleias, câmaras, consórcios, acordos, enfim, iniciativas, institucionalizadas ou não, para o alcance de seus objetivos e promoção de seu desenvolvimento. Por um lado, localidades fronteiriças, especialmente as cidades gêmeas, poderiam aproveitar – e criar – oportunidades a partir de sua localização, com potenciais ganhos em áreas como a economia, saúde, educação, ciência e tecnologia, especialmente de forma a reduzir efeitos negativos gerados pela distância dos centros de população e poder. Por outro lado, entretanto, são muitas as limitações legais e os interesses multiescalares envolvidos, somados, em alguns casos, com a negligência nos respectivos níveis nacionais para seu equacionamento e a falta de capacitação do corpo técnico local.

Esta situação influencia diretamente a liberdade de ação e as possibilidades das populações e de seus gestores, e impacta os índices de desenvolvimento, como pôde ser observado nos dados apresentados no início deste tópico. Neste sentido, a prerrogativa de autonomia conferida pela constituição argentina a províncias e municípios se apresenta como uma possibilidade de descentralização. Para ser replicada em outros países, seria necessária a aprovação de emendas constitucionais. No caso brasileiro, não se observa que o tema conste, atualmente, como prioridade dos representantes eleitos. Para Banzatto e Prado,

a centralização da política externa e a pouca interlocução com os assuntos de fronteira (mesmo que crescente) são fatores marcantes para que os Estados-Membros e municípios no Brasil não despertem suas administrações para assuntos internacionais e compreendam a fronteira como um ambiente propício para a cooperação e para o desenvolvimento econômico, social e político (2014, p. 23).

Desde meados do século XX são criadas iniciativas regionais, comumente com vistas à redução de desigualdades geográficas. São exemplos a experiência italiana, para combater a disparidade entre o sul do país e as demais regiões, e a francesa, para criação de polos capazes de desconcentrar o poder de Paris e sua região metropolitana (COUTO, 2013)⁶³.

⁶³ No contexto brasileiro, pode-se resgatar a criação de superintendências para desenvolvimento de regiões desfavorecidas do território nacional. Em 1959 surge a primeira delas, a Sudene (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste); em 1966, é fundada a Sudam (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia); no ano seguinte, é criada a Sudeco (Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste). Buscava-se fazer convergirem os índices de desenvolvimento socioeconômico destes locais com o das regiões mais abastadas do país (Sudeste e Sul).

Ainda no contexto europeu, são mais antigas também as ações para desenvolvimento regional e coesão territorial de aplicação transnacional. Elas se constituíram em importante referência na concepção do FOCEM – Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (COUTO, 2013, p. 109).

3.2.2 *FOCEM*

Criado no fim de 2004 e operante a partir de 2006, o FOCEM se destina a financiar programas que promovem a convergência estrutural e redução de assimetrias, aumentando a competitividade e coesão social dos membros do bloco, constituindo-se como seu primeiro mecanismo solidário de financiamento próprio. Até 85% do valor elegível apresentado pelos países é concedido a fundo perdido, isto é, não precisa ser reembolsado. A contribuição ao fundo é inversamente proporcional à participação na distribuição, a partir do pressuposto da solidariedade dos países com maior desenvolvimento econômico. Previsto inicialmente para durar dez anos, o Conselho do Mercado Comum aprovou, em 2015, sua extensão por mais dez anos (MERCOSUL, 2016).

O principal beneficiário do FOCEM foi o Paraguai, que aportou anualmente US\$ 1 milhão (0,79% das contribuições) e obteve US\$ 55,44 milhões por ano (43,65%). O principal financiador foi o Brasil, que aportou US\$ 70 milhões por ano (55,12%) e recebeu anualmente US\$ 11,55 milhões (9,09%). Os projetos devem se enquadrar em um dos quatro Programas: I) Convergência Estrutural; II) Desenvolvimento da Competitividade; III) Coesão Social; e IV) Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração. No Paraguai, as principais ações foram para os setores de energia elétrica, estradas, moradia e turismo. No Brasil, as áreas beneficiadas foram a automotiva e de saneamento, esta última em Ponta Porã, que recebeu ampliação do sistema de esgotamento sanitário (MERCOSUL, 2016).

3.2.3 *Mato Grosso do Sul Sem Fronteiras*

Mais especificamente, em se tratando de experiências transfronteiriças e paradiplomáticas em Mato Grosso do Sul, cabe destacar o projeto “Apoio à Integração Competitiva em Ambiente de Fronteira”, denominado de “Mato Grosso do Sul Sem Fronteiras”, ou simplesmente “MS Sem Fronteiras” – MSSF, desenvolvida pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) em sua divisão estadual, com

apoio técnico do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e de seu respectivo Fundo Multilateral de Investimento (FUMIN).

Deve-se observar um ponto relevante: em uma fronteira seca e conurbada como a de Pedro Juan Caballero e Ponta Porã, pode haver grande pulverização dos fluxos de pessoas, bens, capitais e serviços, comumente à margem do controle fiscal dos países envolvidos. Há uma informalidade em que navegam fronteiriços e visitantes, informalidade esta que é, ademais, um traço acentuado das economias brasileira e paraguaia. É notável, também, a quantidade de entraves à circulação formal e mesmo o despreparo ou desconhecimento de parte da população para se integrar às oportunidades, inclusive entre empreendedores, isto é, entre micro e pequenas empresas (MPEs). Enxergando na longa fronteira brasileira oportunidades para crescimento dos pequenos negócios, obscurecidas por um ambiente institucional pouco favorável e pela carência de políticas, instrumentos e estratégias de fomento, o SEBRAE/MS visou se interpor entre os setores público e privado, representando os interesses organizados dos empresários, munido, então, de maior representatividade e poder de ação (SEBRAE/MS, 2010).

Iniciado no fim de 2010 e concluído no início de 2015, o projeto teve mais de um terço dos recursos providos de forma não reembolsável pelo FUMIN (US\$ 970.000), e o restante (US\$ 1.834.000) dividido entre SEBRAE (MS e Nacional) e parceiros locais, perfazendo quase três milhões de dólares americanos. Seu objetivo foi a promoção do desenvolvimento dos territórios da fronteira sul-mato-grossense com a Bolívia e o Paraguai, beneficiando os três países envolvidos. O foco foi no incentivo à competitividade das MPEs do estado e dos países limítrofes e sua integração em cadeias produtivas mais arrojadas. As cidades escolhidas foram os polos principais da fronteira entre o estado e cada país: Corumbá e Ladário, em Mato Grosso do Sul, na fronteira com as bolivianas Puerto Suárez e Puerto Quijarro; e Ponta Porã na fronteira com a paraguaia Pedro Juan Caballero. O recorte envolveu ainda a delimitação de setores econômicos, com direcionamento “às cadeias produtivas de alimentos, minero-siderúrgico, sucroalcooleiro, florestas, turismo e outros setores indutores do desenvolvimento na região” (PIRANI; OLIVEIRA, 2014, p. 146).

Para a consecução do projeto foram firmadas parcerias com fundações que, como o SEBRAE no caso brasileiro, atuam junto ao desenvolvimento econômico na Bolívia e no Paraguai. Ainda segundo os autores, motivou o projeto a constatação de que, nos territórios de fronteira, as MPEs, “responsáveis por adensar as cadeias produtivas, possuem baixa qualificação, tecnologia e capacidade de gestão para atender a contento as demandas locais, ou

seja, possuem baixa competitividade pelo descompasso inovativo e tecnológico” (PIRANI; OLIVEIRA, 2014, p. 147).

Como resultados na fronteira entre Brasil e Paraguai, o projeto beneficiou tecnologicamente, no eixo de desenvolvimento sustentável e inovador, doze empresas de ramos diversos. Entre os bens públicos globais criados estão um grupo transfronteiriço de estímulo às MPEs, o Ponta Porã Sem Fronteiras *Convention & Visitors Bureau*, e o mapa de oportunidades de negócios, dentre outros. Foram atendidas 2.007 empresas brasileiras, 293 bolivianas e 280 paraguaias, e realizadas 357 ações (como cursos, consultorias e palestras), bem como atendidas outras metas, o que levou Pirani e Oliveira (2014) a considerarem-no efetivo.

3.2.4 *Parlamento Internacional Municipal – PARLIM*

Em nível exclusivamente local, pode-se mencionar a criação do PARLIM, importante e pioneira iniciativa política. Idealizado em 1999 pelo então vereador Marcelino Nunes de Oliveira, buscou ser um fórum permanente para a discussão de assuntos levados por cada órgão legislativo e a construção de possíveis soluções e encaminhamentos, aproximando, assim, a agenda política das cidades. Alcançou apenas status consultivo e propositivo, mas, dada sua composição (representantes eleitos dos legislativos das duas cidades), pode-se perceber que pode ter influenciado diretamente a abordagem e votações desses órgãos, tendo se tornado um instrumento importante para a cooperação descentralizada transfronteiriça e replicado por outras cidades gêmeas na fronteira entre Mato Grosso de Sul e Paraguai, como Coronel Sapucaia e Capitán Bado (BRASIL, 2007; PRADO, 2016).

Por outro lado, Márcio Scherma (2016, p. 12) sublinha que o PARLIM, em que pese sua importância, “carece de poder para aplicar as soluções ali debatidas – que, muitas vezes, esbarram nas legislações nacionais”, novamente trazendo à luz a inadequação da legislação nacional, pensada para outras localidades, à realidade da fronteira. Esta visão é corroborada por Prado (2016, p.224), que aponta que, a despeito de seus pontos positivos, o parlamento não tem como resolver efetivamente problemas que envolvem outras esferas de poder, o que se concretiza em entrave para a execução de projetos. Deste modo, acaba por ser visto negativamente, o que é agravado por um funcionamento sazonal e torna patente a necessidade de ajustes, com uma visão arraigada na realidade local e sessões permanentes, em que deveriam ser incluídos para discussão planos compartilhados entre as duas cidades.

Segundo informações colhidas junto à Câmara Municipal de Ponta Porã, pode-se notar que o funcionamento do PARLIM ainda é intermitente. Há relatos de atividades do Parlamento

até 2016 e iniciativas para sua reativação em 2017. Não há registro de ações em 2018 e 2019, mas, em dezembro daquele ano, o legislativo pontaporanense protocolou ofício junto à UFGD para firmar convênio que possibilitasse o estágio de discentes de ambos os cursos de graduação da Faculdade de Direito e Relações Internacionais junto àquela câmara, para trabalhar em questões relativas ao PARLIM e possibilitar, mais uma vez, sua reativação (PONTA PORÃ, 2015, 2016, 2017, 2019).

3.2.5 Gestão Municipal e Comunitária dos serviços de coleta e disposição de resíduos sólidos em Pedro Juan Caballero e Ponta Porã

Este projeto foi iniciado em 2008 executado até 2011. Além dos governos locais, envolveu a ONG espanhola Paz y Desarrollo e a União Europeia, com um orçamento de aproximadamente 900 mil euros. Além dos impactos socioambientais positivos logrados, obteve dois importantes ganhos: a capacitação de atores públicos quanto à coleta seletiva e a harmonização da legislação ambiental nos dois municípios (SCHERMA, 2016, p. 13). Cabe frisar que, em nível local, poucos municípios possuem corpo técnico capacitado para ações especializadas, tanto ambientais quanto em outras esferas. Deste modo, a cooperação descentralizada tem o potencial de representar um ganho à governança e à cidadania nestes locais. Isto contribui, ademais, para a eficiência do ponto de vista financeiro, seja por ganhos de produtividade do setor público, seja pela possibilidade de equipes menores (e, portanto, menos onerosas, já que há municípios sem capacidade orçamentária para isto) terem o desempenho necessário ou, ainda, a partir do fomento a atividades econômicas novas ou incipientes (aquelas relacionadas à cadeia produtiva da coleta seletiva e reciclagem, por exemplo).

3.2.6 As iniciativas hoje

Autores como Prado (2016), vislumbraram, em outro momento, “que a proposta de parceria entre as duas cidades no ambiente da cooperação é crescente” (p. 223). Entretanto, parece ter havido, pelo menos no último lustro, um arrefecimento do espírito de cooperação, voltando-se cada municipalidade a suas prioridades territoriais. O PARLIM atravessa uma fase de estagnação, com tentativas ainda não concretizadas de reativação. Projetos com tempo determinado que obtiveram êxito, como o MSSF, parecem não ter inspirado iniciativas de igual vulto. O mesmo poderia ser dito, por exemplo, da Revitalização da Linha, que não foi capaz de

motivar uma demanda (seja a partir do clamor ou de projetos de iniciativa popular, dos representantes eleitos ou de parcerias) por alterações em outros trechos que igualmente requerem ou poderiam se beneficiar das intervenções físico-regulatórias associadas à capacitação do público-alvo e de lideranças políticas e populares, como ocorreu com o projeto na área central das cidades.

Há exceções importantes, ainda que, por ora, de menor abrangência. Uma delas é a implantação, desde 6 de janeiro de 2020, de duas linhas de ônibus internacionais, que partem do terminal de transbordo de Ponta Porã (Figura 20), situado na Linha Internacional junto ao Centro Comercial da Fronteira, e percorrem Pedro Juan Caballero no sentido Norte-Sul (PONTA PORÃ, 2020a). O terminal mostra sinais de saturação de sua capacidade e, ao mesmo tempo, seu entorno contribui para a sensação de aridez e desconexão que se pode vivenciar no local (Figura 21).

Contudo, o espaço pode ser visto também a partir de suas potencialidades. Um entendimento ampliado do direito à mobilidade e das possibilidades dos equipamentos urbanos poderia levar à melhoria do espaço para as populações das duas cidades. Tais estruturas podem abrigar funções, além do transporte, de lazer, cidadania, comércio, serviços e educação, para enumerar apenas algumas possibilidades.

Figura 20 – Terminal de transbordo do sistema de transporte urbano de Ponta Porã na Linha Internacional



Fonte: Acervo pessoal do autor, registros obtidos em 29 de novembro de 2019 em trabalho de campo.

Figura 21 – Entorno do terminal de transbordo do sistema de transporte urbano de Ponta Porã



Fonte: Acervo pessoal do autor, registros obtidos em 29 de novembro de 2019 em trabalho de campo.

Existe ali a fluidez da circulação entre elas e, especialmente, a pendularidade da mão de obra (principalmente a informal) e de estudantes, entre outros grupos. Segundo Oliveira e Oddone (2012), tanto Pedro Juan Caballero quanto Ponta Porã são cidades onde o movimento pendular do trabalho urbano é muito forte, seja na forma de emissão, seja para recepção.

Desta maneira, a iniciativa representa uma importante conquista que, além de proporcionar melhor qualidade de vida e economia de tempo ao eliminar uma baldeação, pode produzir benefícios ao trânsito, à segurança e ao meio ambiente. É imprescindível que se observe que, no local, o custo de aquisição e manutenção de motocicletas de pequeno porte é com frequência menor que o uso contínuo do transporte público, portanto, os municípios devem minimamente, em conjunto, monitorar rigorosamente a atratividade da tarifa e dos serviços desta linha de transporte urbano.

Pode-se mencionar, também, o Programa Fomentar Fronteiras, do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, criado em 2014. O programa atua nas operações de importação de produtos feitas por empresas atacadistas (e, excepcionalmente, por meio de estabelecimentos industriais), através da concessão de benefícios fiscais relativos à importação de bens que

tenham sido industrializados no Paraguai e suas eventuais subseqüentes operações interestaduais. Sua abrangência se limita a empresas instaladas em municípios da fronteira do estado com o Paraguai. Embora o projeto mencione “faixa de fronteira”, somente municípios limítrofes foram habilitados, sem inclusão daqueles na faixa de 150 km a partir do limite internacional, a saber: Antônio João, Aral Moreira, Bela Vista, Caracol, Coronel Sapucaia, Japorã, Mundo Novo, Paranhos, Ponta Porã, Porto Murtinho e Sete Quedas. Tais empresas terão créditos e diferimento no tratamento tributário relativo à importação de produtos industrializados do Paraguai (MATO GROSSO DO SUL, 2014; 2018).

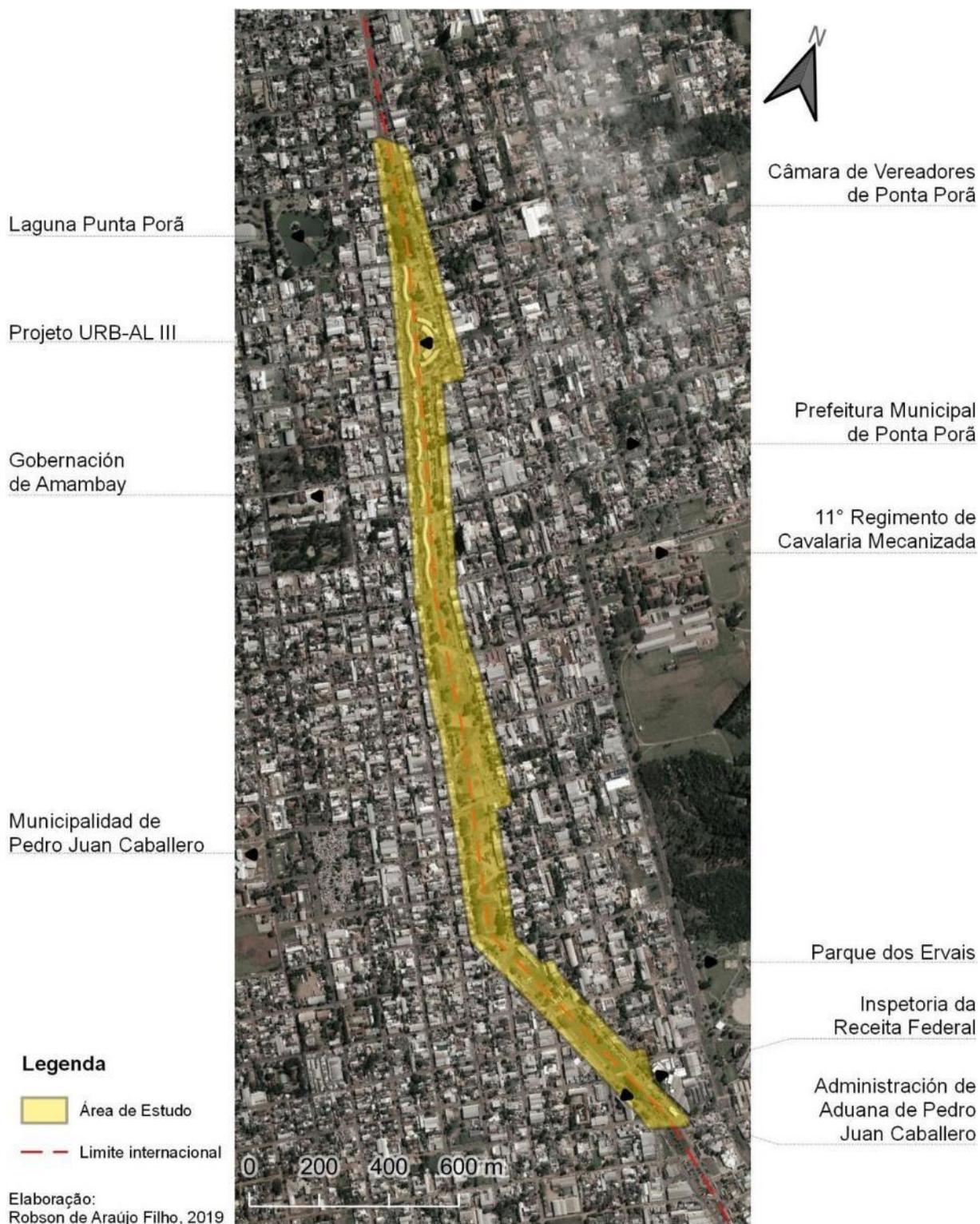
Na esteira desta ação e para alavancá-la, a Fiems (Federação das Indústrias do Estado de Mato Grosso do Sul) criou o projeto Indústria Sem Fronteiras, que visa apoiar a internacionalização de indústrias do estado através da abertura ou contratação de unidades maquiladoras⁶⁴ no Paraguai para produção de bens ou serviços para exportação, com o objetivo de fornecer informações ao empresário sobre os municípios fronteiriços de Mato Grosso do Sul e do Paraguai, como infraestrutura, logística de transporte, energia, água, mão de obra e locais para a instalação do seu empreendimento. A Fiems intermedeia o encontro de representantes brasileiros e paraguaios e oferece um passo-a-passo para a formalização. Assim, segundo o projeto, estas indústrias seriam capazes de reduzir seus custos de produção e alcançar maior competitividade no cenário internacional, sem prejuízo das atividades já desenvolvidas em solo brasileiro (FIEMS, 2020).

3.3 Caracterização da área de estudo

A área de estudo foi delimitada tendo como referência o sistema viário e pode ser assim descrita: ao norte, no Paraguai, desde a esquina da Rua Aquidabán com a Avenida Doctor Gaspar Rodríguez de Francia; no Brasil, da esquina da Rua Baltazar Saldanha com a Rua Marechal Floriano. Ao Sul, no Paraguai, até a esquina da rua Juan Emilio O’Leary com a Avenida Doctor Gaspar Rodríguez de Francia (*Administración de Aduana de Pedro Juan Caballero*); no Brasil, na esquina da Avenida Internacional com a Rua São Paulo (Inspetoria da Receita Federal). Para melhor entendimento, a área foi delimitada na figura abaixo, que indica também alguns pontos de referência.

⁶⁴ Regime tributário paraguaio criado (Lei 1067/97 e Decreto 9585/00) por inspiração da experiência mexicana e que permite a instalação de empresas no país (ou a subcontratação) para a industrialização de produtos destinados prioritariamente ao mercado externo, com tratamento tributário diferenciado (isenção de imposto de renda e sobre a importação de bens de capital, restando apenas o imposto único de 1% sobre o valor agregado no Paraguai (FIEMS, 2020). Este regime se soma a outros clássicos atrativos oferecidos pelo país ao capital: baixo custo de mão de obra e energia elétrica.

Figura 22 – Delimitação da área de estudo

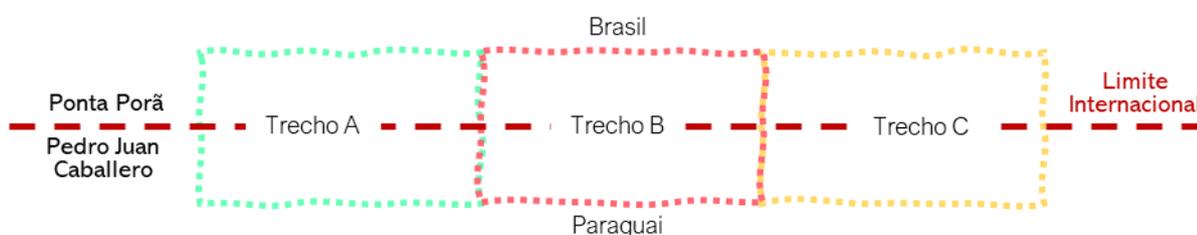


A Linha Internacional atravessa transformações pelas várias regiões por que passa. É notável, além disso, que tais locais estão submetidos a forças que farão com que tais aspectos assumam, futuramente, características diversas das encontradas hoje. Assim, uma caracterização de quaisquer trechos é, essencialmente, uma delimitação não somente geográfica como, também, temporal.

Uma vez que o trabalho pretende se debruçar, prioritariamente, na região mais afetada pelos projetos produzidos a partir de parcerias internacionais, optou-se por uma observação mais detida da área abrangida pelo projeto URB-AL III e pelas regiões, ainda ao longo da Linha Internacional, vizinhas a ela, nos sentidos Norte e Sul.

As visitas de campo permitiram, deste modo, identificar três regiões com características urbanísticas bastante distintas entre si. Foi possível observar, também, que há significativa unidade entre as características dos dois lados do limite internacional para cada região; isto é, uma vez sujeitas às especificidades de uma área em que a Linha Internacional funciona como um eixo, cada região é transversal à Linha. Assim, as características são as mesmas dos dois lados e, por sua vez, distintas das regiões lindeiras dentro de cada município (Figura 23).

Figura 23 – Diagrama de caracterização dos trechos estudados



Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

De modo aproximado, a própria divisão por bairros em Pedro Juan Caballero reflete estas características. Em Ponta Porã, contudo, todas as regiões estão dentro de um mesmo setor, denominado Setor Centro pelas leis urbanas locais. Por este motivo, adotou-se como critério para identificação das regiões sua posição geográfica relativa e o nome do bairro *pedrojuanino* correspondente. Elas podem ser assim classificadas:

- a) Região Norte – Mariscal Estigarribia
- b) Região Central – Perpetuo Socorro (perímetro expandido URB-AL III)
- c) Região Sul – General Díaz e San Antonio

A seguir, são apresentadas as características das áreas levantadas em visitas ao local.

3.3.1 Região Norte – Mariscal Estigarribia

Caracteriza-se pela reduzida faixa livre a partir do limite internacional. A norte desta região, o canteiro central é uma faixa de largura mínima. A partir da rua República de Cuba, em Pedro Juan Caballero, alarga-se gradualmente pela falta de paralelismo entre a Rua Marechal Floriano, no lado brasileiro, e a Avenida Doctor Gaspar Rodríguez de Francia, o que conforma um perímetro aproximadamente trapezoidal. Esta escala confere à região um aspecto

de conurbação no sentido mais literal, isto é, do encontro das malhas urbanas das duas cidades, pois a travessia não é tão comprida como nos trechos onde o canteiro central alcança sua maior largura. Embora os eixos das vias transversais não estejam alinhados, o canteiro central atua de modo a organizar as travessias. Conseqüentemente, é o local onde a geminação é mais característica, uma vez que basta, literalmente, atravessar a rua para mudar de país.

Pode-se delimitar esta região por algumas de suas vias: do lado brasileiro, rua Baltazar Saldanha na esquina com rua Marechal Floriano e desta até a esquina da rua Deputado Aral Moreira; cruzando para o lado paraguaio, da esquina da rua Julia M. Cueto de Estigarribia com a Avenida Doctor Gaspar Rodríguez de Francia e desta até a esquina com a rua Aquidabán. A Figura 24 apresenta os limites da área.

São características notáveis nesta área a presença das malhas urbanas mais antigas e consolidadas. A largura das calçadas, a maior facilidade para a travessia de pedestres e a presença de arborização são fatores positivos para a ambiência (Figura 25).

Figura 24 – Delimitação da Região Norte – Mariscal Estigarribia

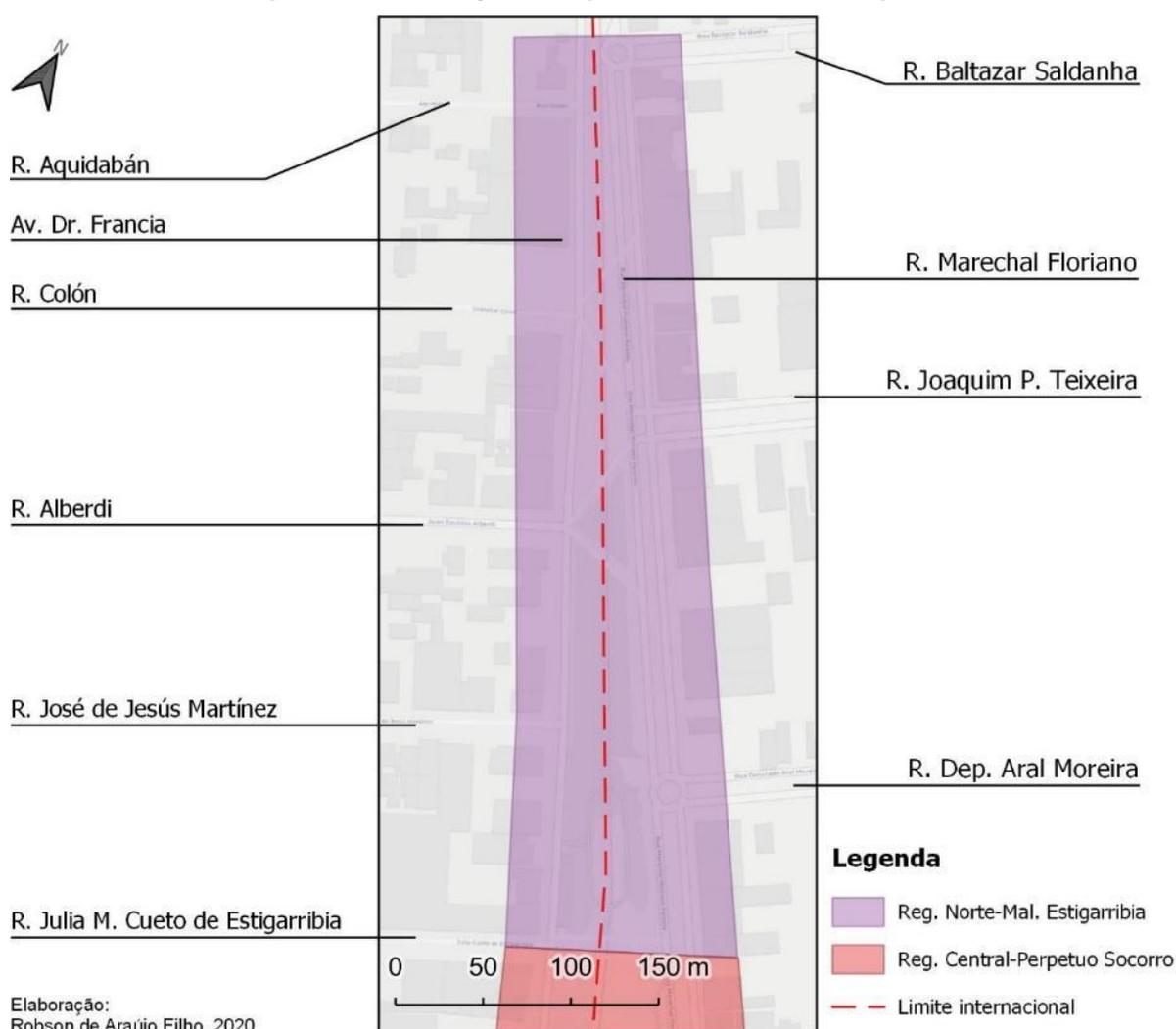


Figura 25 – Panorama da Região Norte – Mariscal Estigarribia

Fonte: Acervo pessoal do autor. Obtida em trabalho de campo em 29 de novembro de 2019.

Há no local uma placa comemorativa da visita presidencial de 3 de dezembro de 2010 que lançou a Revitalização da Linha, a que estiveram presentes os chefes do Poder Executivo (em mandato naquele momento), nos três níveis, dos dois países: os presidentes Fernando Lugo Méndez, do Paraguai, e Luiz Inácio Lula da Silva, do Brasil; os governadores Juan Bartolomé Ramirez, do departamento de Amambay, e André Puccinelli, de Mato Grosso do Sul; o prefeito de Ponta Porã, Flávio Kayatt, e o intendente de Pedro Juan Caballero, Jose Carlos Acevedo (Figura 26).

Figura 26 – Placa alusiva à visita presidencial de 2010

Fonte: Acervo pessoal do autor. Obtida em trabalho de campo em 29 de novembro de 2019.

É também onde ocorrem alguns dos edifícios mais antigos e tradicionais das duas cidades, como construções do início do século XX nos estilos eclético e *Art Déco*, além de uma casa em estilo vernacular, que ensejam sua proteção por órgãos de patrimônio. A Figura 27 mostra exemplos destas edificações ao longo da Avenida Doctor Gaspar Rodríguez de Francia (à esquerda na esquina com Rua José de Jesús Martínez e à direita na esquina com Rua Aquidabán). Isto contribui para o potencial para o lazer e turismo já parcialmente explorado, estando ali instalados lojas, bares, restaurantes, hotéis, cassinos (estes somente em Pedro Juan

Caballero, uma vez que não são permitidos pela legislação brasileira), e até, do lado brasileiro, cinema e boliche (Figura 28).

Em suas proximidades, encontram-se locais de relevância histórica como a Laguna Punta Porã, que deu origem ao primeiro nome de Pedro Juan Caballero (Punta Porã ou Punta Porá) e ao nome de sua vizinha brasileira, Ponta Porã. Estão próximos, também, o Museu da Erva-Mate e algumas instituições de ensino superior.

Figura 27 – Arquitetura de valor histórico e patrimonial em Pedro Juan Caballero



Fonte: Acervo pessoal do autor. Obtida em trabalho de campo em 29 de novembro de 2019.

Figura 28 – Atividades relacionadas ao turismo e ao lazer



Fonte: Acervo pessoal do autor. Obtida em trabalho de campo em 29 de novembro de 2019.

Observa-se, em muitas cidades, o surgimento de polos especializados em lazer e gastronomia, nos quais os estabelecimentos, embora concorram entre si, também se beneficiam por participar do conjunto. São exemplos as regiões da Lapa, no Rio de Janeiro; de Vila Madalena, em São Paulo; da Savassi, em Belo Horizonte; e, para citar casos geográfica e culturalmente mais próximos, a Avenida Bom Pastor, em Campo Grande-MS, e o bairro de Villa Morra, em Assunção, Paraguai. O perfil existente de atividades nesta área contribui para o desenvolvimento de um polo similar aos mencionados.

3.3.2 Região Central – Perpetuo Socorro

Este setor é o mais tradicionalmente associado ao turismo de compras e ao comércio de reexportação que adquiriram, ali, tal força e escala, que se tornaram, praticamente, a única atividade no local. As intervenções físicas sucessivamente desenvolvidas, por sua vez, somente reforçaram esta característica. Atualmente, convivem ali duas intervenções principais. A mais marcante é o Centro Comercial da Fronteira (ver item 4.2.5), construído com verba provida pela União Europeia no escopo de Revitalização da Linha, e que possui uma implantação ondulante ao longo de oito quarteirões do lado pertencente a Pedro Juan Caballero na Linha Internacional, além de um semicírculo do lado brasileiro (Figura 29). A Linha, no entanto, não se faz notar, incidindo sobre a via que margeia os boxes pela face Leste (enquanto, pela face oposta, o acesso às *casillas* ocorre pela Avenida Doctor Gaspar Rodríguez de Francia) e o Centro aparenta estar igualmente dividido entre os dois países. Uma outra intervenção, mais antiga, é o chamado Shopping Calçadão Mercosul, construído pela Prefeitura de Ponta Porã na década de 1990. Ele se localiza integralmente no lado brasileiro e possui padrão construtivo muito inferior ao da estrutura mais nova (Figura 30).

Pode-se delimitar esta região pelas vias em seu perímetro: do lado brasileiro a partir do cruzamento das ruas Deputado Aral Moreira e Marechal Floriano, prosseguindo nesta até a esquina com Rua Tiradentes, desta até a Rua Paraguai, prosseguindo por ela, que se transforma em Rua 13 de Setembro para, no quarteirão entre as ruas Duque de Caxias e Dom Pedro II, atravessar a Linha Internacional para o lado paraguaio, no cruzamento das avenidas Carlos Domínguez e Doctor Gaspar Rodríguez de Francia, e prosseguir por esta até a esquina com Rua Julia M. Cueto de Estigarribia, conforme demonstrado na Figura 31.

Possivelmente a fim de maximizar as potencialidades comerciais da área, é patente que todos os outros aspectos e possibilidades ficaram subjugados ou relegados a um segundo plano. Consequentemente, o local apresenta baixa qualidade ambiental, circulação veicular e pedonal

intranquilas, maior poluição atmosférica, visual e sonora comparativamente às demais regiões, além de problemas de acessibilidade a pessoas com mobilidade reduzida, tanto no Centro Comercial da Fronteira⁶⁵ quanto no Shopping Mercosul, já que os lojistas, sistematicamente, ocupam a circulação externa a seus estabelecimentos com mercadorias (Figura 32 e Figura 33).

Figura 29 – Centro Comercial da Fronteira



Fonte: Acervo pessoal do autor. Obtida em trabalho de campo em 29 de novembro de 2019.

Figura 30 – Shopping Calçadão Mercosul



Fonte: Acervo pessoal do autor. Obtida em trabalho de campo em 29 de novembro de 2019.

Cabe acrescentar, ainda, que, como tipicamente ocorre com regiões muito especializadas, a área apresenta grande variação de suas características ao longo do tempo de maneira cíclica, há grande contraste entre horário comercial e o restante do dia, entre dias úteis

⁶⁵ A sinalização existente do lado brasileiro adota este nome, o que não ocorre no lado paraguaio do complexo. Ali, permanecem placas do período de obras que não dão um nome ao conjunto, descrevendo somente o serviço: “*Construcción de casillas para comercio*”. Nestes painéis, o nome do intendente aparece com maior destaque do que as demais informações.

e fins de semana, ou entre épocas de maior e menor movimento comercial ao longo do ano. Isto ocorre pois há uma carência de diversidade de atividades que permitam usos múltiplos e simultâneos do espaço, restando-lhe apresentar aspecto de abandono em alguns períodos. Tal fato contribui para uma sensação de insegurança que somente reforça os estigmas já muito presentes (violência e criminalidade, por exemplo) e associados a áreas centrais, de maneira geral, e à fronteira, em particular.

Figura 31 – Delimitação da Região Central – Perpetuo Socorro

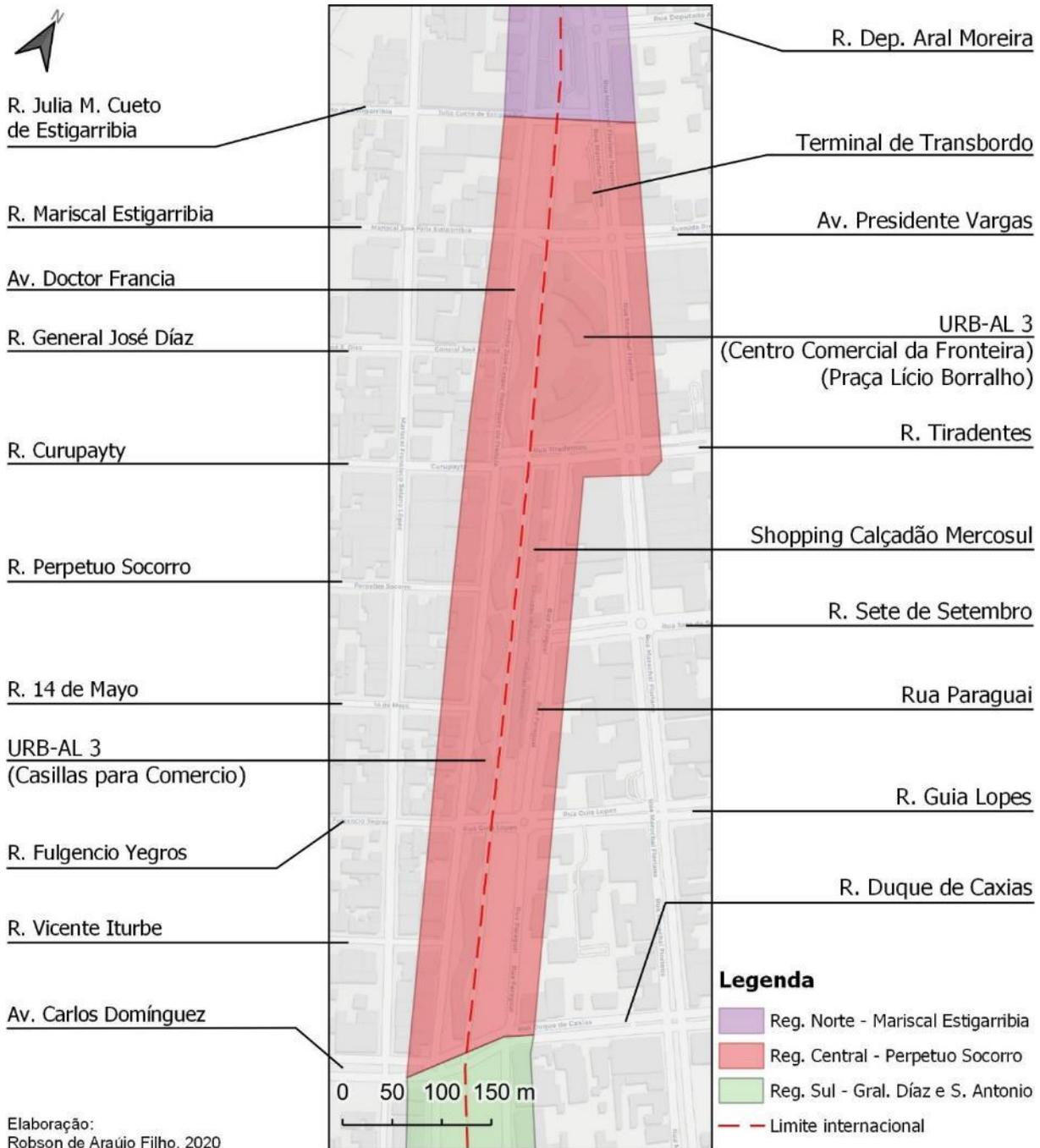
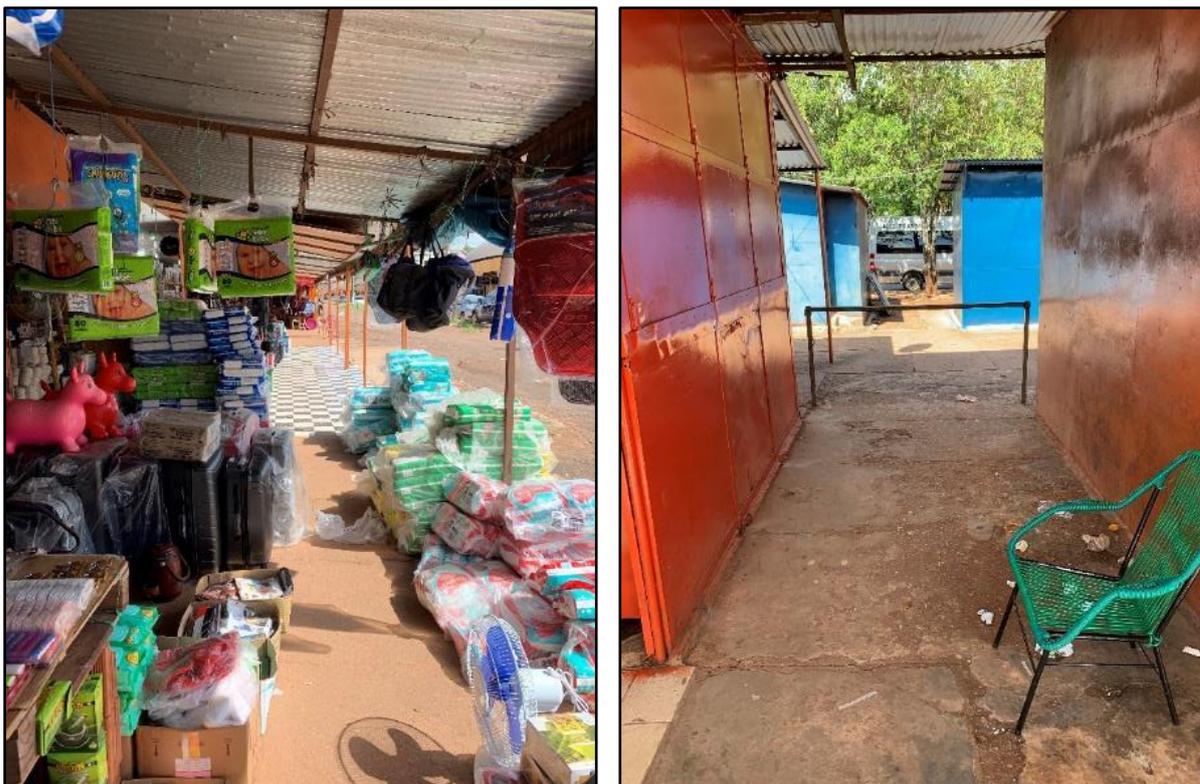


Figura 32 – Obstáculos à acessibilidade de pedestres nas *Casillas para Comercio*, lado paraguaio



Fonte: Acervo pessoal do autor. Obtida em trabalho de campo em 29 de novembro de 2019.

Figura 33 – Obstáculos à acessibilidade de pedestres no Shopping Calçadão Mercosul, lado brasileiro



Fonte: Acervo pessoal do autor. Obtida em trabalho de campo em 29 de novembro de 2019.

Regiões comerciais, principalmente as especializadas, fronteiriças (como Ciudad del Este (PY), na tríplice fronteira com Foz do Iguazu, no Paraná, e Puerto Iguazú (AR) ou não (como a rua 25 de Março, em São Paulo), apresentam, com frequência, baixa qualidade ambiental e empecilhos para a implantação de ações ou obras de requalificação, devido à importância que representam para a economia local e ao temor de que este aspecto seja

comprometido. Ainda assim, é digno de nota que estas regiões, do ponto de vista estritamente urbanístico, representam, possivelmente, mais perdas do que ganhos para a população local em geral, já que estes convivem, localmente, com os impactos de um espaço orientado a interesses de um público majoritariamente externo.

Neste local, é patente a apropriação do espaço e do interesse público por entes privados. A noroeste da área, a um quarteirão da Laguna Punta Porã, um denso maciço de árvores apresenta-se, à primeira vista, como um oásis urbano. Logo se nota, entretanto, que o espaço é utilizado, de modo exclusivo, como estacionamento de veículos. Por sinal, em toda a área há a ausência de espaços públicos de permanência. Esta possibilidade, quando se apresenta, ocorre em mesas da praça de alimentação do complexo construído pela iniciativa URB-AL III, ou seja, está associada ao consumo. Outro grave exemplo é o cercamento de um trecho do canteiro central da Linha Internacional para uso “exclusivo” de uma loja de importados, tendo sido instalada até mesmo uma guarita para controle de acesso. Percebe-se, portanto, uma tendência privatizante do espaço público, pois, ainda que possa haver contrapartida financeira às municipalidades, o uso original do espaço foi substituído, e suas possibilidades, limitadas.

3.3.3 *Região Sul – General Díaz e San Antonio*

Esta região possui canteiro central largo e praticamente desobstruído de construções, apresentando grande potencial urbanístico para o uso público (Figura 34). Atualmente, tal espaço encontra-se subutilizado e degradado (Figura 36). Característica marcante deste trecho é a presença de diversas lojas relacionadas ao universo automotivo, principalmente comércio de peças e pneumáticos (Figura 37), e dos órgãos de controle alfandegário – a Administración de Aduana de Pedro Juan Caballero (Figura 38) e a Receita Federal do Brasil (Figura 39). Ambos os usos acarretam efeitos negativos sobre o espaço, pois o primeiro se faz acompanhar de lixo acumulado e descarte irregular de peças inservíveis junto à via pública, e o segundo produz uma concentração de veículos pesados, os quais devem regularizar sua situação fiscal nos respectivos postos antes de prosseguir viagem. Além disso, estas atividades ocorrem predominantemente em horário comercial e dias úteis, o que esvazia o espaço nos demais períodos. Em ambos os casos, tais efeitos podem ser mitigados e pode ser conferido ao espaço possibilidades de usos distintos em outros horários, de modo a não haver competição que prejudique as atividades anteriormente mencionadas.

Figura 34 – Panorama da Região Sul – General Díaz e San Antonio



Fonte: Acervo pessoal do autor. Obtida em trabalho de campo em 29 de novembro de 2019.

Pode-se delimitar esta região pelas vias em seu perímetro: do lado brasileiro a partir do cruzamento das ruas Duque de Caxias e Treze de Setembro, prosseguindo nesta até a esquina com Rua Rui Barbosa e por curto trecho desta até a Rua Paraguai. Pela Rua Paraguai, a delimitação vai até o fim da via na confluência com a Rua 18 de Julho e, em linha reta, para a Avenida Internacional, seguindo seu curso até o cruzamento com a Rua Rodrigues Alves. A partir deste ponto, atravessa-se ao lado paraguaio, do encontro entre a Juan E. O’Leary com a Avenida Doctor Gaspar Rodríguez de Francia, pela qual segue até o cruzamento com a Avenida Carlos Domínguez. A Figura 35 ilustra a delimitação.

Figura 35 – Delimitação da Região Sul – General Díaz e San Antonio

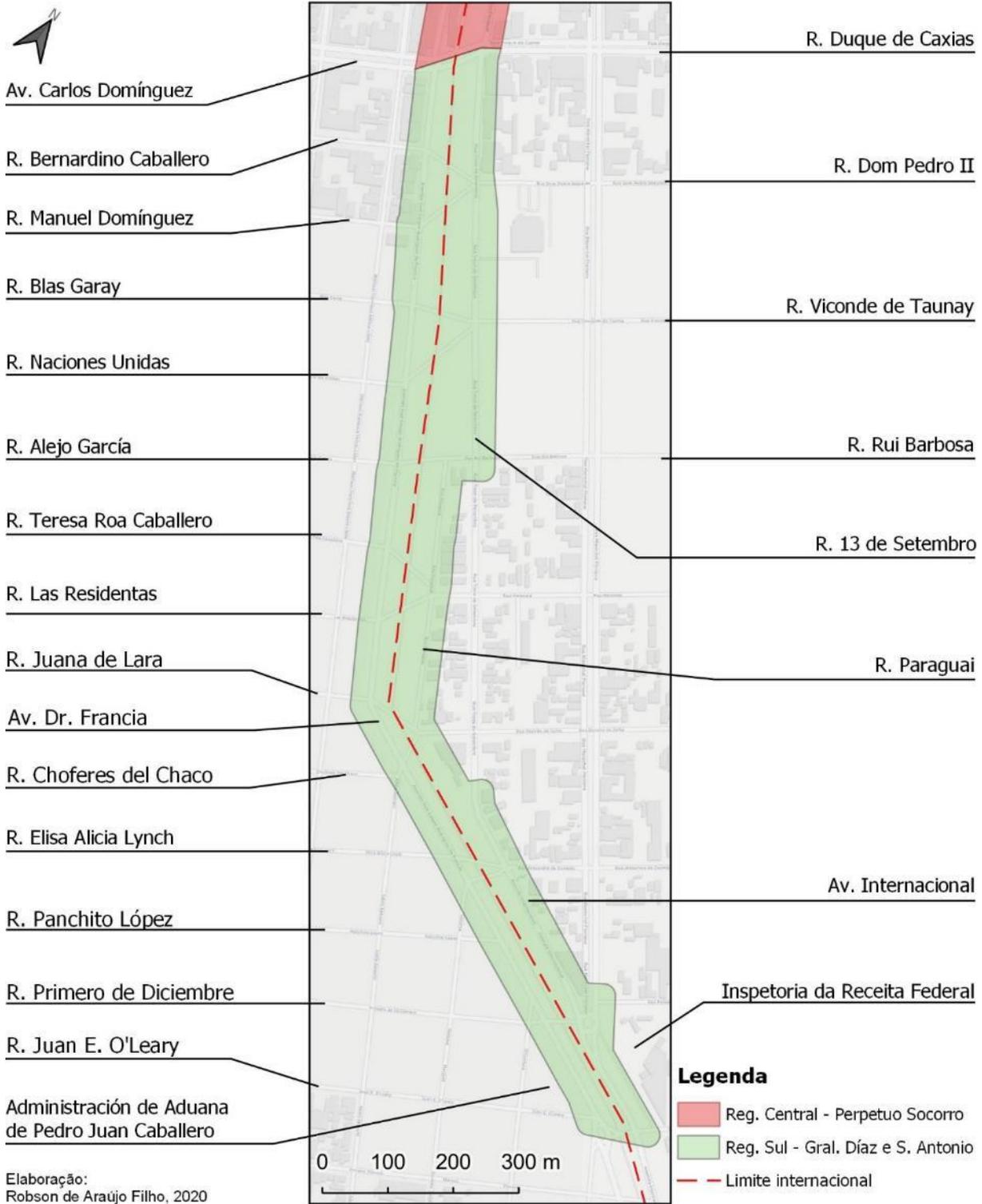


Figura 36 – Más condições de uso do espaço no canteiro central da Linha Internacional



Fonte: Acervo pessoal do autor. Obtida em trabalho de campo em 29 de novembro de 2019.

Figura 37 – Perfil de uso do solo na Região Sul – General Díaz e San Antonio



Fonte: Acervo pessoal do autor. Obtida em trabalho de campo em 29 de novembro de 2019.

Figura 38 – Administración de Aduana de Pedro Juan Caballero



Fonte: Acervo pessoal do autor. Obtida em trabalho de campo em 29 de novembro de 2019.

Figura 39 – Receita Federal do Brasil em Ponta Porã



Fonte: Acervo pessoal do autor. Obtida em trabalho de campo em 29 de novembro de 2019.

Esta região possui boa arborização, inclusive no canteiro central, e principalmente no lado paraguaio, onde ademais parte da pavimentação viária é feita em blocos de concreto, conferindo-lhe uma característica singular e indutora de velocidades mais seguras no trânsito.

Outra vantagem é sua localização entre os polos tradicional e novo de turismo de compras e de comércio das cidades, isto é, entre o centro e os *shopping centers* no trecho que dá acesso a Dourados. Assim, poderiam ser desenvolvidas ali características que estimulassem a permanência prolongada de visitantes, inclusive proporcionando-lhes (e especialmente aos habitantes das cidades) lazer e descanso, além de favorecer aspectos turísticos de maior resiliência e menor dependência em relação ao consumo, o qual é muito vulnerável a fatores cambiais e econômicos de ambos os lados.

Finalmente, também é positiva a potencialidade de articulação com o Parque dos Ervais, cuja portaria se encontra a apenas um quarteirão do fim da área, em um percurso de

aproximadamente 300m pela rua Primeiro de Outubro. Esta é uma das últimas regiões em que o canteiro central fornece condições adequadas para a instalação destes usos, uma vez que, a partir dali, vislumbram-se espaços com duas características: no primeiro, da Aduana de Pedro Juan ao posto do serviço de migração paraguaio, acentua-se o fluxo e o estacionamento de veículos pesados; em sequência, embora se observem menos caminhões estacionados, as condições de circulação e trânsito são agravadas pela confluência com a Avenida Brasil e a geração de tráfego causada pelos *shopping centers*. Ademais, ocorre uma ruptura do tecido urbano pelo aeroporto. Deste modo, todo o fluxo leste-oeste de Ponta Porã precisa passar por esta via.

Se no passado a Linha Internacional foi palco de encontros, lazer, manifestações cívicas e cotidianas, enfim, de acontecimentos que contribuíram para forjar a cultura fronteiriça, atualmente percebe-se que os espaços estão condicionados unicamente pela lógica utilitarista, notadamente do consumo e da circulação.

3.4 Linha Internacional: uma síntese dos desafios da integração fronteiriça

A Linha Internacional, no contexto da conurbação transfronteiriça, é o foco e a convergência de grande parte das iniciativas de cooperação em fronteiras. Eminentemente “binacional”, é, mais que as próprias cidades de fronteira, um potencial laboratório para políticas, projetos e obras de diversos agentes.

Baseados em sugestões populares e projetos locais, gestores apontam para arranjos que buscam explorar potencialidades e, simultaneamente, deparam-se com limitações para a expansão das iniciativas. Na Linha Internacional, um exemplo simples, porém esclarecedor, ilustra estas particularidades: por um lado, Ponta Porã possui um serviço de obras e manutenção urbana mais consolidado; por outro, Pedro Juan Caballero pode oferecer um dos atrativos paraguaios: o custo significativamente mais baixo da energia elétrica. Assim, a iluminação viária da Linha Internacional é mantida com equipe pontaporanense e eletricidade *pedrojuanina*, segundo informações de gestores locais. O contato entre prefeito e *intendente*, entre vereadores e *concejales*, é frequentemente corriqueiro e informal, criando arranjos espontâneos que resolvem mais agilmente os problemas do dia a dia sem o envolvimento de esferas superiores que poderiam onerar, atrasar ou mesmo impedir a realização destas parcerias.

Não por acaso, em função de sua centralidade física, social e cultural, a Linha Internacional ganha evidência nas raras ações dos dois países que recebem apoio de esferas superiores, como aquelas que envolvem controle sanitário e vacinação do gado (importante

produção econômica regional em ambos os lados da fronteira) e combate a endemias, como a dengue (Figura 40). As cenas recentes de fechamento intempestivo da fronteira entre os países em função da pandemia do novo coronavírus⁶⁶ têm, na Linha Internacional, uma poderosa e eloquente moldura.

Figura 40 – Ação de saúde para vacinação na fronteira envolvendo as três esferas de governo



Fonte: Acervo pessoal do autor, registros obtidos em 18 de setembro de 2019 em trabalho de campo.

Outro exemplo que se pode observar com facilidade é a diferença entre legislações, das quais o código de trânsito é um forte sintoma, exemplificado pelas motos trafegando com mais de dois passageiros e sem capacetes do lado paraguaio. Uma eventual política viária, como a alteração das vagas de estacionamento ou a instituição de cobrança por seu uso, afetaria as duas cidades e, idealmente, não poderia ser realizada unilateralmente.

Na realidade depauperada, porém criativa, da fronteira, os agentes sociais e políticos são instados a promover o crescimento econômico, o que é de inquestionável importância para a geração de trabalho e renda. No caso específico da conurbação de Pedro Juan Caballero e Ponta Porã, o turismo relacionado ao comércio adquire enorme importância (trata-se do maior polo do gênero em Mato Grosso do Sul e Amambay).

No entanto, é essencial adotar uma visão – e, portanto, uma prática – que permita conciliar os benefícios trazidos pelo comércio e propiciá-lo a estrutura necessária, sem que se prejudique o desenvolvimento de outras possibilidades e, tampouco, o direito dos cidadãos fronteiriços a um espaço urbano de qualidade. Para tal, é imprescindível que o espaço, em sua forma física e em sua gestão, não fique subsumido à dimensão econômica. Deve-se também vislumbrar as possibilidades do próprio comércio e demais atividades se beneficiarem de uma cidade mais humanizada.

⁶⁶ O rápido espalhamento do novo coronavírus (Sars-CoV-2, causador da Covid-19) em março e abril de 2020 fez recrudescer a visão de fronteira enquanto limite. Rapidamente as autoridades paraguaias efetuaram o isolamento da cidade de Pedro Juan Caballero, instalando cercas ao longo da Avenida Internacional através de suas forças de segurança. Foi possível observar também a expressão de animosidades de brasileiros e paraguaios defendendo e/ou criticando as declarações e medidas impostas pelos presidentes do Brasil e do Paraguai.

Neste sentido, é mister perseguir um equilíbrio (dinâmico) entre as dimensões culturais, sociais, ambientais e econômicas da Linha Internacional. Este espaço, que na formação das cidades abrigou o vazio e a amplidão, que emoldurou uma faixa de sertão entre duas nações, certamente não poderia ser ainda assim em uma conurbação hoje tão vibrante. Não poderia a Linha Internacional ser a mesma se seu entorno se transformou, como de fato ocorreu. Contudo, tampouco se pode assistir inertemente ao apagamento da história em nome de vagas de estacionamento para lojas e descarte de peças automotivas, nem ao apagamento de possibilidades de uso do espaço e da cidade que não sejam imediatamente relacionadas à reprodução do capital. Isso seria permitir eliminar da própria vida o direito a mais do que o trabalho.

As análises trazidas por este capítulo mostram que as interações entre a história, usos e formas da Linha Internacional produziram, em cada momento e em cada trecho analisado, respostas mutuamente influentes entre este dispositivo e seu entorno. Isso nos permite vislumbrar que houve, há e haverá distintas Linhas, e que sua diversidade é positiva, pois demonstra sua vitalidade. Por isso, intervenções em quaisquer trechos, principalmente aqueles com mais espaço livre e áreas verdes, inspiram cuidados para a preservação e aproveitamento de suas qualidades.

“Das inúmeras cidades imagináveis, devem-se excluir aquelas em que os elementos se juntam sem um fio condutor, sem um código interno, uma perspectiva, um discurso. É uma cidade igual a um sonho: tudo o que pode ser imaginado pode ser sonhado, mas mesmo o mais inesperado dos sonhos é um quebra-cabeça que esconde um desejo, ou então o seu oposto, um medo. As cidades, como os sonhos, são construídas por desejos e medos, ainda que o fio condutor de seu discurso seja secreto, que as suas regras sejam absurdas, as suas perspectivas enganosas, e que todas as coisas escondam uma outra coisa”.

Italo Calvino (1990, p. 44)

4 OS FRUTOS DAS PARCERIAS MULTIESCALARES E A COOPERAÇÃO URBANA TRANSFRONTEIRIÇA

A fronteira é um espaço dinâmico e mutável. Nas conurbações transfronteiriças, o limite internacional é onde as interações e conflitos derivados de uma integração problemática se manifestam com maior clareza. No caso de Pedro Juan Caballero e Ponta Porã, a Linha Internacional é uma área, em princípio livre, que avança alguns metros de cada lado, alcançando um máximo de cinquenta metros de largura total em alguns trechos. Contudo, ainda enquanto mantida sem edificações, evoluiu morfológicamente e em seu uso ao longo do tempo. Espaço gramado e de lazer, palco de manifestações cívicas e culturais, local de comércio ambulante e passagem e, atualmente, uma espécie de camelódromo na região central são alguns dos usos e momentos da Linha Internacional.

Uma incerteza que ora se apresenta é que desdobramentos podem surgir da pandemia causada pelo novo coronavírus. Esta paisagem anterior, do camelódromo, se alterou abruptamente em poucos movimentos. Primeiro, a partir de 16 de março de 2020, o exército paraguaio passou a impedir a entrada de estrangeiros no país, fiscalizando vias terrestres. Três dias depois, seguindo ordens de Assunção, fechou unilateralmente a fronteira, concentrando toda a passagem em um único ponto, para evitar a entrada de pessoas contaminadas vindas do Brasil. Os brasileiros que cruzassem para o Paraguai deveriam realizar quarentena no país vizinho e, inversamente, os paraguaios que atravessassem o limite internacional para Mato Grosso do Sul ficariam proibidos de retornar. Os cidadãos paraguaios iniciaram, por conta própria, a improvisação de obstáculos como pneus, faixas e tambores nas passagens entre Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. Na sequência, os militares instalaram uma cerca de estacas de madeira, arame farpado e fitas de sinalização ao longo de aproximadamente 12 km da Linha Internacional (Figura 41) e, pouco tempo depois, valas foram cavadas por máquinas e pela própria população *pedrojuanina* para impedir o acesso de brasileiros. Assim, Ponta Porã e Pedro Juan Caballero passaram a ser fisicamente separadas, pela primeira vez na história, por uma cerca (CAMPO GRANDE NEWS, 2020; CORREIO DO ESTADO, 2020; G1, 2020)

As consequências deste fechamento expuseram, de maneira drástica, a fragilidade e vulnerabilidade das atividades econômicas urbanas predominantes na cidade paraguaia, que dependem excessivamente da demanda brasileira. O fechamento do comércio e a crise econômica, que causou desvalorização do Real frente ao Dólar Americano, bem como o prognóstico de um cenário recessivo, impõem um cenário de incerteza quanto ao futuro de

diversos estabelecimentos e empregos. A Linha Internacional, o eixo comercial da conurbação, pode sofrer consequências que, até o momento, são difíceis de prever, o que inspira um acompanhamento próximo pelos governos municipais e associações representativas dos setores sociais (comerciantes, camelôs, *casilleros*, lideranças comunitárias, entre outros).

Figura 41 – Fechamento da fronteira seca entre Pedro Juan Caballero (PY) e Ponta Porã (BR)



Fonte: Correio do Estado (2020); G1 (2020).

No espaço que ora se estuda, dois fatores importantes podem ser apontados para o processo de sucessivas transformações da Linha Internacional. O primeiro se refere às forças históricas, econômicas, sociais e urbanas ali atuantes, abordadas nas seções anteriores. O segundo fator tem relação direta e indireta com a parceria entre a cidade de Ponta Porã, o Governo federal e dois programas da Organização das Nações Unidas: HABITAT (para os Assentamentos Humanos) e PNUMA (para o Meio Ambiente), que permitiu, subsequentemente, a realização de outras iniciativas para ambas as cidades gêmeas.

Por isso, o presente capítulo resgata este processo através da reconstituição da experiência das cidades. O primeiro item trata dos projetos apoiados diretamente e conjuntamente pelo Governo federal (AVA, do Ministério do Meio Ambiente, e PDP, do Ministério das Cidades) e pela ONU (GEO) e de sua aplicação em Ponta Porã. O segundo item aborda a Consulta Urbana e instrumentos aprovados posteriormente, bem como a revisão do Plano Diretor de Ponta Porã (em curso e exigida pelo Estatuto da Cidade). Estes trabalhos têm natureza eminentemente técnica. Por sua vez, o terceiro item aborda um projeto também inserido em programa internacional, em que participaram desta vez ambos os governos nacionais, mas, agora, tendo à frente a União Europeia: o projeto URB-AL III e a Revitalização da Linha Internacional, que se distinguem dos programas anteriores por se tratar de trabalhos em que se destacam intervenções físicas. Por fim, são analisadas as limitações das intervenções físicas e legais sobre o espaço urbano, mais especificamente sobre a Linha Internacional, encontram.

4.1 GEO, AVA e Plano Diretor Participativo: construção e elaboração em Ponta Porã

O intrincado ambiente da fronteira, mais especificamente o município de Ponta Porã, foi palco de uma iniciativa ambiciosa, fruto da integração da ONU, do Governo federal e da Prefeitura Municipal: o HABITAT (Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos) e o PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente), por parte da ONU, e, por parte do Governo, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o extinto Ministério das Cidades (MCidades) financiaram e realizaram programas para aprimorar o estudo e desenvolvimento da cidade: o Panorama Ambiental Global (GEO), a Avaliação de Vulnerabilidade Ambiental (AVA), a Consulta Urbana e o Plano Diretor Participativo (PDP).

A seguir, são discutidas a gradual incorporação da preocupação ambiental e da participação popular na política urbana no Brasil, as características dos programas mencionados acima, sua aplicação em Ponta Porã e os reflexos em Pedro Juan Caballero e, em especial, na Linha Internacional.

4.1.1 O meio ambiente e a participação popular na política urbana brasileira

Em sua concepção, a legislação urbana produzida nos últimos quarenta ou cinquenta anos no Brasil foi fruto de uma preocupação com o equilíbrio ambiental. O país havia atravessado um processo de urbanização rápida, excludente, desordenada e predatória sobre os recursos naturais, com impactos sociais e econômicos notáveis – poluição, enchentes, deslizamentos e contaminação, por exemplo, para citar apenas as mazelas mais conhecidas.

Tal aspecto é um dos motivadores da Lei 6766/79 (por exemplo, com a ocupação de encostas de alta declividade, áreas de preservação ambiental e de risco geológico, bem como com a infraestrutura mínima que novos assentamentos deveriam proporcionar) e transparece na Constituição Federal e no EC: “Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece 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**” (BRASIL, 2001, Art. 1º, Parágrafo Único, grifos nossos).

Esta lei reconhece, ademais, o direito a cidades sustentáveis e ao saneamento ambiental, bem como os impactos deletérios do modelo de crescimento urbano do país sobre a natureza, além de objetivar que a ordenação e o controle do uso do solo combatam a poluição e a degradação ambiental. Ainda, tem como diretriz a “proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído” e de todo tipo de patrimônio coletivo, bem como a

audiência do Poder Público municipal e da população a respeito de “empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído” (BRASIL, 2001, Art. 2º).

A Constituição Federal esboçou preocupações amplas e gerais com o meio ambiente, mas não aprofundou a participação popular neste tema, tampouco na política urbana. O Estatuto da Cidade, por sua vez, dá a ambos maior especificidade. O planejamento, não somente o Plano Diretor, tem como diretriz a gestão democrática em sua formulação, implantação e acompanhamento, bem como se garante a transparência e o controle popular sobre a aplicação de instrumentos de política urbana (como, por exemplo, as operações urbanas). Fica estabelecida a promoção de audiências e debates na formulação do Plano Diretor e a necessidade de sistemas de acompanhamento e controle (BRASIL, 2001, Cap. III). Por fim, é também positiva a inclusão da garantia de gestão democrática da cidade, a partir de órgãos colegiados, debates, consultas públicas, conferências e iniciativas populares (*op. cit.*, Cap. IV).

4.1.2 *GEO Cidades – Panorama Ambiental Global*

O projeto GEO surgiu em 1995 para a realização de avaliação ambiental nos níveis global (1999, 2000 e 2002), regional (2000, no caso da América Latina e Caribe) e nacional (aplicado em Barbados, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Nicarágua, Panamá e Peru). No Brasil, foi realizado em 2002.

A partir da percepção de que impactos decorrentes de problemas urbanos em todo o mundo são a maior ameaça ambiental de nosso tempo e que na América Latina e Caribe, região de urbanização rápida e desordenada, este problema adquire maiores relevos, o PNUMA lançou, especificamente para este público, o projeto GEO Cidades, para aplicação da metodologia em nível local. O organismo também considerou, para a formatação do GEO Cidades, que cada região do mundo demanda processos de avaliação ambiental específicos, adequados às realidades locais.

Cabe ressaltar que o governo brasileiro, através do MMA, forneceu, no início da década de 2000, apoio para a adaptação da metodologia GEO à escala das cidades, o que representa uma colaboração internacional do órgão brasileiro e, ao mesmo tempo, um incentivo à cooperação descentralizada, uma vez que, estabelecida a metodologia, a interação se tornava possível diretamente entre as agências (PNUMA e HABITAT) e os governos locais nos diversos países, sem que instâncias intermediárias e superiores estivessem envolvidas (mas, tampouco, sem obstáculo à sua participação). No contexto brasileiro, o GEO Cidades se

integrou a um projeto conjunto do MMA e MCidades, denominado “Estratégia de Apoio à Gestão Ambiental Urbana” (BRASIL, 2005b).

Metodologicamente, o Informe GEO Cidades (como é chamado o relatório final) não analisa o desenvolvimento urbano em si. O que se busca aferir é a ação do desenvolvimento urbano sobre o meio ambiente. São importantes os aspectos da dinâmica política (como a organização institucional local), econômica (características das atividades principais), social (por exemplo, a participação de organizações) e territorial (tais como determinantes de ocupação), bem como indicadores relacionados.

As questões ambientais, portanto, são vistas sistematicamente pela lógica de como este processo *pressiona* o meio natural (recursos e ecossistemas) e suas consequências sobre o *estado* do meio ambiente, o *impacto* na qualidade de vida urbana e as *respostas* necessárias da sociedade para o combate de tais questões. Estes quatro indicadores são interrelacionados em uma matriz denominada PEIR (Pressão-Estado-Impacto-Resposta). Desta forma, a pressão é entendida como as causas do atual estado ambiental, e o estado, em si, como o efeito, isto é, o impacto de tais fatores. Por fim, as ações realizadas em função da pressão, ou seja, as reações ou respostas, fecham a análise na matriz. A sistemática poderia ser usada em qualquer escala territorial e corresponde a buscar respostas para quatro perguntas básicas (OLIVEIRA, 2010a, p. 12):

- o que está ocorrendo com o meio ambiente? – Estado;
- por que isto ocorre? – Pressão;
- o que pode ser feito e o que está sendo feito? – Resposta;
- o que pode acontecer se não forem tomadas iniciativas? – Perspectivas do impacto ambiental.

Para ser realizado, o GEO utiliza um processo participativo, o que contribui para o fortalecimento de conhecimentos e capacidades técnicas na área ambiental através da construção de consensos sobre prioridades. Além disso, fornece a governos, cientistas, tomadores de decisão e população em geral informações acessíveis e atualizadas sobre os municípios onde é aplicada, de forma a embasar ações de recuperação e avanço social, ambiental e econômico. Desta maneira, atua na direção da democratização de políticas públicas, da cooperação descentralizada e da universalização de serviços públicos. Para os atores participantes, o GEO pode, neles, reforçar a necessidade de não se dissociar as pautas de meio ambiente e desenvolvimento socioeconômico, ou seja, promove o desenvolvimento sustentável.

4.1.3 *A Avaliação de Vulnerabilidade Ambiental – AVA*

Diferentemente da metodologia usada para o Informe GEO, a Avaliação de Vulnerabilidade ambiental aborda o Meio Ambiente local de modo mais geral. A AVA se constituiu em um instrumento capaz de mitigar a ausência, até então, de políticas públicas ambientais desenvolvidas localmente e tem como foco o mapeamento de áreas impactadas por uso inadequado do solo, tanto em áreas urbanas quanto rurais (GHETTI, 2008, p. 148).

A AVA faz parte do escopo da Estratégia de Apoio à Gestão Ambiental Urbana do MMA, a qual visou inserir, contundentemente, a questão ambiental nos instrumentos urbanísticos. Assim, e em função das parcerias com o MCidades, PNUMA e HABITAT, desde sua concepção a AVA é integrada ao planejamento urbano, o que permitiu, na realização conjunta com os Informes GEO, Consultas Urbanas e Planos Diretores Participativos, a confirmação da preponderância das vulnerabilidades ambientais no desenvolvimento espacial urbano (SANTOS, 2007).

4.1.4 *O Plano Diretor Participativo – PDP*

O Plano Diretor Participativo consistiu em uma metodologia desenvolvida e aplicada pelo MCidades para dar suporte aos municípios que deveriam, obrigatoriamente, elaborar o plano diretor, conforme exigido pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, e garantir a participação popular na elaboração deste documento requerida pelo Estatuto.

De fato, planos diretores existiam antes das legislações mencionadas, e haviam sido utilizadas metodologias participativas em alguns casos. Com o EC, a participação popular na elaboração do plano passou a ser uma exigência legal, e a nomenclatura de “participativo”, aparentemente, redundante. Entretanto, esta ênfase foi utilizada no nome da metodologia para reforçar a intenção do MCidades de promover o protagonismo popular. Pode-se creditar este esforço, pelo menos parcialmente, à composição do ministério naquele momento, quando importantes urbanistas com experiência acadêmica e prática ocuparam algumas das mais altas posições (como Ermínia Maricato na Secretaria Executiva e Raquel Rolnik na Secretaria Nacional de Programas Urbanos, por exemplo).

Deve-se ressaltar também que, sancionado em 2001, o EC estabeleceu que as cidades com mais de 20.000 habitantes e as integrantes de região metropolitana deveriam aprovar seus planos diretores em até cinco anos (BRASIL, 2001, Art. 50). A experiência brasileira a respeito da obrigatoriedade de planos diretores, anteriormente, havia sido contraproducente:

O Ministério [das Cidades] não queria que se repetisse o que ocorreu na década de 1970, em razão da exigência de que as prefeituras só receberiam recursos federais se tivessem um Plano Diretor. Para continuarem recebendo, o que se viu foi um festival de planos feitos por atacado e vendidos por consultores a administradores coniventes ou inexperientes. Isso produzia documentos que ignoravam a realidade e necessidades de cada cidade. E tinha coisas absurdas como a [coexistência] de vários planos iguais: o município era do interior e tinha um capítulo sobre as praias, porque copiou de outro. Era “normal” encontrar no meio do plano de uma cidade, o nome trocado pelo nome da cidade que primeiro criou o documento (BRASIL, 2005d, p. 17).

Partindo da premissa de que garantir que a propriedade cumpra sua função social é o fito do Estatuto da Cidade, pretendeu-se que os planos diretores definissem, em cada município, as condições a que as propriedades deviam se conformar para cumprir esta exigência e, assim, fosse garantido o acesso à terra urbanizada e o direito à moradia e aos serviços urbanos.

Nesse sentido, o PDP pode cooperar com o desenvolvimento sustentável, especialmente se se atenta a zonas e mecanismos de especial interesse social, de modo que se evitem ocupações irregulares e informais (BRASIL, 2004). Em maio de 2005, foi lançada nacionalmente a campanha “Plano Diretor Participativo: cidade de todos”, que estruturou núcleos em todos os estados, para alavancar a elaboração de planos diretores, mobilizar e sensibilizar gestores públicos e a sociedade. A ação durou até o ano seguinte.

Enquanto programa do MCidades, o PDP visou facilitar o acesso a recursos financeiros, capacitação e assistência técnica, e forneceu documentação de base: um “Guia para a Elaboração pelos Municípios e Cidadãos”, contendo termo de referência, princípios e diretrizes (BRASIL, 2004).

4.1.5 A sinergia dos instrumentos em Ponta Porã

No Brasil, para a realização dos Informes GEO nos municípios contemplados, além das agências da ONU, participaram os ministérios do Meio Ambiente e das Cidades, a Parceria 21 (Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM / Instituto de Estudos da Religião – ISER), governos locais e associados técnicos dos municípios. Além de Ponta Porã, foram escolhidas as cidades de Marabá (Pará), Beberibe (Ceará) e Piranhas (Alagoas). Foi a primeira vez no Brasil que dois ministérios e duas agências da ONU trabalharam em conjunto, além de ter sido a primeira aplicação da metodologia GEO em cidades de menor porte, isto é, fora de metrópoles.

Para a realização do Informe GEO, cada um dos municípios contemplados recebeu da ONU sessenta mil dólares. Conforme preconizado pelo PNUMA, a elaboração do documento

ficou a cargo, localmente, de consultores (ligados a universidades), organizações não governamentais e institutos de pesquisas das localidades. A iniciativa partiu dos Escritórios Regionais para a América Latina e o Caribe dos programas da ONU, que se uniram para dar suporte à experiência piloto do Ministério do Meio Ambiente da Estratégia de Apoio à Gestão Ambiental Urbana (BRASIL, 2005c). Globalmente, estas regiões e a Ásia têm na urbanização fatores determinantes para a caracterização do estado do meio ambiente, devido à pressão que as cidades exercem sobre os recursos naturais (OLIVEIRA, 2010a).

Em Ponta Porã, GEO, AVA e PDP foram trabalhados paralelamente entre 2005 e 2006. A equipe operou em uma sala na Prefeitura Municipal e as reuniões foram realizadas em conjunto. Isto favoreceu a sinergia e a harmonização dos documentos. O PDP, pela necessidade de aprovação pelo poder legislativo e sanção pelo prefeito, tornou-se o carro-chefe do processo (GHETTI, 2008, p. 147-148).

Para a AVA, foram utilizadas, em Ponta Porã, técnicas de tratamento de imagens para produção e estudo de mapas. A carta de vulnerabilidade e uso do solo do município contou com técnicas de geoprocessamento, levantamentos de campo e reuniões com a comunidade. O Relatório de Vulnerabilidade Ambiental, fruto da Avaliação, determinou que as principais áreas vulneráveis identificadas no município estão degradadas graças a processos erosivos (ravinas e voçorocas) e a ocorrência de emissão de resíduos domésticos e industriais em nascentes, e constituiu-se em importante ferramenta para a atualização e obtenção de novas informações sobre o meio ambiente em Ponta Porã (SAKAMOTO *et al.*, 2006).

O lançamento oficial do PDP ocorreu em 15 de julho de 2005, e até março do ano seguinte foram desenvolvidos os estudos do município, com participação das equipes do GEO e da AVA, além da realização de audiências nos bairros e junto aos setores representativos (OLIVEIRA, 2010a, p. 130).

A tônica de todo o processo foi seu caráter participativo, desde a fase inicial, de elaboração de um diagnóstico para identificação do estado do ambiente (GEO e AVA), até a posterior aplicação da metodologia Programas Cidades Sustentáveis/Agenda 21 (HABITAT), que subsidiou a elaboração de planos diretores participativos preconizados pelo Ministério das Cidades. Destaca-se, também, a integração e harmonização das metodologias, o que proporcionou análises integradas e o fortalecimento das capacidades técnicas locais, isto é, houve uma preocupação com a qualificação do corpo técnico permanente da prefeitura local, segundo as representantes da ONU, Cristina Montenegro e Cecilia Martinez-Leal (OLIVEIRA, 2010a, p. 9-14).

Como pontos negativos ou limitações, o Informe aponta que houve a necessidade de adaptar a metodologia, uma vez que determinados indicadores não puderam ser avaliados por não estarem disponíveis, ou precisaram ser coletados e analisados de modo empírico, bem como pelo reduzido quadro técnico na Administração Municipal. Como aspectos positivos, elenca-se a formação de uma “equipe ampliada” que, ademais dos técnicos municipais e os designados pelos programas, contou com membros das universidades e a participação de ONGs, instituições e igrejas locais, o que acabou possibilitando o envolvimento ativo dos participantes nos três projetos (AVA, GEO e PDP). Também se registrou como produtivo o envolvimento da Câmara Municipal⁶⁷, da Administração Municipal (poder Executivo) e o bom andamento das audiências comunitárias (OLIVEIRA, 2010a).

Membros da sociedade civil de Pedro Juan Caballero foram envolvidos na elaboração do PDP. Simplificadamente, pode-se dizer que, no processo, os *pedrojuaninos* tiveram direito a voz, mas não a voto. Esta visão permaneceu na versão aprovada do Plano Diretor, no que diz respeito ao Conselho da Cidade de Ponta Porã, em que o regimento interno deve prever a participação, como convidado, deste grupo (PONTA PORÃ, 2006, Art. 11).

Os primeiros contatos para a elaboração do Plano Diretor de Ponta Porã foram iniciados em 2003 e envolveram reuniões com a *Intendencia* de Pedro Juan Caballero, instituições de ensino brasileiras e paraguaias e representantes das cidades de Bela Vista (MS-BR) e Bella Vista Norte (PY). Embora se tenha demonstrado a intenção de se construir um Plano Diretor conjunto, registrado inclusive em carta de intenções firmada pelos representantes dos municípios mencionados, e embora membros do país vizinho tenham participado dos primeiros treinamentos ofertados pelo MCidades, MMA e HABITAT, a ideia não foi adiante. O Ministério da Integração Nacional chegou a tentar interceder para a inclusão de Pedro Juan Caballero na iniciativa conjunta com a ONU, buscando sensibilizar Itaipu Binacional a financiar a parte paraguaia e mesmo com a destinação de recursos do Governo federal, mas não obteve sucesso. Ainda assim, tentou-se incorporar, tanto quanto possível, o município paraguaio nas análises, o que foi possível de modo muito limitado em função da indisponibilidade de dados consistentes (GHETTI, 2008).

É digna de nota a incorporação do Informe GEO e da AVA no texto aprovado do Plano Diretor do município. Eles ficaram incorporados como instrumentos técnicos do planejamento municipal, de consulta obrigatória para a elaboração de ações que tenham impacto e/ou

⁶⁷ O envolvimento do Legislativo é preconizado na metodologia do Plano Diretor Participativo a fim de se evitar que o projeto de lei do plano diretor seja desfigurado, na tramitação pela Câmara dos Vereadores, por emendas e alterações que possam pôr em risco a contribuição da população no processo.

abrangência na escala do município (PONTA PORÃ, 2006, Art. 40). Ademais, pode-se considerar que as metodologias foram validadas ao se estabelecer que o Grupo de Trabalho de Gestão Urbana e Ambiental tem como uma de suas atribuições manter atualizados estudos de interesse do PD, “em especial o Relatório GEO-Cidades e o Relatório de Vulnerabilidade Ambiental” (*op. cit.*, Art. 12, Inciso XI). Ainda, o Plano Diretor estabelece que a Política Municipal de Meio Ambiente tem como uma de suas diretrizes a “implementação das recomendações geradas pelos estudos GEO Cidades e Avaliação de Vulnerabilidades Ambientais, inclusive por suas revisões” (*op. cit.*, Art. 29, Inciso V).

A Linha Internacional foi o principal foco de conflitos que impactam, em algum grau, a cidade de Pedro Juan Caballero, muito mencionada nas reuniões tanto por participantes brasileiros como paraguaios. Naquele contexto, já se discutia a necessidade de uma revitalização da Linha Internacional, que era descrita, simultaneamente, como, o centro comercial da conurbação e local degradado, palco de todo tipo de criminalidade. Em reunião entre a associação de *casilleros* de Pedro Juan Caballero, o Shopping Mercosul e a Comissão de Limites, representados por suas lideranças, foram apontados problemas como prostituição, inclusive infantil, violência, descaminho, contrabando e drogas, além da ausência de uma legislação específica para a área. É importante ressaltar que as medidas sugeridas por este grupo não se limitaram a instrumentos físicos, como a reforma da Linha, mas incluíram também a demanda por audiências, comissões e pela promoção de Pedro Juan Caballero como destino turístico; isto é, os elementos físicos estavam associados aos de gestão.

Buscou-se contemplar, de algum modo, a realidade de conurbação internacional pontualmente ao longo do texto, uma vez que a tentativa de inclusão de Pedro Juan Caballero pelas equipes locais do PDP, GEO e AVA, bem como pelo Governo federal brasileiro, não prosperou. Estas menções, em geral, têm caráter de intenção, sem o estabelecimento de meios ou metas para sua consecução. São exemplos a inclusão de Pedro Juan Caballero na Agenda 21 Local (PONTA PORÃ, 2006, Art. 31), ainda não realizada, e a premissa de um ambiente de solidariedade institucional entre as cidades conurbadas (*op. cit.*, Art. 32), bem como a promoção do turismo regional binacional; a criação de um portfólio de projetos de desenvolvimento da região de influência das duas cidades e a preocupação com a função de abastecimento público transfronteiriço dos mananciais do rio Apa (*op. cit.*, Art. 33) e a possibilidade de convite a representantes de Pedro Juan Caballero, com direito a voz, mas não a voto, para discussões promovidas pelo Conselho da Cidade de Ponta Porã que envolvam de algum modo a conurbação (*op. cit.*, Art. 11). Sobre a Linha Internacional, o pleito da revitalização foi contemplado:

Art. 33. Para consecução dos objetivos da Política de Desenvolvimento Local Sustentável será implementado o Plano de Ações Prioritárias, composto, por: I – ações básicas: [...]

d) viabilizar recursos e implantar o **projeto urbanístico** geral de recuperação e qualificação **do lado brasileiro da faixa de fronteira**⁶⁸, constando, no mínimo, de paisagismo, de **terminal de transportes urbanos**, de aparatos adequados de segurança pública urbana e **instalações para pequenos comerciantes e prestadores de serviços**, visando transformar a área em **estrutura turística privilegiada** para passeios, eventos e compras (PONTA PORÃ, 2006, grifos nossos).

Apesar de reconhecer e incorporar no texto da lei a fronteira, o PD aprovado falha em dar definições e encaminhamentos mais claros a esta questão, que precisaria ser aprofundada com programas, projetos e instrumentos jurídicos. Permearam o processo de elaboração do PDP, simultaneamente, a preocupação com Pedro Juan Caballero e a dificuldade para incluir, efetivamente, esta cidade no processo. A operacionalização de planos urbanísticos em cidades de fronteira é peculiar em relação aos demais municípios, por requerer maior cuidado e por diferenças políticas mais acentuadas que as intranacionais. Ainda que se houvesse cogitado incluir o município paraguaio, o anteprojeto de lei explicita que limitações orçamentárias e institucionais não permitiram que a ideia fosse adiante. Contudo, foi firmado, na ocasião, um protocolo de cooperação entre os municípios, no qual se declara o interesse na elaboração conjunta de um plano diretor transfronteiriço (GHETTI, 2008). Este plano, todavia, nunca se concretizou.

4.2 Consulta Urbana, Pacto Urbano e ações posteriores

Pouco tempo depois da sanção do Plano Diretor, os mesmos agentes públicos – município (representado pela Prefeitura), Governo federal (através do MMA e MCidades) e organizações públicas – e privados – representações da sociedade civil, da iniciativa privada local e dos programas HABITAT e PNUMA – concluíram esta profícua experiência de diagnóstico, planejamento e união de esforços em prol da população com a ação que foi batizada de Consulta Urbana. Os instrumentos recém produzidos, PDP, AVA e GEO, serviram de base conceitual. Neste esforço, uniram-se, ainda, a UFMS, através do CADEF, a UEMS e faculdades privadas de Ponta Porã.

O propósito central da Consulta, segundo o documento, é abordar e aprofundar os principais problemas socioambientais e urbanos “que afetam o crescimento econômico e do

⁶⁸ Pressupõe-se que a lei buscou fazer menção ao trecho brasileiro da Linha Internacional e, no máximo, a outras regiões do perímetro urbano no limite com o Paraguai, e não ao conceito de “faixa de fronteira” adotado pelos documentos federais e pelos pesquisadores, para quem a faixa adentra vários quilômetros no território.

desenvolvimento sustentável da cidade de Ponta Porã”, por meio da junção de forças de atores-chave, poder público e iniciativa privada; com a intenção que se comprometam com um processo participativo de manejo da cidade, permitindo, assim, criar condições de construir alternativas para a integração social e para o desenvolvimento de Ponta Porã; e com objetivo de, a um só tempo, conscientizar os atores sociais acerca das deficiências da cidade e construir, coletivamente uma alternativa (PONTA PORÃ, 2007a, Anexo 11).

4.2.1 A Consulta Urbana

O treinamento da equipe começou no início de fevereiro de 2007 e durou cerca de três semanas. Consistiu em leituras diárias e dois encontros semanais, em que a metodologia a ser executada, objeto de Formação de Capacitadores em Planejamento e Gestão Urbano-Ambiental (realizada dois anos antes em Cuba, no marco da Agenda 21) foi moldada à realidade local. Uma alteração destacada pelo relatório foi a redução da duração da Consulta, que foi definida em três dias. A decisão se baseou na baixa participação popular em momentos anteriores, como nas audiências públicas do Plano Diretor. Estimou-se a audiência em 60 pessoas para a abertura e 15 para os grupos de trabalho.

No fim de março, executou-se a Consulta, que manteve a grande parte dos quadros, como o Coordenador Geral (Hélio Peluffo Filho, então Secretário de Infraestrutura da Prefeitura Municipal de Ponta Porã) e o Sócio Técnico Local (Tito Carlos Machado de Oliveira).

Alcançou-se grande difusão da ação através de inserções televisivas, em rádio, jornais impressos e eletrônicos, bem como pelo envio direto de centenas de convites da administração municipal em Ponta Porã e em Pedro Juan Caballero (Figura 42). Ademais, lideranças como presidentes de associações de bairro e de classes, a Câmara Municipal de Ponta Porã, o 11º Regimento de Cavalaria Mecanizado, ONGs e igrejas também se fizeram presentes e ativos no processo, segundo o Relatório Final.

Figura 42 – Convite para a Consulta Urbana



Fonte: Ponta Porã (2007a).

Em sua realização, a Consulta focou sua análise em três problemas urbanos e ambientais tidos como os mais urgentes no município, definidos a partir da AVA e do GEO. Tais prioridades foram:

- Os fundos de vales dos córregos urbanos, castigados por desmatamento, assoreamento, invasões e poluição que ameaçam a qualidade da água, a biodiversidade e a ambiência;
- Os resíduos sólidos, tema crítico atualmente em função do grande volume gerado diariamente (dificuldades relacionadas à coleta, manejo e disposição final). Naquele contexto, o município deveria suprir a lacuna deixada pela ausência de políticas e regulações em nível nacional;
- A Linha Internacional, uma vez que as conurbações em fronteira seca “possibilitam diferentes processos de integração e de conflitos que em geral não estão previstos na forma de leis, normas ou regulamentações” (PONTA PORÃ, 2007a, p. 6).

Especificamente sobre a Linha, foram apontados como problemas sua característica, naquele momento, de “terra de ninguém”, enquanto espaço negligenciado pelas administrações

locais e federais, brasileiras e paraguaias. Prostituição (inclusive de menores), comércio de entorpecentes, ocupação irregular do espaço e graves deficiências de saneamento, tanto no manejo de resíduos sólidos como no lançamento inadequado de dejetos. Identificava-se, paradoxalmente, que a Linha Internacional deveria ser um cartão-postal das cidades, mas se transfigurara em um ambiente abjeto no imaginário coletivo.

Por outro lado, entre os tópicos a serem tratados, a Linha tinha a vantagem de permitir a fácil identificação dos atores sociais que deveriam ser convidados a participar, o que não era o caso dos demais eixos. Foram também convidadas pessoas representativas da participação popular no município e agentes ligados à administração local em pastas correlatas aos temas, estes em número muito menor. No total, o grupo de Atores-Chave alcançou 52 participantes. Sua importância para o êxito da ação foi enfatizada com a entrega aos atores de pastas contendo o convite e documentos de caráter explicativo e informativo.

Cada temática contou com seus respectivos painelistas e polemistas, responsáveis, respectivamente, por expor informações sobre o tema e suscitar a discussão junto aos participantes. Estes membros foram escolhidos a partir de participantes do GEO. No caso da Linha Internacional, a responsabilidade pelo painel ficou a cargo de Eliana Lamberti, professora da unidade local da UEMS. O papel de polemista coube a Walkiria Capusso, da Secretaria de Municipal de Educação, trabalhando com projetos de turismo, e Sellamari Rocha, coordenadora do curso de Geografia da Faculdade de Ponta Porã.

Quando ocorreu de fato a abertura da Consulta Urbana (Figura 43), surpreendeu a frequência de participantes em número muito maior do que o estimado, já que o auditório do Paço Municipal, para 110 pessoas, ficou lotado durante a cerimônia.

Figura 43 – Abertura da Consulta Urbana



Fonte: Ponta Porã (2007a).

No dia seguinte, quando foram realizados os grupos de trabalho, a adesão foi mantida acima da expectativa, e cada grupo operou com cerca de 30 integrantes, mas com transcurso normal das atividades (Figura 44). Em cada oficina, os participantes deveriam identificar e debater, conjuntamente, uma visão de futuro (como a comunidade gostaria que esta questão avançasse), as raízes ou origens do problema, quem ou o que contribuiu para a existência do problema atualmente, os grupos mais afetados por ele, os obstáculos a serem transpostos, os meios para se alcançar uma solução e, por fim, por quem, isto é, os principais atores que precisariam ser envolvidos para a solução do problema. Estes itens alimentavam uma grade-síntese para cada temática, que subsidiava o diagnóstico geral.

Figura 44 – Grupo de Trabalho da Linha Internacional na Consulta Urbana



Fonte: Ponta Porã (2007a).

Para a Linha Internacional, os participantes demonstraram uma visão abrangente da temática, que abarcou elementos diversos. Foram apontados problemas como a prostituição infantil, a falta de limpeza e de coleta de resíduos sólidos, bem como outros tipos de poluição, afetando tanto a sociedade local quanto os turistas. A avaliação popular é que estes problemas tinham origem na ausência de legislação específica e de planejamento urbano. Para sua solução, deveriam unir esforços autoridades e sociedade nas três esferas, de um e outro lado da fronteira, incluindo comerciantes formais e informais e a mídia. As qualidades desejáveis para a Linha eram de um espaço que garantisse, com urbanização sustentável, espaço alternativo aos comerciantes, cultura, lazer e serviços à comunidade, e que valorizasse os monumentos históricos, os quais, além de memória e patrimônio, são instrumentos para a divulgação da fronteira. Para alcançar este objetivo, foram sugeridas a criação de leis, a sensibilização da população e a formação de equipes (houve menção a comissões binacionais e a entidades não governamentais ou mistas), isto é, havia a expectativa de uma atuação e atenção permanente à

Linha Internacional (PONTA PORÃ, 2007a). A grade-síntese da Linha Internacional é apresentada a seguir no Quadro 3⁶⁹.

Quadro 3 – Grade-síntese da Linha Internacional na Consulta Urbana

Visão de Futuro.	Raízes do Problema.	Quem ou o que contribui para existência do problema.	Os mais afetados pelo problema.	Elementos a serem enfrentados (econômico, ambiental, e social).	Como resolver o problema.	Quais os principais atores serem a serem envolvidos para a solução do problema.
Urbanização sustentável	Ausência de legislação específica	Falta de fiscalização;	toda sociedade	parceria binacional (criação de comissão);	concessão anterior irregular	autoridades municipais, estaduais e federais;
Serviços básicos a comunidade	Ausência de planejamento urbano	desorganização do comércio	ocupantes da linha internacional	regulamentação de leis;	ocupação irregular;	toda sociedade em geral, BR e P.Y
Espaço cultural e lazer		caráter internacional;	o comércio regular;	processo de sensibilização	abuso/interesse político	ocupantes da linha;
Monumentos históricos divulgação			diversidade étnica e cultural;	criação de entidade de gestão não governamental ou público privado;	poluição em geral	comerciantes formais
			turistas;	urbanizar o espaço existente; criação de espaço	prostituição infantil falta de segurança	meios de comunicação

Fonte: Ponta Porã (2007a).

Na manhã seguinte, último dia da Consulta, os participantes de cada grupo puderam debater e, subsequentemente, aprovar o documento base. Um ponto positivo foi que, mesmo no terceiro dia, o nível de participação permaneceu consistente. Reunidos todos os grupos, os documentos foram socializados e, para finalizar a Consulta, foi lido e debatido o Pacto Urbano de Ponta Porã, denominado “Ponta Porã verde e bela”, o qual foi publicado no Diário Oficial do Município e posteriormente subscrito por todos os vereadores (PONTA PORÃ, 2007b).

4.2.2 O Pacto Urbano

Com a participação do dobro de público em relação ao esperado, a Consulta Urbana culminou na celebração do Pacto Urbano, um documento que expressou os anseios para o futuro da cidade em relação a cada um dos eixos da Consulta. No Pacto, a Linha foi lembrada pela “degradação da paisagem urbana, ocupações irregulares que dificultam a gestão social e o controle sanitário dos resíduos e dejetos” e a expansão dos comércios formal e informal para áreas públicas, como o canteiro da Linha Internacional (PONTA PORÃ, 2007b). Anteriormente

⁶⁹ Esta grade foi extraída do Relatório Final da Consulta Urbana, mas observa-se que os itens correspondentes aos “elementos a serem enfrentados” e “como resolver o problema” estão invertidos.

à revitalização, os *casilleros* de Pedro Juan Caballero ocupavam canteiros e calçadas, causando obstruções ao comércio regular, e o Shopping Calçadão Mercosul tampouco oferecia um cenário mais alentador (conforme descrito no item 2.4).

Espacialmente, junto ao modelo de ocupação territorial espraiado, precário e interrompido por vazios e áreas institucionais, a fronteira e a conurbação foram lembradas com viés negativo, como fatores dos quais decorriam os problemas abordados na Consulta. Mas, além de respostas físicas, a população também clamou por uma nova abordagem de gestão:

Isto posto, outros desafios também se colocam. É necessário ampliar a consciência ecológica e preservacionista do poder público, da iniciativa privada e da população em geral; construir pilares que sustentem uma nova tradição em gestão técnica e planejamento urbano; e, instituir uma nova concepção cooperativa e associativista engendrando projetos consorciados de desenvolvimento sustentável com entidades públicas e privadas e com outras cidades (PONTA PORÃ, 2007b).

Como resultado final da Consulta, o Pacto Urbano reconheceu o direito coletivo ao desenvolvimento sustentável; a necessidade de fortalecimento de propostas de reordenamento do território e gestão do solo urbano; a importância de áreas verdes e recursos hídricos para a produção econômica, saúde e qualidade de vida no município; e a necessidade de ações serem desenvolvidas de modo conjunto pelo poder público, sociedade civil e iniciativa privada, bem como compartilhadas com Pedro Juan Caballero. Os signatários se comprometeram a apoiar políticas urbano-ambientais democráticas, participativas e cidadãs, para o desenvolvimento sustentável, redução da pobreza e melhoria da qualidade de vida, e para o avanço da gestão do solo urbano de forma descentralizada e democrática. O encaminhamento mais direto ou concreto foi a definição por um Plano de Ação que deveria se debruçar sobre os principais problemas tratados na Consulta. Para a Linha, dever-se-ia visar a melhoria do “ambiente social e paisagístico” (PONTA PORÃ, 2007b).

4.2.3 O Plano de Ação de Ponta Porã

Em maio do mesmo ano, a fim de planejar as ações acordadas no Pacto, foi iniciado o Plano de Ação de Ponta Porã, executado pelo HABITAT e pela prefeitura com as parcerias que acompanharam o processo (MMA, MCidades, PNUMA e UFMS), utilizando, ademais, GEO, AVA e PD como elementos fundamentais. Entre junho e setembro, três comissões técnicas e temáticas com participação popular se reuniram para elaborar seus trabalhos, sendo o Plano apresentado e aprovado em audiência pública em 20 de novembro. Para a Linha Internacional, foram propostas ações de combate à distribuição e consumo de drogas e à prostituição,

denominadas “Projeto Amar-a-Linha”, que envolveriam também, neste espaço, a presença de autoridades, a criação de cursos e ações culturais, educacionais e ambientais. Além disso, deveria haver a repressão às causas destas mazelas, como jogos de azar ilegais, estabelecimento de uma “Lei Seca e do Silêncio” após as 19 horas e o policiamento ostensivo após o horário comercial. Objetivos de intervenção física e de média complexidade envolveram o saneamento ambiental da Linha e melhoria da iluminação pública. Por fim, a meta mais ambiciosa foi a revitalização da Linha Internacional, com intervenções viárias e reordenamento do ambiente construído (a Revitalização da Linha é tratada com maior detalhamento no item 0). Para seu alcance, foi proposto um concurso internacional de projetos de arquitetura, cujo vencedor seria apresentado a órgãos externos à conurbação para seu financiamento (PONTA PORÃ, 2008).

4.2.4 O Código Urbanístico e leis posteriores: um possível desmonte

Em 2010, foi aprovado o Código Urbanístico de Ponta Porã, que unifica “disposições sobre uso, ocupação, sistema viário, parcelamento, edificações e posturas”, em conformidade com o PD, Lei Orgânica municipal, Estatuto da Cidade e Constituição Federal e neles fundamentado (PONTA PORÃ, 2010). O texto é um desdobramento do Plano Diretor, por ele próprio exigido:

Com base nos princípios e diretrizes instituídas neste Plano Diretor, serão elaboradas e aprovadas, no prazo de dois anos, a legislação urbanística e ambiental complementar, especialmente:

- I. Lei de uso e ocupação do solo urbano;
- II. Lei de parcelamento do solo urbano;
- III. Lei de Estudo de impacto de vizinhança;
- IV. Código de Edificações (PONTA PORÃ, 2006, Art. 21)

Em 2012, foram introduzidas algumas alterações no PD (PONTA PORÃ, 2012). Entre elas, houve o “rebaixamento” do Instituto de Gestão Urbana e Ambiental de Ponta Porã, transformado em Grupo de Trabalho de Gestão Urbana e Ambiental. Na proposta original, ficava criada uma entidade autárquica, vinculada diretamente à chefia do Executivo. Suas atribuições foram mantidas, com pequenas alterações, excluindo-se a responsabilidade pelo cadastro econômico e imobiliário do município, e atribuindo-lhe o papel de coordenar ações visando o desenvolvimento sustentável e a conservação ambiental no município. Esta alteração se relaciona com a instituição da Política Municipal do Meio Ambiente e do Sistema Municipal de Licenciamento e Controle Ambiental (PONTA PORÃ, 2012b).

Subsequentemente, ocorreu a aprovação de diversas alterações no texto do Código Urbanístico por leis complementares que não foram precedidas do mesmo aprofundamento,

tampouco do caráter participativo, que havia caracterizado os momentos anteriores. Com isso, a proposta original ficou desfigurada. A partir de uma verificação junto aos arquivos da Câmara Municipal de Ponta Porã e pelo texto consolidado do Código Urbanístico (PONTA PORÃ, 2010), puderam ser identificadas nove leis complementares que de alguma forma interferiram no código original (modificando a redação, acrescentando ou suprimindo trechos), conforme demonstrado no quadro abaixo.

Quadro 4 – Alterações ao Código Urbanístico de Ponta Porã

Nº	Data	Autor	Ementa
99	23/07/2013	Poder Executivo	Altera a Lei Complementar n. 71 [...]
100	27/08/2013	Vereador Caio Augusto	Modifica o parágrafo único do art. 278 da Lei Complementar nº 71 [...]
105	20/11/2013	Poder Executivo	Revoga a Lei Complementar n.º 99 de julho de 2013 e altera a Lei Complementar n.71 [...]
116	29/04/2014	Poder Executivo	Altera a Lei Complementar n. 71 [...]
131	19/12/2014	Poder Executivo	Altera e acrescenta dispositivos à Lei Complementar n. 71 [...]
134	27/04/2015	Poder Executivo	Altera dispositivos da Lei Complementar n. 71 [...]
138	22/06/2015	Poder Executivo	Altera dispositivos da Lei Complementar n. 71 [...]
162	08/02/2017	Poder Executivo	Altera a Lei Complementar n. 71 [...]
176	11/05/2018	Poder Executivo	Altera a Lei Complementar n. 71 [...]

Fonte: Ponta Porã (2010). Organizado pelo autor.

A avaliação feita atualmente pelos técnicos que estão elaborando a revisão do Plano Diretor é que tais modificações comprometeram de tal maneira a proposta inicial que a revisão do PD não é, senão, um recomeço (EGL, 2019). Esta afirmação expõe a necessidade de se buscar um equilíbrio entre a possibilidade de leis serem adequadas a novas situações que o município enfrente no período entre as revisões do Plano Diretor e a necessidade de se evitar que, paulatinamente, artigo por artigo, o texto seja desfigurado de forma a perder a contribuição popular em sua elaboração. Deste modo, percebe-se a necessidade de dispositivos de acompanhamento popular durante a vigência da legislação. São comuns os relatos, em diversas cidades, de expedientes pouco democráticos, ainda que amparados pela lei, que modificam de maneira sutil, mas potencialmente danosa, a legislação na forma como fora concebida de modo participativo junto aos cidadãos.

Faz-se necessário também que, como ação posterior à aprovação, o PD seja apropriado pela população, de modo a permitir que ela o utilize no controle da atuação dos representantes públicos. Para isso, há que se pensar como a linguagem técnica (urbanística, ambiental e jurídica), necessária à redação de textos legais e outros instrumentos, acaba por alijar a maioria da população, que, sem compreender o conteúdo do texto, não tem como absorvê-los. Neste sentido, podem ser pensadas alternativas a partir de agentes multiplicadores, os quais têm trânsito natural entre o conjunto da população e os representantes técnicos e políticos. Estes atores-chave, para tomar de empréstimo a terminologia da Consulta Urbana, podem ser, por exemplo, lideranças comunitárias, de movimentos sociais e de classe, ONGs, educadores, pesquisadores, secretários municipais, membros do Conselho da Cidade e os próprios vereadores.

Torna-se imprescindível que este trabalho seja desenvolvido de maneira processual, gradual e permanente entre as revisões do Plano Diretor e legislações a ele subordinadas (Código Urbanístico e leis orçamentárias, por exemplo), e não através de mobilizações intermitentes, associadas negativamente por setores da população a interesses eleitorais. Ainda que a população não seja diretamente convidada a se envolver no processo destas alterações, seus efeitos serão percebidos e a participação coletiva em momentos futuros pode ser comprometida. Uma vez que a vontade popular original não foi respeitada, mobilizar novamente os atores sociais requererá um esforço maior.

4.2.5 O Projeto URB-AL III e a Revitalização da Linha Internacional

Elemento de destaque na Consulta Urbana (e, conseqüentemente, no Pacto Urbano e Plano de Ação), a Revitalização da Linha Internacional mobilizou os esforços dos agentes públicos do Brasil e do Paraguai e aguçou as expectativas da população fronteiriça.

Anteriormente à intervenção, o comércio popular na Linha Internacional era realizado em instalações bastante precárias. As *casillas* não dispunham de sistemas adequados para a destinação de resíduos sólidos e dejetos. Historicamente, a intervenção em áreas comerciais degradadas com frequência visou eliminar os “sintomas” do problema, ou relocá-los para outra região, de modo a proporcionar uma nova reapropriação do espaço por outros agentes econômicos, como ocorreu, principalmente em grandes centros urbanos, em numerosos processos de gentrificação.

Arantes (2013, p. 14-38) situa a gentrificação no seio das mudanças culturais frutos dos movimentos libertários que ocorreram a partir da década de 1960. Neste contexto, também a

“volta à cidade”, a revalorização da cultura urbana, deu origem a processos de gentrificação que, sob o manto da revitalização urbana (termo usado pelos promotores de tais políticas para revesti-las de legitimidade), seriam desencadeados por um reencontro entre cultura e capital. Tal peso dado à cultura pela autora se justifica pela forma como a maioria dos processos em que ocorre a gentrificação se processa, os quais envolvem a mercantilização da cultura em algum grau, seja pela criação ou estímulo a instituições culturais em tais áreas (como museus e centros culturais), seja pela apropriação do valor patrimonial cultural da área para obter apoio popular às transformações.

A gentrificação tipicamente envolve a substituição dos grupos ocupantes de uma área por estratos de maior renda. São exemplos notáveis a renovação de Puerto Madero, em Buenos Aires (Argentina), as Docas em Belém (Pará) e do Pelourinho, em Salvador (Bahia). O turismo comumente é associado ao fenômeno. Lisboa (Portugal) viveu um processo de expansão turística e aquisição, nas principais áreas de visitação, de imóveis por estrangeiros (muitos deles brasileiros, a ponto de influenciar a produção arquitetônica voltada à exploração comercial imobiliária) e/ou abertura de hotéis, que acarretaram a carestia do aluguel e do consumo em tais regiões, forçando o deslocamento de parte da população anteriormente ali instalada.

Deve-se ter em mente, entretanto, que, assim como não se deve intervir fisicamente em uma área com este intuito, principalmente a partir do apoio político e financeiro do poder público, tampouco se deve permitir que áreas deixem de receber intervenções que podem trazer benefícios ao conjunto da população a partir do temor de que ocorra ali um processo de gentrificação. Para tanto, deve fazer parte do escopo de intervenção o desenho de medidas que, em vez de expulsar, insiram os grupos originalmente instalados e preservem seus direitos. Isto torna mais evidente a necessidade de não limitar os instrumentos à intervenção física, implantando, em seu perímetro, gestão participativa, contínua, descentralizada e compartilhada. Um exemplo positivo neste sentido foi realizado pela cidade de Berlim (Alemanha), que disciplinou o uso de aplicativos de hospedagem compartilhada e os reajustes de aluguéis, evitando, assim, que grupos fossem desalojados para que os proprietários dos imóveis alcançassem maiores rendas (valor de troca) com turistas, em prejuízo da população local.

Nesta conurbação transfronteiriça, no entanto, em que pesasse a falta de estrutura adequada e seus problemas associados, tratava-se, eminentemente, de uma área com pulsante dinamismo do ponto de vista econômico⁷⁰.

⁷⁰ Esta pulsação tem intensidade variável em função de fatores internos e, principalmente, externos, como os ganhos e perdas de poder de compra das moedas locais.

Assim, o projeto deveria contemplar, se não o fortalecimento do comércio popular, sua manutenção. A chamada “isca cultural” que Arantes aponta ser uma espécie de fio condutor de intervenções tampouco estava presente (2013, p.15), ao menos não nos moldes das experiências anteriormente mencionadas. No fim da primeira década do século XXI, o turismo de compras e a reexportação já estavam consolidados como uma das principais atividades econômicas das duas cidades.

Como o Plano de Ação anteviu, fez-se indispensável o estabelecimento de parcerias para a concretização da obra que, por seu porte, envolvia cifras significativas. É nesse contexto que surgiu o projeto URB-AL III – Linha Internacional – União de dois Povos⁷¹.

O programa URB-AL é uma iniciativa da Comissão Europeia para a cooperação descentralizada que envolve atores subnacionais da União Europeia e da América Latina com vistas à promoção da coesão social⁷² a partir do intercâmbio de experiências exitosas em políticas de desenvolvimento urbano. As fases I e II do programa (1994-2007) buscaram incentivar o fortalecimento das relações entre União Europeia e América Latina com a troca direta de experiências por representantes e especialistas de cada local. A terceira fase (2008-2013) foi estruturada em dois lotes, sendo o primeiro um conjunto de 20 projetos, ao custo de €44 milhões. O segundo lote promoveu o suporte técnico, coordenação, treinamento e disseminação dos resultados do primeiro lote, sob responsabilidade de um consórcio internacional liderado pela *Diputació de Barcelona*⁷³, com orçamento de €6 milhões. Entre as três edições, URB-AL atuou em 74 territórios latino-americanos, em um total de 500 administrações municipais cuja população total alcança 26 milhões de pessoas (COMISSÃO EUROPEIA, 2019).

A proposta apresentada em conjunto pelas duas cidades tinha como objetivo a reurbanização da Linha Internacional, sobretudo na área central. Além das prefeituras e da União Europeia, participaram da ação a ONG Paz y Desarrollo e a *Diputación de Málaga*, ao

⁷¹ Se não estava presente nesta proposta o fator cultural (pelo menos não com o peso que se lhe costuma atribuir em propostas de revitalização), pode-se apontar a ênfase dada à “união dos povos”, discurso muito presente na fronteira – muito mais do lado brasileiro, desde monumentos às referências em nomes de lojas, do que em Pedro Juan Caballero, onde são mais frequentes nomes de apelo turístico (Shopping *China*, *Planet* Outlet). As placas inaugurais demonstram esta característica. Ponta Porã nomeou a obra como “Centro Comercial da Fronteira”, e Pedro Juan Caballero como “*Casillas para comercio*”

⁷² “Coesão Social é definida como sendo um conjunto de fatores: a) igualdade e inclusão, b) legitimidade social, c) senso de pertença, d) reconhecimento de si no outro e e) participação” (PRADO, 2016, p. 232).

⁷³ *Diputació*, em catalão, ou *Diputación*, em espanhol, é uma entidade político-administrativa que corresponde à sede de uma divisão intermediária, como, por exemplo, a Gobernación de Amambay está para o Paraguai e o Governo de Estado de Mato Grosso do Sul está para o Brasil. No ordenamento legal espanhol, tem regulamentação prevista na constituição de 1978 daquele país

custo inicial de pouco mais de 2 milhões de euros⁷⁴. Conforme a metodologia empregada, a ação não se resumiria à obra, mas promoveria o engajamento dos atores direta e indiretamente envolvidos.

A escolha do projeto ocorreu no fim de 2009, através da realização de um concurso público, realizado em licitação internacional envolvendo as duas prefeituras. Foi escolhido, por uma comissão formada por técnicos responsáveis pelo projeto de revitalização (as duas prefeituras e a ONG Paz y Desarrollo), o anteprojeto apresentado pela empresa Ilume Arquitetura. Houve atrasos e as obras somente iniciaram em agosto de 2011, as obras compreendiam, inicialmente, do lado brasileiro, um total de 116 boxes, sendo 76 para comércio e 40 para alimentação (TORRECILHA, 2013; LAPERE, 2014; A GAZETA NEWS, 2009). As perspectivas do projeto (maquetes eletrônicas, Figura 45) foram bastante divulgadas em fôlderes elaborados pela Prefeitura Municipal de Ponta Porã (

Figura 46).

Figura 45 – Maquete eletrônica do Projeto de Revitalização da Linha Internacional



Fonte: OCO (2013); Prado (2016), Souza e Mondardo (2017).

O perímetro abrangido pelo projeto, um percurso de aproximadamente 950 metros, pode ser assim delimitado, de noroeste a sudeste: do lado pontaporanense, desde uma ligação ao município vizinho entre a Avenida Presidente Vargas e a Rua Deputado Aral Moreira, corre pela extensão da Rua Marechal Floriano e, no cruzamento com a Rua Tiradentes, faz um desvio e prossegue pela Rua Paraguai até a Rua Duque de Caxias. Na margem *pedrojuanina*, segue rigorosamente a Avenida Doctor Francia, entre a Rua Mariscal Estigarribia e a Avenida Carlos Domínguez. As vias transversais de início e fim da intervenção são referências importantes para

⁷⁴ Segundo notícias veiculadas na época, o valor aproximado em reais seria de R\$ 6,3 milhões (CORREIO DO ESTADO, 2011).

cada cidade. Na extremidade noroeste, dão acesso à Câmara Municipal de Ponta Porã e à *Laguna Punta Porã*. Na ponta sudeste, leva ao 11º Regimento de Cavalaria Mecanizado (o “Onze”) no Brasil, e a uma das poucas vias com caixa diferenciada em Pedro Juan Caballero, uma avenida de penetração que dá acesso ao terminal rodoviário da cidade.

Figura 46 – Fôlder divulgado pela Prefeitura Municipal de Ponta Porã



Fonte: Souza e Mondardo (2017, p. 13).

Os dois municípios executaram o mesmo projeto arquitetônico, cada um responsável pela parte localizada em seu território. A tipologia adotada consiste em uma seção transversal formada por uma caixa interna de concreto armado e alvenaria coberta por uma estrutura metálica arqueada. Os arcos têm a base em alturas levemente diferentes, e descrevem curvas descontraídas que se justapõem, sem se tocar, no ponto mais alto, sugerindo *sheds*⁷⁵. No entanto, esta face é cega, protegida pela mesma telha metálica dos arcos de cobertura, enquanto a parte superior da caixa interna é fechada por cobogós⁷⁶. Esta seção transversal se desenvolve ao longo de eixos curvilíneos de mesmo raio, mas com as concavidades voltadas ora para um lado, ora para outro. Cada subdivisão, isto é, cada loja, recebe o nome de box ou *casilla*, numerados de noroeste a sudeste, de 1 a 159.

⁷⁵ Tradicionais estruturas de cobertura com perfil em ziguezague para iluminação e ventilação de fábricas.

⁷⁶ Elementos de vedação vazados, geralmente cerâmicos, disseminados pelo Movimento Modernista e muito utilizados no Brasil e em outras regiões de clima quente. Permitem a ventilação permanente e o sombreamento do interior da edificação, ao mesmo tempo em que garantem sua inviolabilidade sem o uso de grades.

No lado brasileiro da área de intervenção, próximo à extremidade noroeste, em uma área mais larga onde outrora existiu uma praça⁷⁷, a tipologia é adaptada para delimitar dois pares de semicírculos concêntricos, interrompido por uma passagem que dá acesso à parte interna.

A execução deveria ocorrer entre janeiro de 2009 e novembro de 2012, mas notícias veiculadas na mídia revelam que a conclusão das obras ocorreu em fases sucessivas, inclusive após o término documentado pelos organismos parceiros. Cada país se responsabilizaria pela “frente” de obras em seu território, licitadas em processos distintos, mas obedecendo ao mesmo projeto arquitetônico. Com extensão muito maior, a frente paraguaia foi concluída antes, enquanto o lado brasileiro, que contemplava a transferência de parte dos camelôs do Shopping Calçadão Mercosul para a Praça Lício Borralho, sofreu atrasos. Em janeiro de 2014, o projeto foi entregue à população, mas outros blocos ainda foram finalizados posteriormente, até mesmo no ano seguinte. As áreas foram padronizadas em aproximadamente 9 m², e os altos pés-direitos permitiam a construção de mezaninos, fazendo com que a área útil máxima praticamente dobrasse; ainda assim, o tamanho era inferior ao espaço que muitos comerciantes ocupavam anteriormente (OCO, 2013; PRADO, 2016; G1, 2013, 2015). A Figura 47 permite ver que as novas estruturas coexistiram com as *casillas* anteriormente existentes durante a fase de obras.

Figura 47 – Projeto de Revitalização da Linha Internacional em fase de obras



Fonte: Prefeitura Municipal de Ponta Porã *apud* Prado (2016).

A comparação entre imagens do anteprojeto (divulgadas pelo poder público e pelas instituições envolvidas) e a versão efetivamente construída, seja através da observação *in loco*, seja por imagens de satélite, permite observar que houve significativas alterações (Figura 48).

⁷⁷ A Praça Lício Borralho ainda existe formalmente. Contudo, é questionável se o espaço ainda cumpre esta função.

A primeira delas é que, no lado brasileiro, somente as estruturas na Praça Lício Borralho foram construídas, o que explica a permanência de um trecho do Shopping Calçadão Mercosul. Na referida praça, foram construídas mais estruturas, o que, juntamente com a abertura de mais vias e estacionamentos, comprometeu ainda mais o espaço e sua função de praça pública. Em ambos os lados do limite internacional, o tratamento paisagístico (arborização, calçadas, travessias, pisos, áreas verdes) é praticamente nulo. Por outro lado, quanto ao que foi construído em Pedro Juan Caballero, nota-se que a tentativa inicial de preservar uma maior permeabilidade visual e aos fluxos pedonais, através do uso de blocos em arcos curtos, foi inviabilizada com a união dos módulos. O que seriam doze estruturas se transformou em oito, uns mais curtos e outros mais compridos. Isto comprometeu, ainda mais, o trânsito de pedestres e ciclistas e outros usos do espaço. Esta “emenda” possivelmente foi uma estratégia para que pudessem ser construídas mais *casillas*.

Figura 48 – Comparação entre a versão construída (acima) e o projeto inicial da Revitalização da Linha



Fonte: página *web* da ferramenta Google Earth⁷⁸; Torrecilha (2013). Organizado pelo autor.

Sobre estas alterações na paisagem da Linha Internacional e o resultado do processo de revitalização, Soares e Banducci Júnior. (2018) nos informam que os municípios não desenvolveram um acompanhamento comum do espaço, e cada prefeitura institui normas próprias para a porção do complexo situada em seu território.

No Centro Comercial da Fronteira, como ficou conhecido o espaço da Praça Lício Borralho, são 160 boxes (dos 200 planejados inicialmente), enquanto, em Pedro Juan Caballero, o número alcança 450 *casillas*. (das 500 da proposta original). Tanto em um lado do limite internacional quanto no outro, os comerciantes não permaneceram, necessariamente, próximos aos locais que ocupavam originalmente (SOARES; BANDUCCI JÚNIOR., 2018)

⁷⁸ Disponível em: earth.google.com. Acesso em: 12 out. 2019.

Por todo o conjunto, dos dois lados (isto é, no decurso da Av. Doctor Francia e da via interna criada com a pavimentação asfáltica do lado oposto do conjunto, ao longo da Linha), há um sem-número de vagas de estacionamento. Como não há pintura no piso delimitando as vagas, os motoristas param paralelamente, a 45° ou transversalmente ao conjunto conforme o espaço dado pela aproximação e afastamento das edificações sugere e pelos veículos parados ao lado. Assim, não é possível sequer estimar quantas vagas existem realmente, mas o fato é que o aumento da área de estacionamento se constituiu em um dos principais pontos mencionados pelos profissionais envolvidos e os defensores do projeto. Os antigos canteiros centrais das vias de acesso também foram transformados em estacionamento.

As calçadas de cada lado, muito mais estreitas do que o necessário, cumprem mal sua função, uma vez que são apropriadas pelos produtos vendidos por cada box, como se fossem a continuação deles. Isto torna o percurso lento e tumultuado aos pedestres, quando não impossível e inseguro (especialmente a pessoas com mobilidade reduzida). Há um contraste claro entre o que praticam as *casillas* e as lojas por toda a extensão da Av. Doctor Francia, como se a obrigação de seguir posturas não se aplicasse às primeiras.

Para Torrecilha (2013, p. 158), “o camelódromo criou uma barreira visível”. Contudo, há que se notar que antes da revitalização as barreiras já eram visíveis nas *casillas* e barracas que ali existiam. O que muda é a unidade visual que o projeto proporciona, seu aspecto sólido e definitivo (em contraposição à aparência de improvisado que havia anteriormente). As *casillas* anteriores poderiam dar a ideia de que “não deveriam estar ali”, que sua permanência era frágil, irregular. A revitalização, por sua vez, ratificou e tornou mais robusto este *muro comercial*. Para transitar entre o centro das duas cidades, deve-se transpor o complexo. Nesta travessia, os automóveis não encontram muitas dificuldades senão uma possível lentidão do tráfego em determinados horários, algo que já se tornou praxe em nossas cidades. Pedestres e ciclistas, por sua vez, precisam navegar estes labirintos, contornar os boxes e suas curvas, esquivar-se de mercadorias e vendedores.

O diagnóstico do município elaborado no âmbito da revisão obrigatória do PD corrobora a necessidade de um novo olhar sobre a Linha Internacional, desta vez mais amplo:

A *Linha* ainda está deveras distante de ser atrativa e interativa como deveria. Ainda permanece distante de se definir como um *presentation card* para ambas as cidades. Faltam-lhe, ao longo de sua dezena de quilômetros: monumentos, jardins e modernos diagramas arquitetônicos adequados a reparar a paisagem do passado, redefinir a imagem do presente, e, reconstruir novos semblantes de representação do seu verdadeiro significado histórico para os pedrojuaninos, ponta-poranenses, e de assunto alegórico para os turistas. No lado brasileiro se constata baixa utilização, das *casillas*, com

comércio de baixa intensidade e alguns serviços que ainda podem se consolidar.

Faltam também equipamentos e mobiliários urbanos, adequada iluminação pública, aparatos de segurança e, principalmente uma lógica urbanística de ocupação que oriente a sua ocupação e atualmente a sua recuperação, reciclagem e re-ocupação. Não se trata de um projeto urbanístico, mas de um programa de reurbanização integrada que envolve muitos aspectos urbanos, ambientais, sociais, culturais e econômicos (EGL, 2019, Cap. 3, p. 39)

Em certo sentido, concretizou-se ali um verdadeiro “não lugar”, como observado por Augé (1994). Os grandes centros comerciais, por excelência, são um não lugar, bem como os locais de passagem da experiência do viajante, o verdadeiro arquétipo desta categoria. Como espaço destinado não somente ao *turismo*, como, especialmente, ao turismo *de compras* (modalidade em que a formação de vínculos e memórias afetivas com o espaço é um objetivo, no mínimo, secundário), a intervenção, por não ter observado outras possibilidades e características que fazem de um determinado espaço um verdadeiro lugar, acabou por conformar um não lugar *redundante*: o do consumo e o da passagem (especialmente quando se tem em conta que poucos visitantes passam mais de um dia na conurbação).

O problema que isto acarreta é o da frustração de um dos objetivos da revitalização da Linha Internacional como havia sido proposto na Consulta Urbana e no Plano de Ação, pois o espaço acabou não se tornando, como se supunha, nem um cartão de visitas das cidades, nem um cartão postal. Outros trechos da Linha Internacional se fazem muito mais presentes em notícias, apresentações e textos acadêmicos, desde os monumentos aos marcos divisórios e, com maior frequência, as grandes bandeiras dos dois países hasteadas lado a lado, elementos com os quais os fronteiriços têm maior identidade e relação. Visto como não lugar, a obra como construída não poderia ter destino diferente: “o espaço do não-lugar não cria nem identidade singular nem relação, mas sim solidão e similitude” (AUGÉ, 1994, p. 94).

A Revitalização da Linha Internacional, no âmbito do Projeto URB-AL III, é analisada muito mais frequentemente do ponto de vista dos impactos sociais, da paradiplomacia e da cooperação descentralizada do que em relação aos aspectos físicos. Sob o primeiro prisma, a ação tem méritos diversos. Segundo o programa (OCO, 2013, p. 56-57), mais de 2.600 pessoas foram beneficiadas diretamente, com destaque para:

- 673 comerciantes informais recenseados; 300 em diagnóstico participativo;
- 344 funcionários capacitados; 181 funcionários e comerciantes capacitados no intercâmbio de experiências de gestão de espaços públicos; 490 membros de associações de bairro capacitados para o cuidado de espaços públicos, participação cidadã e gênero; 150 comerciantes informais capacitados em gestão administrativa;

- Construção de 360 *casillas*.
- Legislações municipais criadas ou modificadas (o programa associa estas leis à coesão social e as elenca: incorporação da área fronteiriça no Código Urbanístico; aprovação do *Plan de Ordenamiento Territorial y Urbano* de Pedro Juan Caballero e regulamentação de novas *casillas*, em que as mulheres têm assegurada a preferência).
- Intercâmbios de experiências com administrações locais e regionais do URB-AL III.

Além das mencionadas leis urbanísticas, o projeto também logrou que, em 2013, fossem estabelecidos mecanismos para o relacionamento entre comerciantes fronteiriços e ambas as prefeituras (FERREIRA; PRADO, 2013).

De acordo com os relatórios de avaliação, o projeto foi considerado exitoso. Para Scherma (2016, p. 13), a iniciativa melhorou as condições de vida e de trabalho dos comerciantes da linha de fronteira e aproximou as duas cidades em relação ao planejamento urbano e cooperação internacional. Por fim, Torrecilha (2013, p. 157) destaca positivamente que “a comunidade local se mobilizou para esse fim e se sentiu sujeita nesse processo em uma fronteira tão estigmatizada”.

4.2.6 *Balanço do Plano Diretor de Ponta Porã vigente a partir de seu processo de revisão*

Para estar em conformidade com as exigências do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor de Ponta Porã deveria ser revisto após dez anos de sua aprovação (BRASIL, 2001, Art. 39, §3º), ocorrida em outubro de 2006. Isto implicaria que a aprovação de um novo texto deveria acontecer até o fim de 2016. Entretanto, esta inconsistência faz parte do texto aprovado originalmente, que estipulava sua validade até outubro de 2018 (PONTA PORÃ, 2006, Art. 3º).

A respeito da revisão mencionada do Plano Diretor de Ponta Porã, por se tratar um documento ainda em processo de elaboração, o presente trabalho não abordará o conteúdo das propostas ou sua metodologia de execução. No entanto, como já foram produzidos, pela equipe responsável, diagnósticos do primeiro PD (EGL, 2019), torna-se oportuno analisar aspectos que se relacionam ao escopo da dissertação, quais sejam, a questão fronteiriça, a relação da lei com Pedro Juan Caballero e a Linha Internacional.

A Agenda 21 Local prevista no Artigo 31 do Plano Diretor deveria englobar, além do município de Ponta Porã, o município de Pedro Juan Caballero. Para sua efetivação, deveria ser criado um “Fundo de Implementação”. Contudo, a Agenda 21 Local não foi implantada.

Na implementação da Política Municipal de Meio Ambiente, a avaliação do Plano Diretor faz menção do GIAPA (Projeto de Gestão Integrada do Rio Apa) como uma parceria realizada entre as duas cidades, o que possibilitou a aquisição de veículos para a coleta de lixo.

Por outro lado, quanto ao Informe GEO, averiguou-se que ele é seguido, mas não sofreu as atualizações necessárias.

A inibição do adensamento da faixa de fronteira e a existência de protocolos de parceria entre os municípios para o desenvolvimento desta faixa foram tidos como aspectos contemplados a partir da Revitalização da Linha.

Para o diagnóstico, a recuperação do lado brasileiro da Linha Internacional, uma das ações básicas no âmbito da Política de Desenvolvimento Local Sustentável, foi apenas parcialmente concluída, já que a estrutura construída abrigou *casilleros* e camelôs e foram implantadas uma praça e um terminal de transporte, mas a proposta abrangia também paisagismo e aparatos de segurança pública. Por outro lado, registra que surgiram, na área do projeto, novos ambulantes.

Por fim, a ação para “promover estudos, fomentar articulações institucionais e criar o portfólio de projetos de desenvolvimento específicos para a região de fronteira, de influência das duas cidades” não foi realizada (PONTA PORÃ, Art. 32, Inciso II, alínea c).

O levantamento da implantação do Plano Diretor também constata que a administração não foi capaz de aplicar os instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade para a garantia da função social da propriedade urbana, ainda que muitos deles tenham sido incorporados pelo Código Urbanístico a fim de poderem ser usados pelo município em sua política urbana.

4.2.7 O desafio das ações transfronteiriças entre Pedro Juan Caballero e Ponta Porã

A partir da experiência conjunta com PNUMA, HABITAT, MMA e MCidades e, conseqüentemente, a produção dos instrumentos, pode-se perceber uma influência positiva da parceria no arcabouço legal e na gestão ambiental em Ponta Porã, uma vez que houve desdobramentos com a Consulta Urbana, o Pacto Urbano e o Plano de Ação, e, posteriormente, a Política Municipal do Meio Ambiente e o Sistema Municipal de Licenciamento e Controle Ambiental. O diagnóstico da situação da Linha Internacional e a expressão popular em favor de sua revitalização certamente contribuíram para que fosse firmada parceria para a obra.

Entretanto, a dificuldade em se conseguir a participação efetiva de Pedro Juan Caballero no início do processo se estendeu aos demais momentos, tornando a análise, a despeito do grande esforço empreendido, de certa forma, incompleta. Por consequência, a pactuação e a

planificação das ações também tiveram essa incontornável limitação. Pode-se supor que a Revitalização da Linha, por materializar um investimento financeiro que estaria acima das possibilidades fiscais das duas cidades, e por trazer um benefício imediato aos *casilleros*, foi vista mais positivamente na cidade paraguaia e, assim, concretizou-se; isto é, eventuais limitações apresentadas para que a cidade paraguaia não fosse incluída no mesmo processo por qual passou Ponta Porã, momentaneamente, desapareceram. Mas não se pode deixar de perguntar se o projeto teria sido o mesmo se seu escopo tivesse sido alimentado, também, pela expressão das contribuições e anseios da população *pedrojuanina*, como ocorreu no lado brasileiro.

Como se pôde observar, ao longo da história, inclusive – e especialmente – a recente (item 3.2), embora também enfrente percalços, a atividade econômica gradativamente se molda à fronteira e a modula de modo a atender a seus interesses, conquistando a retirada, manutenção ou imposição de um e outro dispositivo. As maquilas são somente a expressão mais atual de um processo que não se iniciou com isto e que, certamente, tampouco ali se deterá. Desta forma, a contradição da globalização, uma de suas facetas cruéis, se expressa: permite, com poucas limitações, a circulação do capital, mas limita a de pessoas. Costuma-se ilustrar esta característica com a questão migratória, mas ela pode adquirir outros relevos.

Transposta à conurbação, esta realidade não implica imediatamente no direito de ir e vir de modo literal, mas se expressa na maior facilidade de se progredir, do outro lado da fronteira (em ambas as direções), em questões econômicas do que nas de cidadania. É mais fácil abrir uma fábrica no Paraguai (conta-se, para tal, com um arcabouço legal, a consultoria de entidades de classe e setoriais e, não menos importante, com a boa-vontade administrativa) do que contratar, legalmente, um brasileiro em Pedro Juan Caballero ou um paraguaio em Ponta Porã. Assim, não é que se limite, literalmente, a mobilidade das pessoas, e sim que isto ocorre, com frequência, à margem e, principalmente, a despeito das exigências legais. Manifesta-se, ademais, na limitação da cidadania, da quantidade e da qualidade na participação popular, o que expressa a contradição entre a igualdade jurídica formal e desigualdade socioeconômica real (MARICATO, 2013). O que fica exposto, desta maneira, tem um notável caráter econômico: as elites sempre tiveram *um lugar à mesa*. Para elas, o planejamento sempre foi participativo. O que a ampliação da participação popular implica, portanto, é a inclusão de outros segmentos econômicos e populares, que podem acabar por expor deficiências democráticas e demandar sua solução:

Não existe “a população”. O que existe são classes sociais ou setores ou grupos de população. A classe dominante sempre participou seja dos planos

diretores seja dos planos e leis de zoneamento. Quem nunca participou foram – e continuam sendo – as classes dominadas, ou seja, a maioria.

Até agora foram essas classes as grandes ausentes. Portanto, quando se fala em Plano Diretor Participativo, como sendo uma novidade e se referindo aos planos diretores do presente, essa ênfase na “participação” só pode se referir à maioria dominada, já que a minoria dominante sempre participou, embora raramente de forma ostensiva (VILLAÇA, 2005, p. 50).

A quantidade e a qualidade da participação popular são diretamente proporcionais à inclusão social e, por consequência, à democracia. Não podem ser abstraídas em números, mas podem, sim, ser objeto de constante avaliação e aperfeiçoamento. Nos moldes políticos atuais em ambos os países, definiu-se uma esfera restrita para a expressão política, em limites estreitos concedidos pelos Estados: a representação através do voto (MARICATO, 2013). Assim, governos e, por vezes, a própria população têm dificuldade para exercitar meios alternativos de expressão da vontade popular.

Outro aspecto crucial é que, nesta conurbação transfronteiriça, não se pode deixar de mencionar a ocorrência de sucessivos ciclos autoritários: o domínio pela Matte Larangeira, por governos ditatoriais e pela forte presença militar. Há um déficit de democracia no Brasil e no Paraguai, que cobra seu preço no desenvolvimento e na qualidade de vida urbana.

4.3 A Linha Internacional hoje: limites dos instrumentos de intervenção física e regulatória na transformação de espaços urbanos

Anteriormente às obras de revitalização, o comércio popular dos dois lados da Linha se dava em estruturas ortogonais, lineares, voltadas às vias oficiais e, ao mesmo tempo, criando uma espécie de “rua interna”, não pavimentada, cujo eixo era a própria Linha.

Após a intervenção, parte da estrutura do lado brasileiro foi mantida, com 160 unidades no Shopping Calçadão Mercosul. Quarenta unidades deste conjunto foram destruídas, e seus ocupantes foram transferidos para a Praça Lício Borralho. No lado paraguaio, porém, foram criados 8 pavilhões de comprimento variável.

Há uma diferença clara entre o espaço brasileiro e o paraguaio neste trecho da Linha Internacional. À limitação para concorrer com os paraguaios vendendo os mesmos produtos, soma-se o fato de que, apesar do que possa ser apontado, a estrutura das *casillas* em Pedro Juan Caballero é, hoje, muito superior à dos boxes remanescentes no lado brasileiro, e o conjunto pontaporanense também perdeu força se for levada em consideração a redução (transferência) de unidades.

Cumprer ressaltar que a construção de camelódromos ou estruturas similares para o comércio popular é comum em muitas cidades. O argumento mais frequente de seus defensores é que isto beneficiaria tanto este tipo de comércio e seus praticantes quanto o comércio tradicional, com a desobstrução de calçadas e vitrines. Inicialmente, isto de fato ocorre. No entanto, gradualmente, após a reforma dos espaços, o comércio informal ressurge, bem como outras situações que pretensamente desapareceriam, tais como a venda e uso de drogas, a prostituição e a criminalidade.

Na conurbação transfronteiriça de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero não foi diferente. Mas, com relação ao comércio informal, em vez de barracos, podem ser observados atualmente ambulantes, pequenas mesas, guarda-sóis, carrinhos, enfim, qualquer artifício que garanta a mobilidade e a adaptabilidade dos vendedores. A Figura 49 mostra esta situação. Esta fotografia panorâmica foi realizada lado brasileiro, na esquina da rua Tiradentes, retratando, à esquerda, a rua Paraguai (Ponta Porã), ao centro a rua Curupayty (Pedro Juan Caballero) e à direita o *shopping* West Garden. Além do mais, foi possível observar em campo que a prostituição⁷⁹ também permanece presente no local. Também não se pode deixar de mencionar que a Linha Internacional possui um comprimento bastante significativo, e que a revitalização deixou a maior parte dele de fora, justamente por seu vício de origem: ter se preocupado somente com o aspecto visual e comercial, deixando de lado todas as outras dimensões do espaço: cultura, lazer, meio ambiente, segurança, entre tantos outros.

⁷⁹ Este tema não será aprofundado no presente trabalho, tampouco se pretende exercer juízo a seu respeito. No entanto, pode-se ressaltar que ele era apontado como um dos fatores de degradação do espaço antes da intervenção, e que fica observável que a situação não se alterou após a revitalização da Linha.

Figura 49 – Ambulante e produtos à venda na área de comércio da Linha Internacional

Fonte: Acervo pessoal do autor. Produzida em trabalho de campo, em 16 de agosto de 2019.

Não é que não fosse justo e necessário dar melhores condições aos camelôs e *casilleros*, pelo contrário. É graças a seu trabalho, somado ao de outros comerciantes, que a conurbação desenvolveu o turismo de compras, importante fonte de divisas e empregos para as duas cidades. Mas, justamente para um maior êxito da ação, ela não poderia ter se encerrado sobre si mesma. Era necessário que o escopo do contrato, isto é, que como requisito à submissão de projetos no concurso que escolheu a proposta construída, fossem consideradas as regiões adjacentes, ao longo da Linha Internacional e adentrando algumas quadras, em ambos os territórios, na forma, pelo menos, de diretrizes e de um planejamento capaz de indicar, às administrações e à população, o caminho a seguir após a conclusão das obras.

As equipes poderiam inclusive, como subsídio à elaboração deste estudo ampliado, utilizar os instrumentos produzidos de forma participativa tratados anteriormente neste capítulo, o que concorreria positivamente, a um só tempo, para a redução de custos e prazos em sua elaboração, e para sua validade junto à população.

Esta frustração dos objetivos e do investimento financeiro se apresenta reiteradamente em intervenções deste tipo, a despeito de não faltarem registros que permitissem, minimamente, antever (ainda que com finalidade de prevenção) este cenário. Maricato (2013) nos relata que, no imaginário nacional, o planejamento urbano tem uma aura mítica:

É praticamente unânime uma surpreendente confiança no planejamento como solução racionalizadora para o caos em que se encontram as nossas cidades. Esse caos seria precisamente a expressão da falta de planejamento. Sem o reconhecimento dos conflitos profundos que constituem o motor dessa

realidade urbana, a solução é uma questão de competência técnica (MARICATO, 2013, p. 174).

Ainda, a autora observa que a visão tecnocrata dos instrumentos de planejamento urbano constitui uma reserva de poder das classes dominantes, uma concessão ínfima a demandas de movimentos urbanos e de entidades sociais que clamam por reformas mais profundas. O plano diretor, neste raciocínio, foi a contenção realizada pela ditadura a propostas muito mais abrangentes de reforma urbana. Na democracia, a obrigatoriedade do plano diretor a alguns municípios pela Constituição de 1988 e a subordinação a ele de instrumentos que buscavam garantir a função social da propriedade, bem como a imposição de outras limitações a estes instrumentos, são também meios de se esquivar da exigência de cumprimento da função social da propriedade privada (MARICATO, 2013).

Com efeito, estudos sobre o alcance de instrumentos urbanísticos, desde as legislações (plano diretor, parcelamento, uso e ocupação do solo, código de obras e posturas – ou quaisquer variações de nome e abrangência destas leis, conforme o município) até as ferramentas de política urbanística (impostos territoriais progressivos no tempo, operações envolvendo o direito de construir, entre outras) de que o município pode lançar mão para cumprir seus objetivos, demonstram, no geral, a aplicação insuficiente ou inexistente do arsenal técnico-legislativo. Isto é, ainda que as cidades disponham, com relativa facilidade, de meios para o cumprimento da função social da propriedade privada exigido constitucionalmente (BRASIL, 1988, Art. 182, § 2º), poucas se dispõem, de fato, a fazê-lo.

Ainda que Ponta Porã tenha atravessado um crescimento urbano territorialmente expansivo, horizontalizado, difuso e fragmentado; que tenha aferido os impactos deste modelo sobre seus cidadãos – na forma de custos da infraestrutura e de oportunidade, deslocamentos, limitação do acesso à terra, para citar alguns); e que tenha estabelecido em seu Código Urbanístico instrumentos para combater tais mazelas⁸⁰, não fez uso deles, mesmo que pudessem representar indutores do desenvolvimento social, do crescimento econômico e da arrecadação.

Ou seja, a profundidade e o detalhamento de análises e propostas para o município, ainda que feitas de modo participativo, pouco valem se estes documentos não forem colocados em prática.

⁸⁰ O município de Ponta Porã, através de seu Código Urbanístico, pode aplicar, a fim de alcançar os objetivos de sua política urbana, a Transferência do Direito de Construir, o Direito de Preempção, a Outorga Onerosa do Direito de Construir, as Operações Urbanas Consorciadas, e, de modo mais incisivo no combate aos vazios urbanos, os instrumentos de Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e de IPTU Progressivo no Tempo.

Mais de trinta anos após a consagração do direito constitucional à política urbana e à função social da propriedade (BRASIL, 1988); quase vinte anos após a reafirmação do plano diretor como instrumento básico desta política (BRASIL, 2001) e, no caso de Ponta Porã, catorze anos após a aprovação de seu plano diretor, pouco se avançou.

Entretanto, isto não significa que as leis e os esforços mencionados foram em vão ou devam ser abandonados. Admitir isto poderia implicar em retrocessos à democracia e à cidade. Em vez disso, faz-se necessário conceber meios de, paralelamente, aprimorar estes instrumentos e promover os meios para sua apropriação social, de modo que se incorporem à experiência dos cidadãos em seus municípios.

Ponta Porã tem como mérito o fato de contemplar, já na primeira versão de seu Plano Diretor e instrumentos derivados (principalmente o Código Urbanístico), instâncias de participação, acompanhamento e controle popular. Falhou por não os ter colocado em marcha. Assim, o texto final que surgir da revisão obrigatória do PD avançará se reconhecer esta realidade e buscar alterá-la.

5 CONCLUSÃO

Um relance da mancha urbana das duas cidades, vistas de cima, mostra contiguidade espacial característica, no geral, de uma só urbe, ou de uma conurbação com contrastes irrelevantes; mas, no específico, conforme nos aproximamos, podem ser notadas duas morfologias: do lado oeste, em Pedro Juan Caballero, quarteirões quadrados se justapõem em um traçado monótono, previsível, e a cidade cresce com a adição deles ao redor. Uma ou outra via mais larga se faz notar como avenida, sem grandes rupturas. Apenas ao longo da Av. Dr. Francia, junto ao limite internacional, equipamentos comerciais interrompem essa regularidade: formam um conjunto em que lojas, restaurantes e supermercados se interpõem – de uma saída à outra da cidade – entre o Casino Amambay e o Shopping China. O trajeto conta ainda com muitas pequenas lojas ao estilo *sweatshop* de *casilleros*. São, no geral, estruturas focadas no consumidor brasileiro, seja de Ponta Porã ou, especialmente, em turistas típicos consumidores dos produtos de reexportação, como apresentado ao longo desta dissertação.

Dissertação que teve como foco a Linha Internacional. A complexidade deste *fato* – local, objeto, instrumento, dispositivo, são muitos os seus papéis – requereu uma abordagem interdisciplinar e multifacetada, em que distintas áreas do conhecimento se complementam e se atravessam, sem que se tenha pretendido esgotá-las. Isso se refletiu nas diversas formas como a Linha Internacional foi denominada e tratada no texto.

Buscou-se analisar como a Linha, no contexto da conurbação transfronteiriça de Pedro Juan Caballero e Ponta Porã, absorve e emite influências, atua sobre estas cidades e promove, a depender de diversos fatores, ora a união e ora a separação, ora o descaso urbanístico e ora as mais significativas expectativas dos cidadãos fronteiriços.

Além de compartilhar com Pedro Juan Caballero o espaço e as implicações da Linha Internacional, Ponta Porã tem a peculiaridade (e exclusividade, no caso das cidades de fronteira do Brasil) de ter sido incluída em importantes iniciativas realizadas com distintas escalas de governo e organismos internacionais, a partir da parceria com o programa HABITAT. Deste modo, estes temas foram reunidos, a fim de permitir ao leitor a observação das relações que produziram entre si e com a conurbação.

Desde sua concepção, a pesquisa pretendeu replicar, para Pedro Juan Caballero, a busca pelas mesmas informações e, conseqüentemente, pelas mesmas análises. Apesar disso, foi possível produzir menos avanços neste sentido. Concorreram para esta limitação a menor

disponibilidade de bibliografia, legislações, cadastros e projetos, para citar apenas alguns dos documentos utilizados.

Com relação a Ponta Porã, a pesquisa precisou fazer recortes e definir a bibliografia a ser utilizada, já que há uma produção bastante significativa que tem o município como objeto. Ainda assim, o trabalho pretendeu abordar uma lacuna, que é a dos instrumentos urbanísticos participativos na cidade, a polissemia da Linha Internacional e a sobreposição destes dois aspectos. Para tal empreitada, procedeu-se à análise da formação histórica da região e do território conurbado da Linha Internacional em particular. Em seguida, a partir da constatação de que os fenômenos políticos e socioeconômicos globais adquirem, em cidades gêmeas, contornos únicos, buscou-se avaliar como as localidades em tela responderam a este contexto, o que culminou, mais uma vez, com o cotejamento desta temática com a Linha Internacional. Por fim, realizou-se o resgate e a análise dos projetos de cooperação internacional desenvolvidos pela cidade, que estão na origem da forma como se concebeu o projeto de revitalização da Linha Internacional e, conseqüentemente, na intervenção física mais impactante que já ocorreu sobre este espaço.

Quanto à hipótese planteada, respondê-la satisfatoriamente requer seu desdobramento. Não foi possível confirmá-la ou refutá-la completamente, e sim, diferentemente do que se esperava, expor evidências distintas para suas partes. Em vez de frustrar, percebe-se que esta situação pode suscitar pesquisas posteriores para aprofundar as questões ainda em aberto.

No que concerne a Ponta Porã, observou-se que a cooperação internacional descentralizada, a paradiplomacia e uma maior autonomia política possibilitaram ganhos momentâneos ao planejamento de políticas urbanas, ao desenvolvimento do município e à participação popular, porém, de modo limitado à ocasião de elaboração dos instrumentos. O caráter participativo dos planos diretores desenvolvidos no mesmo contexto de Ponta Porã, e conforme preconizado pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), não se limitam, contudo, à mera redação das leis, e sim supõem uma atuação contínua da comunidade. Embora legalmente tenham sido providos os meios para isso (através, por exemplo, do Conselho da Cidade de Ponta Porã), não houve sua efetivação, conforme ficou demonstrado pela avaliação do Plano Diretor (EGL, 2019) e pelas sucessivas alterações a que foram submetidos o PD e o Código Urbanístico.

Deste modo, não foi possível avaliar satisfatoriamente se a continuidade e o direcionamento dos benefícios dependem das ações desenvolvidas subsequentemente pelos agentes recipientes, uma vez que se supunham como tais agentes, simultaneamente, a administração municipal e população em geral, que compõem o bojo da sociedade. Somente o poder público local desenvolveu tais ações, mas de forma parcial e desconectada da concepção

original dos instrumentos propostos. Uma vez que o projeto de Revitalização da Linha Internacional, desenvolvido com o programa URB-AL III, é fruto de cooperação internacional descentralizada em relação a seu financiamento (majoritariamente vindo da União Europeia) e foi um objetivo popular expresso nos instrumentos participativos, ela pode ser vista, em parte, como resposta positiva à hipótese. No entanto, como o projeto implantado não contempla satisfatoriamente as premissas expressas no PD, Consulta Urbana e Plano de Ação, esta afirmação se torna frágil.

Uma maneira alternativa de abordar a hipótese pode derivar justamente da diferença entre os processos de política urbana de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. Uma vez que a propositura conjunta do GEO, AVA e PDP foi o mote para as ações subsequentes em Ponta Porã, e que o Paraguai não foi incluído, pode-se inferir que, mesmo que de maneira incipiente, a cooperação internacional descentralizada, a paradiplomacia e maior autonomia política trouxeram ganhos ao município brasileiro que não foram observados do outro lado da fronteira. A legislação urbana paraguaia, em geral, e *pedrojuanina*, em particular, ainda não incorpora tão abertamente a participação popular, o que se reflete na elaboração dos instrumentos. Deste modo, o *Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial* não trouxe questões ligadas à Linha. Ao fazê-lo no Plano Diretor, Ponta Porã possuía um argumento de peso para a captação dos recursos.

Ainda que as obras da linha não tenham atingido todos os objetivos propostos pelo PD, Consulta Urbana e Plano de Ação, o ponto mais crítico é que, após esta revitalização foi encerrado, abruptamente, o processo de participação popular iniciado com o GEO.

Nesse sentido, o presente trabalho traz como contribuição mais expressiva fazer vir à tona o debate das políticas públicas de implementação *top-down* (isto é, de cima para baixo), a partir da discussão dos desdobramentos do projeto ONU-HABITAT e, especialmente, do projeto URB-AL III. Espera-se, assim, elencar elementos para eventuais reformulações dos instrumentos de regulação urbana nos municípios estudados e fomentar a discussão sobre integração destes mesmos instrumentos e da gestão urbanística em geral em complexos urbanos transfronteiriços, principalmente os conurbados, como é o caso de Pedro Juan Caballero e Ponta Porã. Como estas iniciativas são fruto de parcerias com organismos internacionais (respectivamente, a ONU e a UE), buscou-se fornecer subsídios para qualificar a discussão a respeito da efetividade dos projetos financiados, de modo a contribuir para sua melhoria contínua. Em uma realidade de escassez e despriorização de recursos públicos para investimentos nas cidades, tanto no Paraguai como no Brasil, as parcerias podem ter impacto bastante positivo na qualidade do espaço para o público que pode dele usufruir e para o

aprofundamento e consolidação de experiências participativas, democráticas e descentralizadas de gestão.

Foi possível demonstrar que a Linha Internacional, na conurbação transfronteiriça de Pedro Juan Caballero e Ponta Porã, é um instrumento complexo e matizado, capaz de exercer, simultaneamente, união, divisão e controle ao mediar as relações entre os dois lados do limite. De maneira análoga ao que pesquisadores apontam ser o papel da fronteira (e, nelas, dos complexos urbanos transfronteiriços, preponderantemente) para a integração entre Estados, ou seja, “o ambiente natural e concreto das articulações de integração entre os estados-nações, em especial as cidades gêmeas (ou conurbações, como aludem mais corretamente os arquitetos)” (OLIVEIRA, 2010b, p. 6), no caso em tela, a Linha Internacional é o elemento responsável por polarizar as interações, e tem vocação para palco de experiências que possam fazer avançar soluções mutuamente benéficas.

Serão expostas a seguir algumas ponderações e reflexões trazidas pela elaboração deste trabalho. Busca-se, com isso, fomentar a continuidade das discussões sobre a Linha Internacional, Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, de modo particular, mas também a respeito de cidades gêmeas, fronteiras e urbanização, de modo mais amplo.

A experiência relatada na presente dissertação permite inferir que a cooperação gera impulso, *momentum*, no sentido de ações posteriores. O contrário também é válido: pode ser difícil sair de um contexto de diálogos interrompidos. A revitalização da Linha Internacional e o PARLIM podem ser vistos como iniciativas de cooperação surgidas, em parte, graças ao cenário favorável em que se inseriram GEO, AVA e PDP, isto é, a um contexto em que a política urbanística não só estava em evidência, como havia maior financiamento para sua proposição e implantação, e o prazo a ser cumprido para a aprovação dos planos diretores municipais.

O trabalho aponta que a participação popular se relaciona intimamente com a escala municipal de governo, e deve por ela ser liderada. Os programas externos forneceram suporte técnico, instrumental e financeiro para a execução das ações, mas estas provavelmente não teriam sido exitosas, ou poderiam ter tido destino diferente, se o município (poderes Executivo e Legislativo) não as tivesse encampado.

Paradoxalmente, a experiência mostrou ser mais fácil envolver a esfera federal e organismos internacionais do que, efetivamente, cooperar contínua e diretamente com Pedro Juan Caballero. A cooperação ainda é vista com preponderância do lado financeiro e do gasto público, mas o estabelecimento de canais de comunicação também é uma forma de cooperação – que demanda investimento nulo ou baixo. O PARLIM é um exemplo neste sentido. Para que

mais ações desta natureza possam ocorrer, ainda são necessárias mais leis e programas, bem como a continuidade de iniciativas neste caminho.

Convém consultar a junto à comunidade de ambas as cidades seu interesse pela integração, em quais aspectos e por quais meios, de modo a estar em sintonia com o desejo popular. Ante a negativa da possibilidade de se elaborar conjuntamente o Informe GEO e o que dele derivou, os instrumentos pontaporanenses limitaram esta questão ao âmbito administrativo.

O que este texto apresenta são, de fato, propostas no sentido de maior integração, baseadas na avaliação de que, diante do exposto ao longo da dissertação e de outras experiências internacionais, o impacto foi positivo, com os ganhos sobrepassando, e muito, eventuais percalços e efeitos negativos.

Em se verificando a existência de interesse popular, é necessário sensibilizar as instâncias que respondem pelas atuais limitações impostas, normalmente relacionadas a marcos diplomáticos e legais. Há meios para amplificar esta demanda, seja através do contato direto com os representantes políticos, seja através de entidades da sociedade civil.

Há que se notar, contudo, que a conurbação em limite seco, seja ele interno a um país ou em fronteira internacional sem interposição de barreiras, como é o caso, é provavelmente o suporte físico capaz de amalgamar mais intensamente duas (ou mais) cidades quaisquer. Deste modo, a integração é antes uma realidade fática, a que a governança e a cidadania devem se atentar (a fim de lhe extrair os melhores resultados), do que o contrário. Negar isto tem gerado um ônus social, político e econômico coletivo, ao limitar a liberdade dos cidadãos e, por consequência, o desenvolvimento (SEN, 2000), duplicando infraestruturas, equipamentos, pessoal técnico – custos – e limitando possibilidades criativas de geração de alternativas de progresso movidas pela população.

Seja importando mercadorias de partes diversas do mundo para revendê-las em proveito de diferenças tributárias; instalando indústrias do outro lado de uma avenida para obter proveito de um modelo produtivo financeiramente mais proveitoso; cruzando uma linha imaginária para cursar graduações privadas mais acessíveis ou para acessar serviços de saúde e educação básica; ou, ainda, unindo-se a ministérios federais e organizações não governamentais internacionais, Ponta Porã e Pedro Juan Caballero se relacionam uma com a outra, com seu país e com o país vizinho, e com o mundo globalizado. Desenvolveram, desde seu nascimento como assentamentos urbanos, estratégias de sobrevivência que se ligam ao mundo, talvez mais até que uma à outra – afinal, a Matte Larangeira era uma multinacional exportadora. Contudo, se as cidades chegaram a se olhar mutuamente, a fim de enxergar em sua *gêmea* uma

complementariedade, não concluíram ainda este processo, e trilham de maneira tortuosa e inconstante este caminho, além de apresentar fragilidade na incorporação da democracia participativa ampliada.

A participação popular ainda é limitada do ponto de vista “estatístico”, isto é, ainda são poucos os cidadãos que se engajam, quando são oferecidas oportunidades, em relação à população total. Uma alternativa pode ser o fortalecimento de instâncias permanentes e a adoção de consultas descentralizadas (integradas aos bairros) e processuais para a elaboração e adaptação de leis e programas. As ferramentas digitais podem e devem ser incorporadas, com a inclusão de medidas que garantam a autenticidade e a qualidade deste processo. Plataformas colaborativas, alimentadas corretamente pelos próprios cidadãos das duas cidades, podem ser utilizadas para avaliar temas como transporte, violência, lazer e outros.

As intervenções urbanas físicas têm alcance limitado, mais ainda quando os instrumentos de gestão perdem o fôlego e quando, em sua concepção, ignoram ou atendem apenas parcialmente às demandas populares.

Há que se incentivar a diversidade na Linha, algo que foi apontado na Consulta e não contemplado, já que a revitalização ficou restrita ao universo do comércio. Os espaços públicos devem buscar atender aos interesses de toda a sociedade, e não de um grupo limitado. Pode ser mais proveitoso trabalhar para alternativas de trabalho e renda ao grupo do que estender, irrefletidamente, as *casillas* a outros trechos. Em contextos de economia fragilizada e trabalho precarizado, como são as realidades de ambos os países, o comércio informal pode ter uma lógica parecida com a do fluxo viário: em vez de melhorar o trânsito, algumas obras de duplicação rapidamente se tornam obsoletas, por estimularem o uso de automóveis. Do mesmo modo, o comércio informal se retroalimenta, consolida uma economia de localização e tem vantagens competitivas frente ao comércio formal. Entretanto, de modo algum se deve condenar, desamparar ou desestimular os *casilleros* e camelôs, que criaram para si e para as cidades alternativas econômicas e de trabalho. Pelo contrário: é através do reconhecimento da realidade e do suporte à população para seu próprio desenvolvimento que as cidades poderão prosperar. Estes atores precisam estar incluídos no processo antes, durante e depois de intervenções físicas e/ou legais no local.

O trecho sul da área analisada é uma das últimas áreas públicas vazias remanescentes e inspira cuidados para se evitar que a Linha se torne cada vez mais árida, impermeável e loteada. É imperativo também combater a privatização do espaço na Linha, a multiplicação indiscriminada de estacionamentos e a hostilidade que o local inspira ao trânsito de pedestres e ciclistas.

Politicamente, em ações futuras, deve ser trabalhada a díade integração/individualidade, de forma a permitir a autonomia de *pedrojuaninos* e pontaporanenses em assuntos em que o interesse local seja muito mais pronunciado que o da conurbação, bem como permitir que sejam evitados efeitos deletérios por iniciativas unilaterais. Uma boa métrica é a estimativa dos impactos das decisões. Aquelas de repercussão local seriam definidas localmente, e decisões de impacto na conurbação seriam tomadas conjuntamente, na medida de seus impactos. Para isso, iniciativas como o PARLIM são essenciais e devem ser fortalecidas, constando, por exemplo, em leis orgânicas, e estendidas ao Conselho da Cidade (por meio, por exemplo, de um grupo de trabalho transfronteiriço) e às secretarias municipais. Ainda que consultivo, o PARLIM pode influenciar a política local pela construção de consensos que se reflitam nas votações. Os vereadores e *concejales* são agentes políticos mais próximos da população e podem ter um papel de liderança na participação popular contínua.

O fortalecimento da participação popular na gestão urbana passa também pela transparência e pelo acompanhamento constante do cenário local, acessível aos cidadãos e aos setores sociais. Assim, é imprescindível que os municípios aprimorem seus sistemas de informação e garantam seu acesso.

A complexidade das dimensões urbanística, econômica, social e ambiental requer a produção contínua de grande quantidade de informações e indicadores que permitam dotar políticas e gastos públicos de qualidade e eficiência. É necessário, também, que as cidades, quanto a isso, adotem o mesmo procedimento e metodologia, o que certamente não é tarefa simples.

Neste sentido, uma possibilidade seria a criação de um “Observatório da Fronteira”, com preocupação social e urbana, gerido e alimentado por instituições de ensino, entidades sociais, de classe, ONGs e o poder público, que possa compilar e divulgar informações pertinentes, permitindo a contribuição dos cidadãos na base de dados, colaborando para fomentar o diálogo e proposições e subsidiando a elaboração de políticas públicas. Quando se tem em mente a vasta gama de instituições de ensino superior presentes em Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, percebe-se a quantidade e qualidade de informações que podem ser levantadas em parceria. O Observatório da Fronteira contribuiria para preencher a lacuna de participação popular que caracteriza o período entre revisões do Plano Diretor, por exemplo.

Na medida em que se aprimoram instrumentos a serviço dos cidadãos (política urbana, cooperação descentralizada, participação popular), caminha-se na direção da efetivação dos direitos humanos, da redução das desigualdades, da melhoria da qualidade de vida, do desenvolvimento e da aquisição de novos direitos. A Linha Internacional, no contexto da

conurbação transfronteiriça de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, é uma lupa, um elemento multiplicador que intensifica a realidade social, sendo dela recipiente e ingrediente. Assim, ações e inações que envolvam a Linhairão repercutir para o conjunto da população *pedrojuanina* e pontaporanense simultaneamente (mas não necessariamente do mesmo modo, em função das especificidades que cada uma sempre preservará).

Desta maneira, ela é um poderoso laboratório para o desenvolvimento de novas possibilidades de vida urbana, de experiência política cidadã e da práxis de gestores, pesquisadores, iniciativa privada e grupos sociais. Como laboratório, pode constituir o cenário de pesquisas e iniciativas de todos os setores da sociedade.

REFERÊNCIAS

- A GAZETA NEWS. **Escolhida a empresa que vai revitalizar a linha internacional**. 18 nov. 2009. Disponível em: agazetanews.com.br/noticia/geral/36443/escolhida-a-empresa-que-vai-revitalizar-a-linha-internacional. Acesso em: 26 maio 2020.
- ABLAS, Luiz. Efeitos do turismo no desenvolvimento regional. **Revista Turismo em Análise**, v. 2, n. 1, p. 42-52, 28 maio 1991.
- AGÊNCIA BRASIL. **Limite para compras em viagem ao exterior vai subir para US\$ 1.000**. 2019. Por Kelly Oliveira. Disponível em: agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-12/limites-para-compras-em-viagem-ao-exterior-vai-subir-para-u1000. Acesso em: 6 dez. 2019.
- ALBUQUERQUE, José Lindomar C. **A dinâmica das fronteiras: os brasiguaios na fronteira entre o Brasil e o Paraguai**. São Paulo: Annablume, 2010.
- 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.
- ARANTES, Otília. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. *In*: Arantes, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 8 ed. Petrópolis: Vozes, 2013.
- ARAÚJO FILHO, Robson de. **Aspectos do incremento de densidade e ocupação imobiliária no Hipercentro de Belo Horizonte**: possibilidades e desafios. 2013. Monografia (Especialização em Construção Civil), Escola de Engenharia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.
- ARAÚJO FILHO, Robson de; CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira; OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. A Consolidação da Fronteira Sul-Mato-Grossense e as Relações com o Paraguai ao Longo dos Diferentes Períodos da História Brasileira. **GeoPantanal**, Corumbá, v. 14, n. 27, p. 145-165, jul./dez. 2019.
- 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; CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira; PREUSSLER, Gustavo de Souza (org.). **Fronteiras e Direitos Humanos em Perspectiva**. Curitiba: Íthala, 2019. p. 133-148.
- ARGENTINA. **Constitución Nacional de la Nación Argentina**. Sancionada em 15 dez. 1994. Buenos Aires, Argentina. Promulgada em 3 jan. 1995.
- AUGÉ, Marc. **Não-lugares**: Introdução a uma antropologia da supermodernidade. Campinas, SP: Papirus, 1994.
- AVELAR, João Marcos Borges. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento da região das cidades gêmeas de Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú**. 2018. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio). Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, 2018.

- BANZATTO, Arthur Pinheiro de Azevedo; PRADO, Henrique Sartori de Almeida. A paradiplomacia, a cooperação descentralizada e a integração fronteiriça no Mercosul. **Meridiano 47**, Brasília, v. 15, n. 141, p.18-24, jan.-fev. 2014.
- BENTO, Fábio Régio. O papel das cidades-gêmeas de fronteira na integração regional sul-americana. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 6, n. 27-28, p.40-53, 23 mar. 2015.
- BRASIL. Decreto Nº 4.911, de 27 de março de 1872. Promulga o tratado de limites entre o Imperio do Brasil e a Republica do Paraguay. **Colleção das leis do Imperio do Brasil de 1872**: Tomo XXXV, Parte II. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1872.
- BRASIL. Decreto Nº 8799, de 9 de dezembro de 1882. Concede permissão a Thomaz Lorangeira para colher herba-matte na Provincia do Mato Grosso. **Colleção das Leis do Imperio do Brazil de 1882**. Vol. 2, pág. 530. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1883.
- BRASIL. **Decreto Nº 7.712, de 25 de agosto de 1941**. Convênio entre a República dos Estados Unidos do Brasil e a República do Paraguai para Intercâmbio de Técnicos dos Dois Países.
- BRASIL. **Lei Nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República.
- BRASIL. **Estatuto da cidade**: Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Diretor Participativo**: Guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: Ministério das Cidades, Confea, 2004.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Secretaria de Programas Regionais. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**: bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005a.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Ministros lançam projeto de gestão ambiental urbana**. 2005b. Disponível em: mma.gov.br/informma/item/2520-ministros-lancam-projeto-de-gestao-ambiental-urbana.html. Acesso em: 16 maio 2020.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Parceria leva gestão ambiental urbana a pequenos municípios**. 2005c. Disponível em: mma.gov.br/informma/item/2502-parceria-leva-gestao-ambiental-urbana-a-pequenos-municipios.html. Acesso em: 17 maio 2020.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Plano Diretor Participativo**. Brasília: Ministério das Cidades, 2005d. 92 p.
- BRASIL. Interlegis. Senado Federal. **Proposta inovadora cria Parlamento Internacional Municipal**. 2007. Disponível em: interlegis.leg.br/comunicacao/noticias/2007/07/proposta-inovadora-cria-parlamento-internacional-municipal. Acesso em: 12 maio 2020.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Portaria Nº 125, de 21 de março de 2014. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 45, 24 março 2014.

BRASIL. **Lei Nº 13.008, de 26 de junho de 2014**. Dá nova redação ao art. 334 do Decreto-Lei Nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal e acrescenta-lhe o art. 334-A. Brasília, DF.

BRASIL. **COSIPLAN**. 2019. Disponível em: planejamento.gov.br/assuntos/planejamento-e-investimentos/integracao-sul-americana/cosiplan-conselho-sul-americano-de-infraestrutura-e-planejamento. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Agenda 21**. Inclui subpáginas. Disponível em: mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21.html. Acesso em: 18 maio 2020.

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 em Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos) – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Ponta Porã, 2018.

BUENO, Yhulds. **Memória Fotográfica da cidade de Ponta Porã através do tempo**. 2015. Disponível em: conesulnews.com.br/entretenimento/memoria-fotografica-da-cidade-de-ponta-pora-atraves-do-tempo/149999/. Acesso em: 15 mar. 2020.

BUESA, Carlos Busón *et al.* Itinerário cultural “Caminhos para os Ervais” uma estratégia de desenvolvimento regional. *In: ENANPUR*, 18., 2019, Natal. **Anais [...]**. Natal: ANPUR, 2019. Disponível em: anpur.org.br/xviiienanpur/anais-sts/. Acesso em 25 mar. 2020.

CALVINO, Italo. **As cidades invisíveis**. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CAMPO GRANDE NEWS. **Exército inicia fechamento da fronteira de Ponta Porã com Pedro Juan Caballero**. 18 mar. 2020. Disponível em: campograndenews.com.br/cidades/interior/exercito-inicia-fechamento-da-fronteira-de-ponta-pora-com-pedro-juan-caballero. Acesso em: 26 maio 2020.

CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira. **Processos de Transfronteirização na Bacia do Prata: a Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai**. 2013. 254 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

CÉSAR, Gustavo Rojas de Cerqueira. Integração produtiva Paraguai-Brasil: novos passos no relacionamento bilateral. **Boletim de Economia e Política Internacional: BEPI**, Brasília, v. 1, n. 22, p.19-32, jan./abr. 2016.

CHRISTALLER, Walter. **Central places in Southern Germany**. Nova Jérsei (EUA): Prentice-Hall, 1966.

CINTRA, Jorge Pimentel. O Mapa das Cortes e as fronteiras do Brasil. **Boletim de Ciências Geodésicas**, Curitiba, vol. 18, n. 3, p. 421-445, set. 2012.

CODESUL. **O que é**. Disponível em: codesul.com.br/conteudo.php?pag=oquee. Acesso em: 31 mar. 2020.

COELHO, Karla Nunes de Barros; REIS, Antônio Tarcísio da Luz. Espaços urbanos em cidades de Fronteira: Lógica Espacial x Lógica Legal. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL – ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: ANPUR, 2019.

COMISSÃO EUROPEIA. **Latin America - URB-AL III [...]**. Disponível em: ec.europa.eu/europeaid/regions/latin-america/urbal_en. Acesso em: 20 nov. 2019.

CORREIO DO ESTADO. **Revitalização da linha internacional em Ponta Porã custará R\$ 6,3 milhões**. 24 jan. 2011. Disponível em: correiodoestado.com.br/noticias/revitalizacao-da-linha-internacional-em-ponta-pora-custara-r-63-milh/96650/. Acesso em: 26 maio 2020.

CORREIO DO ESTADO. **Fronteira completa quase uma semana fechada [...]**. 26 mar. 2020. Disponível em: correiodoestado.com.br/cidades/fronteira-completa-quase-uma-semana-fechada-e-com-medidas-mais-rigorosas/369644. Acesso em: 26 maio 2020.

COUTO, Leandro Freitas. Políticas de desenvolvimento regional: financiamento da convergência na América do Sul. *In*: COUTO, Leandro Freitas. **Desenvolvimento, integração e assimetrias: caminhos e descaminhos da aproximação regional na América do Sul**. Brasília: Fundação João Mangabeira, 2013. p. 101-143.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. Políticas públicas de turismo no Brasil: território usado, território negligenciado. **Geosul**, Florianópolis, v. 20, n. 40, p.27-43, jul./dez. 2005.

CUISINIER-RAYNAL, Arnaud. La frontière au Pérou entre fronts et synapses. **L'Espace géographique**, tome 30, n. 3, 2001, p. 213-230. DOI: doi.org/10.3917/eg.303.0213.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Economia, Cultura e Desenvolvimento: uma primeira aproximação sobre as origens teóricas da abordagem do tema. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 7, n. 2, p. 282-299, maio- ago. 2011.

DILLA ALFONSO, Haroldo. Los complejos urbanos transfronterizos en América Latina. **Estudios Fronterizos**, Mexicali, México, v. 16, n. 31, p.15-38, jan.-jun. 2015.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS (DGEEC). **Paraguay: Proyección de la Población Nacional, Áreas Urbana y Rural por Sexo y Edad, 2000-2025**. Revisión 2015. Assunção: DGEEC, 2015.

DGEEC. **Paraguay: Proyección de la Población por Sexo y Edad, según Distrito, 2000-2025**. Revisión 2015. Assunção: DGEEC, 2015.

EGL [Engenharia]. **Plano Diretor do Município de Ponta Porã/MS**. Processo de revisão 2019-2029. Brasília: EGL Engenharia, 2019. Disponível em: planodiretorpontapora.com.br/noticias/11. Acesso em 10 abr. 2020.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL (FIEMS). **Indústria Sem Fronteiras**. Disponível em: industriasemfronteiras.com.br. Acesso em: 11 maio 2020.

FERREIRA, Jeiciane Cristina Torres; PRADO, Henrique Sartori de Almeida. A política de cooperação para o desenvolvimento da União Europeia: o caso URB-AL. 7 dez. 2013. **Revista Mundorama**. Disponível em: mundorama.net/?p=12561. Acesso em: 26 maio 2020.

FIRMINO, Rodrigo José. **Cidade Ampliada: Desenvolvimento urbano e tecnologias da informação e comunicação**. São Paulo: Hedra, 2011.

FREIRE, Paulo Cezar Vargas. Os ervaís de Mbaracayú. In: ROSSI, Marco (Ed.). **Ponta Porã 100 anos**. Ponta Porã: Horizonte Verde, 2012. p. 16-21.

G1. **Comerciantes que trabalham na linha internacional estão sendo removidos**. 28 set. 2013. Disponível em: g1.globo.com/mato-grosso-do-sul/videos/t/ms-tv-1-edicao/v/comerciantes-que-trabalham-na-linha-internacional-estao-sendo-removidos/2854579/. Acesso em: 26 maio 2020.

G1. **Comerciantes comemoram inauguração de lojas na linha internacional em Ponta Porã**. 8 ago. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/mato-grosso-do-sul/mstv-1-edicao/videos/v/comerciantes-comemoram-inauguracao-de-lojas-na-linha-internacional-em-ponta-pora-ms/4379163/>

G1. **Dez mil metros de arame farpado ajudam a fechar fronteira terrestre entre Brasil e Paraguai**. 27 mar. 2020. Disponível em: g1.globo.com/ms/mato-grosso-do-sul/noticia/2020/03/27/dez-mil-metros-de-arame-farpado-ajudam-a-fechar-fronteira-terrestre-entre-brasil-e-paraguai.ghtml. Acesso em: 26 maio 2020.

GEDDES, Patrick. **Cities in evolution: an introduction to the town planning movement and to the study of civics**. Londres: Williams & Norgate, 1915.

GHETTI, Isabella Benini Lolli *et al.* Vazios urbanos: uma questão que ultrapassa fronteiras. In: REUNIÃO ANUAL DA SBPC, 57., 2005, Fortaleza. **Anais eletrônicos...** São Paulo: SBPC/UECE, 2005. Disponível em: sbpcnet.org.br/livro/57ra. Acesso em: 10 jun. 2019.

GHETTI, Isabella Benini Lolli. **A questão urbana no universo fronteiriço: sobre a fronteira internacional de Ponta Porã/MS**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2008.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOIRIS, Fabio Anibal Jara. **Descubriendo la frontera: Historia, Sociedad y Política en Pedro Juan Caballero**. Ponta Grossa: INPAG, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

IBGE. **Cidades@**. Disponível em: cidades.ibge.gov.br. Acesso em: 10 nov. 2019.

IBGE. **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias**: 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DE FRONTEIRAS (IDESF). **Diagnóstico do desenvolvimento das cidades gêmeas do Brasil: educação, saúde, economia e segurança pública: a análise dos números**. Foz do Iguaçu: Editora IDESF, 2018.

JACOBS, Jane. **The economy of cities**. Nova York: Vintage Books, 1970.

JOSGRILBERT, Alessandra Viegas. **Escolarização na fronteira Brasil Paraguai: 1901-1927**. 2015. 129 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados-MS, 2015.

LAINO, Domingo. **Paraguai: Fronteiras e Penetração Brasileira**. São Paulo: Global, 1979.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003. ISBN 85-224-3397-6.

LAMBERTI, Eliana. **Dinâmica comercial no território de fronteira: reexportação e territorialidade na conurbação Ponta Porã e Pedro Juan Caballero**. 2006. 92 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Aquidauana, 2006.

LAMBERTI, Eliana; MARTINS, Patrícia Cristina Statella. **Reexportação e Turismo de Compras na Fronteira: O caso das cidades-gêmeas Pedro Juan Caballero (Paraguai) e Ponta Porã (Brasil)**. Pelotas: Editora Universitária/UFPel, 2010. (Fronteiras da Integração, 3).

LAMOSO, Lisandra Pereira. Prefácio. *In*: LAMBERTI, Eliana; MARTINS, Patrícia Cristina Statella. **Reexportação e Turismo de Compras na Fronteira: O caso das cidades-gêmeas Pedro Juan Caballero (Paraguai) e Ponta Porã (Brasil)**. Pelotas: Editora Universitária/UFPel, 2010. (Fronteiras da Integração, 3).

LAPERRE, Andressa Cristina Luchetti. **Políticas públicas ambientais: uma perspectiva comparada na fronteira sul-mato-grossense Brasil – Paraguai**. 2014. 118 f. Dissertação (Mestrado em Geografia), Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2014.

LOPES, Vânia Vieira. **Do mundo ervateiro à frente pioneira: contribuição à história de Caarapó**. 2014. 128 p. Dissertação (Mestrado) – Curso de Mestrado em História, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2014.

MACHADO, Lia Osorio. Estado, territorialidade, redes. Cidades gêmeas na zona de fronteira sul-americana. *In*: SILVEIRA, Maria Laura. **Continente em chamas. Globalização e território na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005a. p. 243-284.

MACHADO, Lia Osorio. Limites, fronteiras, redes. *In*: STROHAECKER, Tânia Marques *et al.* (org.). **Fronteiras e Espaço Global**. Porto Alegre: AGB, 2005b, p. 41-49.

MAGALHÃES, Luiz Alfredo Marques. Episódios da formação ponta-poranense. *In*: ROSSI, Marco (Ed.). **Ponta Porã 100 anos**. Ponta Porã: Horizonte Verde, 2012. p. 22-23.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 6. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. *In*: Arantes, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 8 ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

MARTINS, Patrícia Cristina Statella. **A formação do território turístico de Pedro Juan Caballero (Paraguai)**. Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Aquidauana, 2007.

MATO GROSSO DO SUL. Lei Nº 3.839, de 28 de dezembro de 2009. Institui o Programa de Gestão Territorial do Estado de Mato Grosso do Sul (PGT/MS); aprova a Primeira Aproximação do Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de Mato Grosso do Sul (ZEE/MS), e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul**, Suplemento, Campo Grande, MS, ano 31, n. 7.612, 29 dez. 2009.

MATO GROSSO DO SUL. Decreto Nº 14.090, de 27 de novembro de 2014. **Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul**, Campo Grande, MS, ano 36, n. 8.810, 1 dez. 2014.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar (Semagro). **Governo apresenta programa Fomentar Fronteiras em Encontro de Negócios MS Paraguai**. Publicado em 6 mar. 2018. SEMAGRO. Disponível em: semagro.ms.gov.br/governo-apresenta-programa-fomentar-fronteiras-em-encontro-de-negocios-ms-paraguai/. Acesso em 11 maio 2020.

MATTOS, Carlos de Meira. **Geopolítica e Teoria de Fronteiras: fronteiras do Brasil**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1990.

MENDES, Marcos Vinícius Isaias; FIGUEIRA, Ariane Roder. Paradiplomacy and the International Competitiveness of Cities: the case of Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 60, n. 1, p.1-19, 2017.

MENDOZA, Benito Armando Solis; MARIN, Joel Orlando Bevilaqua. Produção de Cannabis em Amambay – Paraguai: o envolvimento de jovens rurais. In: FRAGA, Paulo Cesar Pontes (Org.). **Plantios ilícitos na América Latina**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 22-54.

MERCOSUL. Unidade Técnica Focem – UTF. **FOCEM: O Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul - FOCEM (2005-2015)**. Montevideu: Secretaria do Mercosul, 2016. 48 p. Disponível em: focem.mercosur.int/pt/focem-em-acao/. Acesso em: 31 mar. 2020.

MERCOCIDADES. **Visão e Missão - Mercocidades**. Disponível em: mercociudades.org/pt-br/mercociudades/. Acesso em: 30 mar. 2020.

MERCOSUL. **FCCR - Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul**. Disponível em: www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercossul. Acesso em: 31 mar. 2020. (2020a)

MERCOSUL. **Organograma**. Disponível em mercosur.int/pt-br/quem-somos/organograma-mercossul/. Acesso em: 31 mar. 2020. (2020b)

NASCIMENTO, Rainne Feitoza. **O Projeto Mato Grosso do Sul Sem Fronteiras e a Paradiplomacia Transfronteiriça entre Brasil, Bolívia e Paraguai**. Dissertação (Mestrado em Estudos Fronteiriços). Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Corumbá, 2016.

NUNES, José Horta. Conurbação. In: **Enciclopédia Discursiva da Cidade – Endici**. [Campinas, SP]: Laboratório de Estudos Urbanos, Universidade Estadual de Campinas. Disponível em: labeurb.unicamp.br/endici/index.php?r=verbete%2Fview&id=39. Acesso em 26 dez. 2019.

OFICINA DE COORDINACIÓN Y ORIENTACIÓN (OCO). Programa URB-AL III. **Principales resultados e impactos de los proyectos del programa URB-AL III**. Barcelona: Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB-AL III, 2013. Disponível em: observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/2018-04/principales-resultados-e-impactos-de-los-proyectos-del-programa-urb-al-iii.pdf. Acesso em: 20 nov. 2019.

OLIVEIRA, Márcio Gimene de. **A fronteira Brasil-Paraguai**: principais fatores de tensão do período colonial até a atualidade. 2008. 110 p. Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de; SILVA, R. M. **O mérito das cidades-gêmeas nos espaços fronteiriços**. Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y La Economía Social, Málaga, Dezembro 2008.

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

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. Apresentação. *In*: LAMBERTI, Eliana; MARTINS, Patrícia Cristina Statella. **Reexportação e Turismo de Compras na Fronteira**: O caso das cidades-gêmeas Pedro Juan Caballero (Paraguai) e Ponta Porã (Brasil). Pelotas: Editora Universitária/UFPel, 2010b. (Fronteiras da Integração, 3).

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. A lógica espacial do território fronteiriço – os casos das aglomerações de Ponta Porã-Pedro Juan Caballero e Ladário-Corumbá-Puerto Quijarro-Puerto Suárez. *In*: SEBRAE/MS (org.). **Mato Grosso do Sul sem fronteiras**: características e interações territoriais: Brasil, Bolívia e Paraguai. Campo Grande, MS: Visão: SEBRAE/MS, 2010c.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. Participação e desenvolvimento na fronteira Brasil-Paraguai – um exemplo. *In*: MELLO, S.P.T. **Administração Pública Contemporânea**: Temas para o debate. Pelotas: Editora da UFPel, 2012.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado do; ODDONE, Nahuel. Vulnerabilidades e potencialidades na fronteira mesopotâmia: o território do Brasil com o Paraguai, entre os rios Paraná e Paraguai. *In*: TRINCHERO, Héctor Hugo; OLIVEIRA, Tito Carlos Machado do. **Fronteiras Platinas**: territórios e sociedades. Territórios e sociedades. Dourados: Editora UFGD, 2012.

PARAGUAI. **Constitución de la República del Paraguay de 1992**. Assunção, 20 jan. 1992.

PARAGUAI. Ley N. 214/1993. **Orgánica Departamental**. Assunção, 29 jun. 1993.

PARAGUAI. Ley N. 426/1994. **Orgánica Departamental**. Assunção, 8 set. 1994.

PARAGUAI. Ley N. 3.966/2010. **Orgánica Municipal**. Assunção, 8 fev. 2010.

PARAGUAI. Dirección General de Desarrollo Territorial e Integración Regional. Secretaría Técnica de Planificación (STP). **Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial**: Informe Final. Assunção, 2011.

PIRANI, Rodrigo Maia Marcelo; OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. Cooperar para Desenvolver: a experiência do projeto Mato Grosso do Sul sem Fronteiras.

Revista GeoPantanal, Corumbá, v. 9, n. 17, p. 145-159, jul./dez. 2014.

PONTA PORÃ. **Lei Complementar Nº 31, de 10 de outubro de 2006**. Institui o Plano Diretor do Município de Ponta Porã e dá outras providências. Ponta Porã, 10 out. 2006.

PONTA PORÃ. PREFEITURA MUNICIPAL; ONU-HABITAT. **Consulta Urbana de Ponta Porã**: Relatório Final. Ponta Porã: Prefeitura Municipal de Ponta Porã, 2007a.

PONTA PORÃ. Pacto Urbano de Ponta Porã: Ponta Porã verde e bela. **Diário Oficial de Ponta Porã**, n. 311, p. 1-2, 4 abr. 2007b.

PONTA PORÃ. PREFEITURA MUNICIPAL; ONU-HABITAT. **Plano de Ação**: Relatório Final. Ponta Porã: Prefeitura Municipal de Ponta Porã, 2008.

PONTA PORÃ. **Lei Complementar Nº 71, de 17 de dezembro de 2010**. Institui o Código Urbanístico do Município de Ponta Porã-MS e dá outras providências. Ponta Porã, 17 dez. 2010.

PONTA PORÃ. Lei Complementar Nº 84, de 3 de julho de 2012. Altera a Lei Complementar n. 31, de 10 de outubro de 2006, que institui o Plano Diretor do Município de Ponta Porã e dá outras providências. **Diário Oficial de Ponta Porã**, n. 1555, p. 3-4, 4 jul. 2012.

PONTA PORÃ. **Lei Nº 3.871, de 3 de julho de 2012**. Dispõe sobre a Política Municipal do Meio Ambiente – PMMA e institui o Sistema Municipal de Licenciamento e Controle Ambiental – SILAM e dá outras providências. Ponta Porã, 3 jul. 2012.

PONTA PORÃ. CÂMARA MUNICIPAL. **Marcelino Nunes defende união de brasileiros e paraguaios para combater mosquito da dengue**. 2015. Disponível em: camarapontapora.ms.gov.br/noticias/69. Acesso em: 12 maio 2020.

PONTA PORÃ. CÂMARA MUNICIPAL. **Vereadores aprovam projetos para melhorar saúde pública e fortalecer a integração fronteiriça**. 2016. Disponível em: camarapontapora.ms.gov.br/noticias/147. Acesso em: 12 maio 2020.

PONTA PORÃ. CÂMARA MUNICIPAL. **Ponta Porã e Pedro Juan Caballero mantêm reunião para reativar Parlim na fronteira**. 2017. Disponível em: camarapontapora.ms.gov.br/noticias/205. Acesso em: 12 maio 2020.

PONTA PORÃ. CÂMARA MUNICIPAL. **Câmara de Ponta Porã dá o primeiro passo para viabilizar parceria com UFGD para reativar Parlim**. 2019. Disponível em: camarapontapora.ms.gov.br/noticias/411. Acesso em: 12 maio 2020.

PONTA PORÃ. PREFEITURA MUNICIPAL. **Ciclovía muda cenário urbano e cria cartão postal**. 22 de janeiro de 2020 (2020a). Disponível em: pontapora.ms.gov.br/v2/ciclovía-muda-cenario-urbano-e-cria-cartao-postal/. Acesso em: 17 mar. 2020.

PONTA PORÃ. PREFEITURA MUNICIPAL. **Lançada linha internacional de transporte interbairros**. 7 de janeiro de 2020 (2020b). Disponível em: pontapora.ms.gov.br/v2/lançada-linha-internacional-de-transporte-interbairros/. Acesso em: 13 maio 2020.

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. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

RIBEIRO, Miguel Angelo Campos. O papel de Nova Friburgo na rede de localidades centrais fluminense: uma análise comparativa 1966-2007. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, n. 29, p.452-472, 2016. UERJ. DOI: [dx.doi.org/10.12957/geouerj.2016.20967](https://doi.org/10.12957/geouerj.2016.20967)

RONCO, Adriana Patricia. O caso de Mato Grosso com a Matte Laranjeiras: algumas consequências econômicas da Guerra da Tríplice Aliança. *In*: SILVA, Leonardo Santana da; RONCO, Adriana Patricia (orgs.). **História Social**: tradições e modernidades... Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p.15-43.

ROSIÈRE, Stéphane. Mundialização e teicopolíticas: Análise do fechamento contemporâneo das fronteiras internacionais. **Boletim Gaúcho de Geografia**, Porto Alegre, RS, v. 42, n. 2, p.369-388, maio 2015.

SAKAMOTO, Arnaldo Yoso; BACANI, Vitor Matheus; OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de; YONAMINE, Sergio Seiko. Avaliação da Vulnerabilidade Ambiental do Município de Ponta Porã, MS. *In*: VI Simpósio Nacional de Geomorfologia e Regional Conference on Geomorphology, 2006, Goiânia. **Anais...** [CD-Rom].

SANTA FE. GOBIERNO DE SANTA FE. **Crecenea**. Disponível em: [santafe.gob.ar/index.php/web/content/view/full/220787/\(subtema\)/93662](http://santafe.gob.ar/index.php/web/content/view/full/220787/(subtema)/93662). Acesso em: 31 mar. 2020.

SANTOS, Rozely Ferreira dos (org.). **Vulnerabilidade Ambiental**: desastres naturais ou fenômenos induzidos? Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2007.

SANTOS, Camila Comerlato. **Território Federal de Ponta Porã**: o Brasil de Vargas e a “Marcha para Oeste”. 2016. 172 f. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

SASSEN, Saskia. Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos. **EURE (Santiago)**, Santiago (Chile), v. 24, n. 71, p. 5-25, mar. 1998.

SCHERMA, Márcio Augusto. Cidades-gêmeas e integração: o caso de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. *In*: SIMPÓSIO INTERNACIONAL PENSAR E REPENSAR A AMÉRICA LATINA, 2., 2016, São Paulo. **Anais [...]** São Paulo: Centro de Estudos Latino-americanos Sobre Cultura e Comunicação (CELACC), 2016. p. 1-16.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil**: uma biografia. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SEBRAE/MS (org.). **Mato Grosso do Sul sem fronteiras**: características e interações territoriais: Brasil, Bolívia e Paraguai. Campo Grande, MS: Visão: Sebrae/MS, 2010.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Rodrigo da. Monções revisitadas: patrimônio e cultura material. **Revista de História da Arte e Arqueologia do Centro de História da Arte e Arqueologia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)**, Campinas, v. 1, n. 7, p.5-24, jul. 2007.

SILVA, Walter Guedes da. A integração do mercado brasileiro na Era Vargas e a Colônia Agrícola Nacional de Dourados. **Revista Geográfica de América Central**, San José, Costa Rica, Número Especial EGAL p.1-17, ago. 2011.

SILVEIRA, Claudia Vera de. **Beneficio económico de la Laguna Punta Porã en Pedro Juan Caballero, Paraguay**. 2013. 84 f. Dissertação (Maestría en Manejo de Recursos Naturales y Gestión Ambiental del Territorio), Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional de Asunción, Pedro Juan Caballero (Paraguai), 2013.

SILVEIRA, Fernando Lang da. **A metodologia dos programas de pesquisa: a epistemologia de Imre Lakatos**. **Caderno Catarinense de Ensino de Física**, Florianópolis, v.13, n.3, p. 219-230, dez. 1996.

SOARES, Pâmella Rani Epifânio; BANDUCCI JÚNIOR, Álvaro. Comércio popular na fronteira Brasil – Paraguai: produção da localidade fronteiriça. *In: REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA*, 31., 2018, Brasília. **Anais [...]**.

SOUCHAUD, Sylvain. Migrações pioneiras e dinâmicas territoriais: os casos do Alto Paraná e do Canindeyú no Paraguay. **Boletim de Geografia**, Maringá, v. 15, n. 1, p. 57-68, 1997.

SOUCHAUD, Sylvain. **Geografía de la migración brasileña en Paraguay**. Assunção: Fondo de Población de Las Naciones Unidas (UNFPA), 2007. 382 p.

SOUZA, Jonas Ariel Cantaluppi de; MONDARDO, Marcos Leandro. O Processo de transformação da Linha de Fronteira de Ponta Porã – Brasil e Pedro Juan Caballero – Paraguai: da ocupação à modernização. **Revista Latinoamericana de Estudantes de Geografía**, S.l., v. 5, n. 1, p.2-15, abr. 2017.

TORRECILHA, Maria Lúcia. **A Gestão Compartilhada como Espaço de Integração na Fronteira: Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai)**. Tese (Doutorado em Geografia Humana). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

TORRECILHA, Maria Lúcia. **A fronteira, as cidades e a linha**. Campo Grande, MS: Uniderp, 2004.

VIGEVAI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 62, p.127-169, out. 2006.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo, edição do autor, 2005. Disponível em: planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf. Acesso em: 23 jan. 2020.

WAGNER, Carlos. **Brasiguaios: Homens sem pátria**. Petrópolis: Vozes, 1990.

ZICOSUR. Disponível em: zicosur.co/acerca-de-zicosur/. Acesso em: 31 mar. 2020.