ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Moura, Rosa; Pêgo Filho, Bolívar; Ferreira, Gustavo

Working Paper

A gestão urbana em arranjos transfronteiriços e os desafios de sua regulamentação

Texto para Discussão, No. 2809

Provided in Cooperation with:
Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Moura, Rosa; Pêgo Filho, Bolívar; Ferreira, Gustavo (2022) : A gestão urbana em arranjos transfronteiriços e os desafios de sua regulamentação, Texto para Discussão, No. 2809, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, https://doi.org/10.38116/td2809

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/284865

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br/

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2809

A GESTÃO URBANA EM ARRANJOS TRANSFRONTEIRIÇOS E OS DESAFIOS DE SUA REGULAMENTAÇÃO

ROSA MOURA
BOLÍVAR PÊGO
GUSTAVO FERREIRA

ipea

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2809

Brasília, novembro de 2022

A GESTÃO URBANA EM ARRANJOS TRANSFRONTEIRIÇOS E OS DESAFIOS DE SUA REGULAMENTAÇÃO [1, 2]

ROSA MOURA[3]
BOLÍVAR PÊGO[4]
GUSTAVO FERREIRA[5]

1. Este texto é produto da pesquisa *Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública*, desenvolvida na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea).

2. Os autores agradecem ao parecerista anônimo pela valiosa contribuição dada ao texto, isentando-o de qualquer responsabilidade quanto a possíveis erros e/ou omissões.

3. Colaboradora sênior na pesquisa *Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública*; e pesquisadora do Observatório das Metrópoles no Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (INCT/CNPq). *E-mail*: <rmoura.pr@gmail.com>.

4. Diretor-adjunto na Dirur/Ipea; e coordenador da pesquisa *Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública*. *E-mail*: <bolivar.pego@ipea.gov.br>.

5. Pesquisador doutorando na pesquisa *Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública*. *E-mail*: <gustavo.ferreira@ipea.gov.br>.

Governo Federal

Ministério da Economia
Ministro Paulo Guedes

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
ERIK ALENCAR DE FIGUEIREDO

Diretor de Desenvolvimento Institucional
ANDRÉ SAMPAIO ZUVANOV

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
FLAVIO LYRIO CARNEIRO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
MARCO ANTÔNIO FREITAS DE HOLLANDA CAVALCANTI

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
NILO LUIZ SACCARO JUNIOR

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura
JOÃO MARIA DE OLIVEIRA

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
HERTON ELLERY ARAÚJO

Diretor de Estudos Internacionais
PAULO DE ANDRADE JACINTO

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social (substituto)
JOÃO CLÁUDIO GARCIA RODRIGUES LIMA

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2022

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: R11; R23; R38; R41; R58.
DOI: http://dx.doi.org/10.38116/td2809

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 6

2 A METROPOLIZAÇÃO ALCANÇA AS FRONTEIRAS 7

3 O DESCOMPASSO ENTRE DINÂMICA SOCIOESPACIAL E REGULAMENTOS PARA GESTÃO 13

4 O ACORDO DAS LOCALIDADES FRONTEIRIÇAS VINCULADAS E OUTROS ACORDOS 19

5 DESAFIOS DA GESTÃO URBANA NOS ARRANJOS TRANSFRONTEIRIÇOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS 24

REFERÊNCIAS 26

SINOPSE

Coloca-se em debate a configuração dos arranjos transfronteiriços, resultantes do avanço da metropolização sobre o território, suas características, e as dificuldades que impõem ao processo de gestão urbana, pois constituem cidades que rompem fronteiras territoriais de países. Enumeram-se os arranjos sobre a fronteira brasileira, discorre-se sobre outros, de países vizinhos, e se avaliam regulamentos, acordos e experiências que confirmam ou acenam para positividades, colocando-se em destaque o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas (ALVF), do Mercado Comum do Sul (Mercosul), celebrado em dezembro de 2019. Ressaltam-se os desafios remanescentes e emergentes nesses espaços, a exigir a adequação dos regulamentos existentes e a pactuação de novos, pautados em instrumentos apropriados à integração dos espaços urbanos contínuos bi ou trinacionais, e em políticas que induzam a conformação de uma estrutura de poder compatível à natureza dessas espacialidades, com autoridade sobre a organização do território e o planejamento integrado.

Palavras-chave: arranjos transfronteiriços; metropolização; gestão urbana; fronteiras; Mercosul.

ABSTRACT

This text aims at a reflection on the configuration of cross-border arrangements, resulting from the advance of metropolization over the territory, its characteristics, and the difficulties they impose on the urban management process, due to constituting cities that break territorial borders of countries. Arrangements on the Brazilian border are enumerated, others from neighboring countries are discussed, and regulations, agreements and experiences that confirm or indicate positivities are evaluated, highlighting the Agreement on Bound Border Localities (ALVF), of Mercosur, celebrated in December 2019. The remaining and emerging challenges in these spaces are highlighted, demanding the adequacy of existing regulations and the agreement of new ones, based on appropriate instruments for the integration of continuous bi or tri-national urban spaces, and on policies that induce the formation of a power structure compatible with the nature of these spatialities, with authority over the organization of the territory and integrated planning.

Keywords: cross-border arrangements; metropolization; urban management; borders; Mercosur.

1 INTRODUÇÃO

A regulação urbana brasileira tem como principal referência os grandes centros situados na costa leste, fronteira marítima, onde está a maior parte da população e o maior número de cidades. Mesmo assim, com o avanço da metropolização sobre o território, cuja principal expressão são grandes arranjos espaciais urbanos de extensão regional, há muitas lacunas a serem enfrentadas, particularmente em relação à complexidade imposta para a governança interfederativa, exigida por esses espaços.

Na fronteira terrestre, onde ocorrem arranjos espaciais transfronteiriços, essas lacunas se tornam ainda mais desafiadoras. A grande extensão dessa linha de fronteira e sua imensa diversidade e elevada complexidade trazem para dentro do país e na relação com seus dez vizinhos a necessidade de melhorar, ampliar e aprofundar os mecanismos de regulação da gestão urbana, da avaliação e do monitoramento das políticas públicas existentes.

Essa fronteira possui modelo próprio de organização e complexo arcabouço legal, mas ainda não foi possível minimizar a ambiguidade entre encontro/convivência e limite/isolamento que existe em toda a sua extensão. Há, portanto, dois desafios a serem vencidos: o do conhecimento da sua identidade, de suas especificidades, de sua diversidade, que é permanente; e o de construir conjuntamente os instrumentos necessários à integração desses espaços contínuos, sejam urbanos ou não. Ambos os desafios somente serão superados por meio de uma regulação que reflita as realidades local, regional, nacional e internacional.

Tomando como base esse contexto, o objetivo deste estudo é mostrar que o tema urbano é relevante na fronteira, apesar de grande parte de sua extensão cobrir áreas florestadas, com pequena presença de cidades ou povoados. Objetiva, ainda, salientar que, dada a heterogeneidade desse espaço, há grande assimetria entre a realidade fronteiriça e o aparato regulatório interno, como também na relação com os países vizinhos e que, portanto, há muitos e importantes desafios a serem vencidos.

Para refletir sobre tais desafios, além desta introdução, seção 1, este trabalho possui mais quatro seções. Na seção 2, em uma breve abordagem, discorre-se sobre como o processo de metropolização alcança as fronteiras e passa a configurar, recorrentemente, arranjos transfronteiriços, colocando-se em destaque as unidades dispostas na fronteira brasileira. Em relação a essas unidades, na seção 3, o foco se volta ao descompasso entre as dinâmicas socioespaciais e à criação e/ou adequação dos regulamentos para a gestão urbana, salientando algumas experiências positivas na superação dos impasses por ele. Na seção 4, dedica-se a um promissor regulamento resultante do Subgrupo de Trabalho nº 18 (SGT-18) – "Integração Fronteiriça", do Mercosul, o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas (ALVF), celebrado entre os países-membro, em

dezembro de 2019, além de rememorar outros acordos do bloco ou binacionais. Os desafios da gestão urbana nos espaços da metropolização, particularmente nos arranjos transfronteiriços, e as considerações finais integram a seção 5 deste estudo.

2 A METROPOLIZAÇÃO ALCANÇA AS FRONTEIRAS

Considerado como o estágio mais avançado da urbanização, a metropolização é um processo que apreende a essência das dinâmicas de concentração e dispersão urbanas. Esse processo induz tanto a expansão física, concentrada e fragmentada do espaço urbanizado, quanto avança pelo território nacional, disseminando-se em direção a áreas cada vez mais distantes dos antigos limites urbanos. Como se observa em vários países do mundo, suas configurações espaciais caracterizam-se pela extensão física e agregação de mais de uma unidade político-administrativa, o que implica modelos de governança e regulamentos compatíveis a essa natureza e às diferentes formas e escalas que assumem.

Como produtos e/ou possibilidades ao processo de metropolização, no Brasil, registram-se morfologias essencialmente híbridas com natureza urbano-regional (Moura, 2016; Moura e Pêgo, 2016), com destaque: i) às aglomerações contínuas ou descontínuas em torno das capitais de estados, em alguns casos transcendendo limites político-administrativos estaduais, como o arranjo que integra o Distrito Federal e os municípios de Goiás e Minas Gerais, polarizados por Brasília e Goiânia; ii) às áreas de mais adensamento em *continuum*, como a megarregião/megalópolis que inclui o leste do estado do Rio de Janeiro e a macrometrópole paulista, com vetores a Minas Gerais e Espírito Santo; iii) ao alinhamento de grandes aglomerados urbanos/metropolitanos, dispostos em continuidade, no litoral do Nordeste e na porção leste do Sul do país, polarizados pelas capitais estaduais; e iv) às aglomerações urbanas (AUs) em diferentes escalas de tamanho pelo interior do território, muitas sobre divisas entre Unidades da Federação (UFs), assim como arranjos transfronteiriços, com destaque ao de Foz do Iguaçu, Puerto Iguazú (Argentina) e Ciudad del Este (Paraguai), entre outras.

Essas configurações espaciais da metropolização contemporânea consolidam formatos anacrônicos de regulamentos de controle da ocupação e uso do solo, que colocam em evidência a assintonia entre os fenômenos socioespaciais e a articulação entre esferas da estrutura federativa. São espaços multiescalares, permeados por fluxos materiais e imateriais, grande mobilidade de pessoas, em morfologias com tendência ao espraiamento e à expansão tentacular ao longo de eixos viários, e que rompem fronteiras. Portanto, exigem o exercício compartilhado da gestão de funções públicas de interesse comum (FPICs) e a formulação conjunta de estratégias de desenvolvimento – desafios cada vez maiores e urgentes da metropolização em sua diversidade e complexidade espacial.

O universo de múltiplos interesses, que interagem em disputa na produção e apropriação do espaço nesse contexto urbano, torna imprescindível que sejam criados mecanismos interescalares e transescalares de planejamento e gestão, e formuladas políticas públicas articuladas, pactuadas entre esferas da Federação (municípios, estados e União) e países vizinhos, que efetivamente permitam a participação das UFs e da sociedade na tomada de decisões e o controle social como prática de governança nessa nova realidade socioterritorial.

No âmbito dessas configurações espaciais estendidas e complexas, colocam-se em destaque, nesta análise, os arranjos transfronteiriços. Na pesquisa *Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública*, em desenvolvimento na Dirur/Ipea, essas configurações são entendidas como unidades espaciais que formam cidades bi ou trinacionais, sejam pela ocupação e pelo uso do solo contínuos entre partes do território de países fronteiriços, sejam em ocupações descontínuas, mas articuladas por forte conexão entre áreas urbanas de diferentes países. Em ambos os casos correspondem a uma configuração polidimensional, ou seja, referente à dimensão gerada pela cidade ou pelo povoado de cada lado da fronteira e à dimensão que se constitui a partir da simbiose nas interações cotidianas entre essas localidades, prescindindo da linha de fronteira. Nesses arranjos se estreitam os laços de convivência entre grupos sociais e culturas distintas, que se inteiram por fluxos para acesso e realização de atividades comuns e complementares aos países, compondo uma espacialidade híbrida, na qual se mesclam identidades originais e se constrói uma nova identidade (Pêgo *et al.*, 2021).

Considerando os municípios relacionados como cidades gêmeas – portarias do então Ministério da Integração Nacional (MI), nº 213/2016 (Brasil, 2016) e, já com a atual denominação, do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), nº 1.080/2019 (Brasil, 2019) –, os arranjos populacionais internacionais, conforme classificação do IBGE (2020) e as localidades fronteiriças vinculadas (Mercosul, 2019), que serão analisadas em seção específica deste estudo, procedeu-se uma atualização do elenco dos arranjos transfronteiriços identificados na citada pesquisa do Ipea (Pêgo *et al.*, 2021). Registram-se, então, na linha de fronteira brasileira, 39 arranjos transfronteiriços, em configurações espaciais que envolvem 46 municípios brasileiros e 53 dos países vizinhos, somando 99 unidades político-administrativas locais (quadro 1 e mapa 1).

QUADRO 1

Arranjos transfronteiriços no Brasil (2022)

Número do arranjo	Arco da fronteira	Municípios brasileiros/UF	Número de municípios brasileiros	Municípios dos países vizinhos/país	Número de municípios vizinhos	Total de municípios	Cidade gêmea (Brasil, 2019)	Arranjo populacional internacional (IBGE, 2020)	Localidade fronteiriça vinculada (Mercosul, 2019)
1	Sul/ Central	Guaíra (PR) e Mundo Novo (MS)	2	Salto del Guairá (Paraguai)	1	3	x	x	x
2	Sul	Capanema (PR)	1	Andresito (Argentina)	1	2	–	–	x
3		Foz do Iguaçu (PR) e Santa Terezinha de Itaipu (PR)	2	Ciudad del Este, Hernandarias, Minga Guazú, Presidente Franco (Paraguai), Puerto Iguazú (Argentina)	5	7	x	x	x
4		Santa Helena (PR)	1	Puerto Indio (Paraguai)	1	2	–	–	x
5		Santo Antônio do Sudoeste (PR) e Pranchita (PR)	2	San Antonio (Argentina)	1	3	x	x	x
6		Dionísio Cerqueira (SC), Barracão (PR) e Bom Jesus do Sul (PR)	3	Bernardo de Irigoyen (Argentina)	1	4	x	x	x
7		Aceguá (RS)	1	Aceguá (Uruguai)	1	2	x	–	x
8		Barra do Quaraí (RS)	1	Bella Unión (Uruguai), Monte Caseros (Argentina)	2	3	x	x	x
9		Chuí (RS), Santa Vitória do Palmar, povoados Balneário do Hermenegildo e Barra do Chuí (RS)	2	Chuy, 18 de Julio, Barra de Chuy, La Coronilla, Pueblo San Luis (Uruguai)	5	7	x	x	x
10		Aceguá, povoado Colônia Nova (RS)		Villa Isidoro Noblía (Uruguai)	1	1	–	–	x
11		Garruchos (RS)	1	Azara (Argentina)	1	2	–	x	–
12		Itaqui (RS)	1	Alvear (Argentina)	1	2	x	x	x
13		Jaguarão (RS)	1	Rio Branco (Uruguai)	1	2	x	x	x
14		Porto Mauá (RS)	1	Alba Posse (Argentina)	1	2	x	x	x
15		Porto Vera Cruz (RS)	1	Panambí (Argentina)	1	2	–	x	–
16		Porto Xavier (RS)	1	San Javier (Argentina)	1	2	x	x	x
17		Quaraí (RS)	1	Artigas (Uruguai)	1	2	x	x	x
18		Sant'Ana do Livramento (RS)	1	Rivera (Uruguai)	1	2	x	x	x
19		São Borja (RS)	1	Santo Tomé (Argentina)	1	2	x	x	x
20		Uruguaiana (RS)	1	Paso de los Libres (Argentina)	1	2	x	x	x

(Continua)

(Continuação)

Número do arranjo	Arco da fronteira	Municípios brasileiros/UF	Número de municípios brasileiros	Municípios dos países vizinhos/país	Número de municípios vizinhos	Total de municípios	Cidade gêmea (Brasil, 2019)	Arranjo populacional internacional (IBGE, 2020)	Localidade fronteiriça vinculada (Mercosul, 2019)
21	Central	Guajará-Mirim (RO)	1	Guayaramerín (Bolívia)	1	2	x	x	–
22		Cáceres (MT)	1	San Matías (Bolívia)	1	2	x	–	–
23		Aral Moreira (MS)	1	Pedro Juan Caballero, Capitán Bado (Paraguai)	0	1	–	–	x
24		Bela Vista (MS)	1	Bella Vista del Norte (Paraguai)	1	2	x	x	x
25		Caracol (MS)	1	San Carlos del Apa (Paraguai)	1	2	–	–	x
26		Coronel Sapucaia (MS)	1	Capitán Bado (Paraguai)	1	2	x	x	x
27		Corumbá (MS), Ladário (MS)	2	Puerto Quijarro, Puerto Suárez (Bolívia)	2	4	x	x	–
28		Japorã (MS)	1	Salto del Guairá	1	2	–	–	x
29		Paranhos (MS)	1	Ypejhú (Paraguai)	1	2	x	x	x
30		Ponta Porã (MS)	1	Pedro Juan Caballero, Zanja Pytá (Paraguai)	2	3	x	x	x
31		Porto Murtinho (MS)	1	Carmelo Peralta, San Lázaro (Paraguai)	2	3	x	–	x
32		Sete Quedas (MS)	1	Corpus Christi, Pindoty Porã (Paraguai)	2	2	–	–	x
33	Norte	Assis Brasil (AC)	1	Bolpebra (Bolívia), Iñapari (Peru)	2	3	x	x	–
34		Brasiléia (AC) e Epitaciolândia (AC)	2	Cobija (Bolívia)	1	3	x	x	–
35		Santa Rosa do Purus (AC)	1	Puerto Esperanza (Peru)	1	2	x	–	–
36		Oiapoque (AP)	1	St. Georges (Guiana Francesa)	1	2	x	x	–
37		Tabatinga (AM)	1	Letícia (Colômbia), Santa Rosa (ilha) (Peru)	2	3	x	x	–
38		Bonfim (RR)	1	Lethem (Guiana)	1	2	x	x	–
39		Pacaraima (RR)	1	Santa Elena de Uairén (Venezuela)	1	2	x	–	–

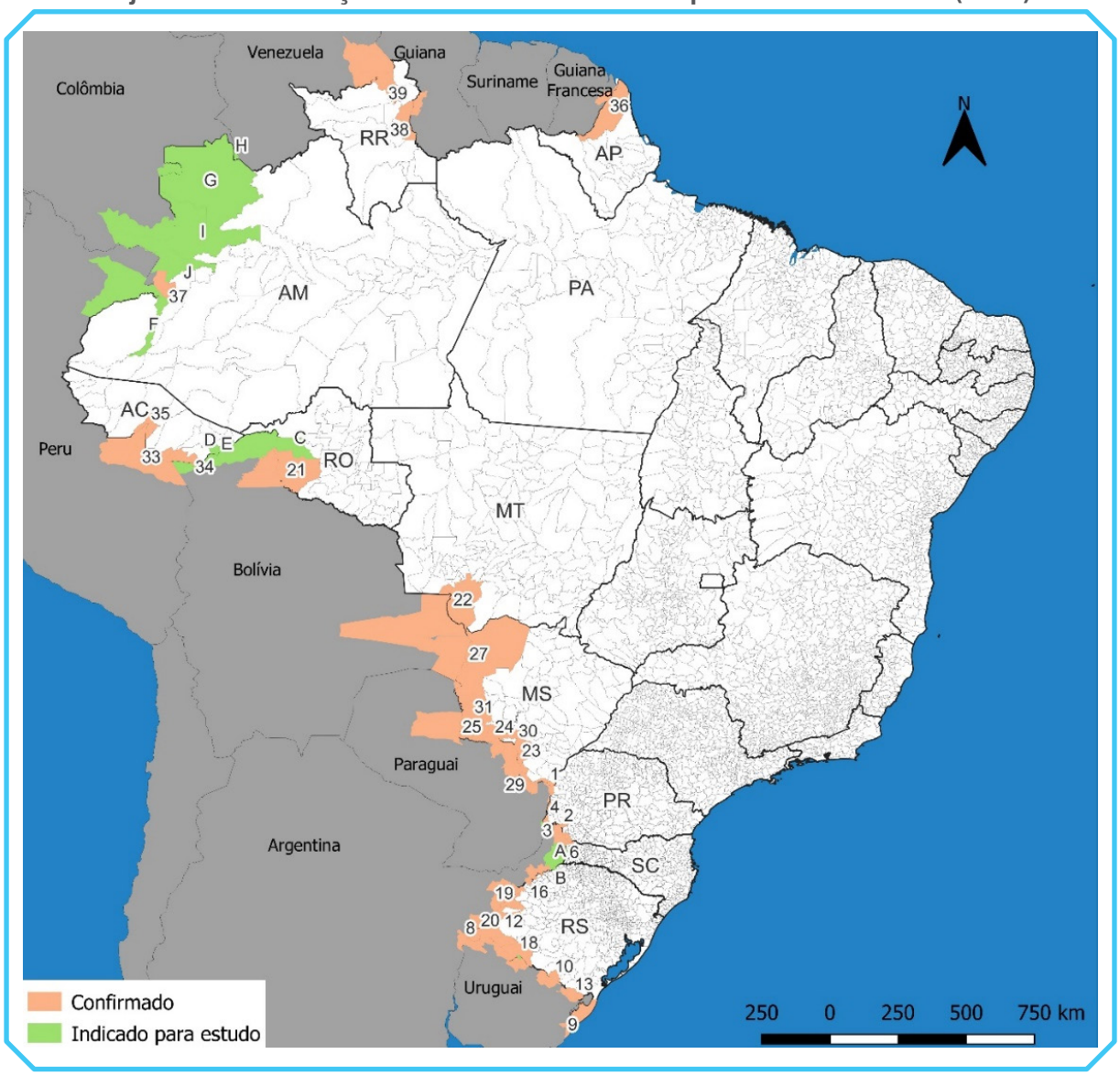
Fontes: Brasil (2016; 2019), IBGE (2020) e Mercosul (2019).

Elaboração: Ipea.

Obs.: Foram identificados pela pesquisa do Ipea e aguardam estudos para confirmação da condição de arranjo transfronteiriço as unidades: A – Paraíso (SC) e San Pedro (Argentina); B – Tiradentes do Sul, povoado Porto Soberbo (RS) e El Soberbo (Argentina); C – Nova Mamoré (RO) e Villa Bella (Bolívia); D – Capixaba, povoado Vila Amapá (AC) e Villa Bela (Bolívia); E – Plácido de Castro (AC) e Villa Evo Morales (Bolívia); F – Benjamin Constant (AM) e Islandia (Peru); G – São Gabriel da Cachoeira, povoado Iauretê (AM) e Yavarate (Colômbia); H – São Gabriel da Cachoeira, povoado Cucui (AM) e San Carlos de Río Negro (Venezuela); I – Japurá, povoado Vila Bittencourt (AM) e La Pedrera (Colômbia); e J – Santo Antônio do Içá, povoado Ipiranga (AM) e Tarapaca (Colômbia) (Pêgo *et al.*, 2021).

MAPA 1

Arranjos transfronteiriços confirmados e indicados para estudos – Brasil (2022)



Fontes: Brasil (2016; 2019), IBGE (2020), Mercosul (2019) e Pêgo *et al*. (2021).

Elaboração: Gustavo Henrique Soares Ferreira.

Obs.: 1. Os números e as letras assinalados nos arranjos transfronteiriços mapeados correspondem à numeração de ordem do quadro 1, para os identificados; e às letras indicativas dos arranjos a serem estudados, que constam na *observação* ao fim do referido quadro.

2. Mapa cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Outros dez arranjos, com características similares, identificados ou apontados nas atividades de campo da pesquisa, aguardam estudos mais detalhados para sua confirmação (Pêgo *et al.*, 2021). Análise preliminar com base em IBGE (2020) reconhece que, exceto em Japurá e Santo Antônio

do Içá, em todos os demais foram detectadas relações internacionais com municípios dos países vizinhos. Nestes dois casos, as relações internacionais podem ter motivações distintas das pesquisadas pelo referido estudo, por tratar-se de região com intensa interação entre povos indígenas.

Ao todo, são dezenove arranjos transfronteiriços e outros dois a serem confirmados no arco Sul da fronteira (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul); doze arranjos e mais um a ser confirmado no arco Central (Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul); um arranjo que comparte municípios dos arcos Sul e Central; e sete arranjos e outros seis a serem confirmados – muitos dos quais articulando espaços urbanos também com expressiva interação entre povos indígenas – no arco Norte (Amapá, Roraima, Pará, Amazonas e Acre).

Esse tipo de morfologia transfronteiriça também ocorre nas fronteiras dos demais países vizinhos. Em levantamento da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre AUs com mais de 300 mil habitantes (UN, 2019), foram identificadas nove unidades com porte superior a esse patamar nas fronteiras dos países da América Latina em 2020. Na fronteira do México com os Estados Unidos, se localizam seis, três das quais com população superior a 1 milhão de habitantes: Tijuana, Ciudad Juárez e Mexicali, sem considerar a população da cidade correspondente do outro lado da fronteira, respectivamente San Yzidro, El Alto e Calexico.

Na América do Sul, duas das nove aglomerações apontadas conectam-se em um único arranjo transfronteiriço: Cúcuta, na Colômbia, e San Cristóbal, na Venezuela, somando uma população que supera 1,4 milhão de habitantes.[16] Ciudad del Este é a nona aglomeração apontada, que ao somar sua população com a de Foz do Iguaçu e de cidades de seu aglomerado, no Brasil, e a de Puerto Iguazú, na Argentina, alcança uma ordem de 990 mil habitantes.[27] As projeções das Nações Unidas para 2030 estimam taxas de crescimento positivas a todas essas AUs, sinalizando que o processo de metropolização nas fronteiras seguirá seu curso e cada vez mais produzirá espaços unos sobre mosaicos de territórios político-administrativos, até mesmo de diferentes países.

O cenário descrito leva a questionar se o perfil da regulação nacional ou internacional contempla ou admite e se adapta para contemplar as especificidades dessas configurações espaciais. Pergunta-se: em regulamentos relativamente recentes, como o Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº

1. Disponível em: <https://bit.ly/3pEwXnV>.

2. Dados para 2020 do Instituto Nacional de Estadística (INE) – Paraguai; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Brasil; e Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) – Argentina.

13.089/2015),[3] foram apercebidos os processos de expansão estendida das metrópoles e o avanço da metropolização até as fronteiras do país? O que regula a gestão dos arranjos transfronteiriços?

3 O DESCOMPASSO ENTRE DINÂMICA SOCIOESPACIAL E REGULAMENTOS PARA GESTÃO

Em relação ao primeiro questionamento, são bastante abordados e reconhecidos os problemas de gestão metropolitana no Brasil, fundamentalmente devido à fragmentação governamental, à dispersão de agências setoriais responsáveis pelo planejamento e pela execução das FPICs e ao fato de as unidades instituídas não circunscreverem territórios aptos a normatizar, tributar, decidir ou exercer o poder, situando-se em um hiato entre a autonomia do município e a das demais esferas governamentais.

O Estatuto da Metrópole poderia ter dado um novo passo na solução desses problemas, posto que dispôs com clareza sobre as condições e exigências referentes à gestão plena, no trato da governança interfederativa, estabelecendo a estrutura e os princípios dessa nas regiões metropolitanas (RMs) e AUs. Porém, passou ao largo dos novos e extensos espaços urbano-regionais da metropolização contemporânea.

Para as RMs e AUs, foram previstos no Estatuto da Metrópole mecanismos de controle social e espaços de participação na organização, no planejamento e na execução das FPICs. Pela lei, esse esforço deveria se apoiar em um plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI) que, para ser aprovado por lei complementar estadual, exigiria que a unidade possuísse "gestão plena", o que pressupõe, além do PDUI, uma estrutura de governança interfederativa própria.

A omissão do poder público em relação ao PDUI levaria prefeitos e governadores a incorrerem em improbidade administrativa se, em um prazo de três anos, descumprissem a obrigatoriedade de sua execução e compatibilização para o caso de unidades regionais institucionalizadas (art. 21). No entanto, inicialmente a Medida Provisória (MP) nº 818/2018 prorrogou esse prazo e, mais tarde, a Lei nº 13.683/2018 (Brasil, 2018), advinda da conversão da mencionada MP, revogou integralmente o art. 21 do Estatuto da Metrópole, "lançando por terra os prazos e as hipóteses de improbidade administrativa, demonstração cabal da recalcitrância política quanto à questão metropolitana" (Hoshino e Moura, 2019, p. 385).

3. Para mais informações, ver: Brasil (2015).

Em relação aos arranjos transfronteiriços, por poderem ser inseridos na categoria das AUs previstas no Estatuto da Metrópole, a lei fez referência apenas ao fato de que "a União manterá ações voltadas à integração entre cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países, em relação à mobilidade urbana, como previsto na Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, e a outras políticas públicas afetas ao desenvolvimento urbano" (Brasil, 2015, art. 16). A referida lei institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, e no inciso VII de seu art. 16, que trata das atribuições da União, prega que

> a União apoiará e estimulará ações coordenadas e integradas entre Municípios e Estados em áreas conurbadas, AUs e RMs destinadas a políticas comuns de mobilidade urbana, inclusive nas cidades definidas como cidades gêmeas localizadas em regiões de fronteira com outros países, observado o art. 178 da Constituição Federal (Brasil, 2012).

Esse especifica que "a lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade" (Brasil, 1988). Essa referência é tão genérica quanto as "outras políticas públicas", conforme recomenda o art. 16.

As cidades gêmeas sobre as quais se refere essa lei foram concebidas a partir de estudo que resultou na proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF (Brasil, 2010),[4] consubstanciando-se institucionalmente nas citadas portarias do MI nº 213/2016 e do MDR nº 1.080/2019. A primeira delas, considerando a importância das cidades gêmeas para a integração fronteiriça e, consequentemente, para a integração sul-americana, assume em seu art. 1º, como conceito, que

> 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, 2016).

4. Registra-se que o estudo que deu origem a esse programa, desenvolvido pelo Grupo Retis da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ (Brasil, 2005), foi referenciado no plano de trabalho para a Cooperação Transfronteiriça na América Latina, que integra a Política Regional da União Europeia (UE), a qual prevê a realização em estreita colaboração com a UE e outros parceiros europeus (AEBR, 2010). Nesse plano de trabalho, são destacadas, em estudos de caso, a fronteira binacional Brasil-Uruguai e a trinacional Brasil-Paraguai-Argentina.

A Portaria nº 213/2016 não considera cidades gêmeas os municípios que apresentem, individualmente, população inferior a 2 mil habitantes. Ademais, não dispõe sobre um processo de atualização das informações referentes à dinâmica socioespacial urbana da região de fronteira, que permita incorporar novas unidades à relação inicial. Tanto é que alguns municípios encaminham pleitos para inserção entre as cidades gêmeas, como o fez Cáceres (Mato Grosso), logrando essa inserção após detalhado estudo de viabilidade técnica que confirmou sua interação com San Matías, na Bolívia, publicada na Portaria MDR nº 1.080/2019.

Desse modo, nem todas as configurações de arranjos transfronteiriços identificadas na linha de fronteira pela pesquisa do Ipea correspondem ao elenco das cidades gêmeas. Alguns encontram respaldo nos estudos do IBGE (2016; 2020), baseados em informações sobre as relações entre centros, sejam movimentos pendulares de saída de pessoas para trabalho e/ou estudo em país estrangeiro sejam fluxos relativos à atratividade internacional das cidades brasileiras da faixa de fronteira terrestre a cidades dos países vizinhos (Moura, Ferreira e Nagamine, 2020). Assim, é evidente o descompasso entre a regulamentação para a gestão urbana e os processos socioespaciais que transformam cidades em aglomerações no Brasil.

Na Europa, muitas são as "cidades geminadas" (*twin cities*), representando comunidades fronteiriças conectadas econômica, cultural e institucionalmente (Leontidou, 2001). São constituídas não só no âmbito da UE, com acordos, como o espaço Schengen, que permitem o livre trânsito entre comunidades de diferentes países, mas também ao longo das fronteiras fora da cobertura dos países-membro dessa instituição. Estudos acadêmicos e essas práticas internacionais concluem que a "geminação" de cidades, por envolver políticas que visam reduzir o impacto físico das relações entre comunidades fronteiriças e promover sua integração econômica, cultural e social, oferece uma oportunidade única para que essas comunidades se integrem, criando um espaço urbano compartilhado, com mais possibilidades de acesso a recursos, facilitando a gestão urbana e melhorando a qualidade de vida dos moradores.

Apesar disso, pesquisa de Fulcher (2021), sobre as cidades da fronteira México-Estados Unidos, aponta que não só a formalização como a própria percepção da "geminação" entre duas cidades, separadas por uma fronteira internacional, que compartilham laços culturais ou econômicos, vêm sendo relegadas tanto no meio acadêmico quanto no governamental. Cidades que historicamente estiveram bem integradas ao longo da fronteira México-Estados Unidos, como El Paso (Texas) e Ciudad Juárez (Chihuahua, México) ou ambos Nogales (Arizona, nos Estados Unidos; e Sonora, no México) têm agora seu cotidiano complexificado pela presença de um muro de fronteira física, levando a horas de espera para ser cruzado. A autora pergunta: essa divisão é irreparável? Se uma política para a geminação for implementada ao longo dessa fronteira, ativará o potencial de mudar drasticamente e melhorar o modo de vida dos moradores?

Nessa fronteira, onde predominam arranjos espaciais de porte populacional elevado, o espaço binacional é sustentado por fortes ligações sociais, econômicas, culturais e ambientais, também regidas por diferentes políticas e leis. A regulamentação para a gestão urbana, de modo geral, passa ao largo das demandas que vêm se intensificando com a urbanização das fronteiras, que se faz acompanhar de fluxos migratórios legais ou clandestinos como também do tráfico de drogas. Ambos são fenômenos que provocam o crescimento das cidades das fronteiras e induzem mudanças, portanto, requerem políticas de Estado condizentes.

De modo geral, algumas políticas e acordos vêm sendo formulados, mas apenas entre gestores locais. Fulcher (2021) salienta que a falta do reconhecimento de geminação formal se deve principalmente à falta de apoio explícito do Estado nacional, pois embora coalizões informais possam trabalhar para a geminação, a dificuldade se encontra na institucionalização do processo. Essas coalizões informais podem ser uma forma inicial de geminação e, na sequência do processo, a institucionalização viria a ocorrer de forma incremental, ou seja, cada nova decisão construída incrementalmente a partir da última, resultando em uma integração transfronteiriça. No entanto, admite-se que as cidades fronteiriças Estados Unidos-México podem demorar muito para se integrarem oficialmente.

Nada muito diferente do que se verifica nas fronteiras do Brasil. Mesmo tendo sido institucionalizado um rol de cidades gêmeas, ainda menor que as reais ocorrências, pouco foi feito além da identificação formal das unidades, o que não deixa de elevar o *status* dos municípios contemplados e, de alguma maneira, acenar com a possibilidade de recursos em alguma situação futura. Em que mais contribuíram para beneficiar a interação cotidiana nesses espaços e assumir as necessidades impostas pela condição transfronteiriça, em direção à identidade e à cidadania que germinam dessa interação? Segundo estudo técnico sobre a viabilidade de criação da cidade gêmea de Cáceres, os entrevistados da pesquisa demostraram expectativa quanto à sua instituição, mas ao mesmo tempo um desconhecimento quanto aos objetivos, às finalidades e às intenções do governo sobre sua implementação (Pêgo, Moura e Nunes, 2020).

A interação entre as cidades que formam os arranjos transfronteiriços nas fronteiras do Brasil é nítida e se fortalece cotidianamente, mesmo sendo carentes dos mecanismos institucionais necessários à integração nesses espaços. Embora atividades ligadas ao trabalho sejam determinantes na interação transfronteiriça, a mobilidade cotidiana e a complementariedade funcional entre as cidades se dão fundamentalmente devido à busca por atividades culturais, compra de vestuário ou calçados, compra de móveis e eletroeletrônicos, e atenção por serviços de saúde de baixa e média complexidade e de ensino superior. A procura por serviços de saúde é fortemente provocada pela assimetria entre as cidades de cada lado da fronteira na oferta desse serviço,

tornando algumas cidades brasileiras atrativas, em função da oferta pública universalizada no Brasil. No sentido inverso, evidenciam casos em que brasileiros recorrem ao serviço no país vizinho, particularmente na fronteira com o Uruguai. A busca de ensino superior se dá fundamentalmente em relação aos cursos de medicina nas cidades fronteiriças do Paraguai, como Ciudad del Este e Pedro Juan Caballero, mas também usando a cidade vizinha como patamar de acesso a esses cursos no interior dos países, caso de Asunción, ou como ocorre na Bolívia, para cursos oferecidos em Santa Cruz de la Sierra e Cochabamba.

A movimentação em torno dessas atividades é favorecida pela atuação do comércio, dos serviços e das atividades de trabalho informais. Tal condição também não é específica no Brasil, mas é constatada entre as fronteiras dos demais países latino-americanos. Estudo voltado à atividade informal do arranjo transfronteiriço Cúcuta (Colômbia) – San Cristóbal (Venezuela), considerado sistema metropolitano binacional, destaca que a atividade informal estabelece uma integração regional a partir do econômico e social, ao se inventar novas formas de economia subterrânea que preenchem os vazios deixados pelo abandono governamental.

> Para o habitante da fronteira, seu cruzamento representa oportunidade, negócio, relações sociais, pessoais ou familiares e enfim toda uma série de eventos que fazem sua cotidianeidade e a resolvem dentro da relatividade que a região fronteiriça lhe permite. São essas relações o motor que dinamiza a atividade regional fronteiriça, seja formal ou informal, consolidando-se como costume que supera a legalidade, com parâmetros tão sólidos que ao final resultam estruturais (Ramírez, s.d., p. 25, tradução nossa).

Como nos demais arranjos latino-americanos, o fluxo dessa informalidade transpassa os parâmetros estabelecidos pelas leis de ambos os países e, como práticas sociais, constroem as relações culturais e históricas que conformam um território com usos e costumes próprios, superando os estamentos institucionais e as políticas dos estados.

Como forma de contornar a falta de regulamentos específicos ou a negligência dos governos nacionais em relação aos requisitos dos arranjos transfronteiriços, alguns esforços em nível de unidades municipais podem ser destacados pelo êxito obtido no trato de exigências para a gestão urbana transfronteiriça. Uma experiência recorrentemente tomada como exemplo é a que consolidou um consórcio intermunicipal da fronteira que une os municípios de Dionísio Cerqueira (Santa Catarina), Barracão e Bom Jesus do Sul (Paraná) e Bernardo de Irigoyen (Misiones, Argentina), como membro convidado. O papel cooperativo e integrativo desse consórcio – iconificado com o Parque Turístico Ambiental de Integração, cujo interior se percorre em trilhas sobre o território dos dois países – articula ações para obras e prestação de serviços, além de motivar e respaldar práticas compartilhadas entre os municípios envolvidos de três estados e dois países (Berté, 2020).

Esse consórcio, fundado em 2009, tem como objetivos: i) discutir formas de promover o desenvolvimento regional; ii) buscar soluções de problemas comuns dos municípios envolvidos; iii) permitir que os municípios atuem em parceria, melhorando a capacidade técnica, gerencial e financeira; e iv) fazer alianças que possibilitem a melhoria e a qualidade na prestação dos serviços públicos.

O consórcio apresenta como proposta promover o desenvolvimento sustentável, integrando os municípios "caminhos da fronteira", e ser referência no Mercosul em qualidade de vida com excelência na educação, turismo, agroecologia e produtos locais. Destacam-se como resultados do consórcio: i) instalação de *campi* para instituto federal e universidade federal; ii) criação do Parque Turístico Ambiental de Integração; iii) construção da nova aduana integrada de cargas Brasil-Argentina; iv) construção de agência do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS); v) desenvolvimento de projeto integrado de reciclagem; vi) organização da Feira sem Fronteiras para os produtores locais; e vii) criação do Gabinete de Gestão Integrada (GGI).

Os principais desafios desse consórcio são ter legislação para regulamentar o funcionamento dos consórcios públicos internacionais integrados de fronteiras, permitindo a participação legal de municípios de países limítrofes; manter e estimular mais interação entre os consorciados; e fortalecer as políticas públicas para os consórcios públicos.

Outra experiência positiva, que também vem do Sul, é a articulação, a partir da sociedade civil, motivada primeiramente pelo movimento internacional de organizações não governamentais (ONGs) das cidades de Barra do Quaraí (Rio Grande do Sul), Bella Unión (Uruguai) e Monte Caseros (Argentina), para a criação do primeiro comitê fronteiriço trinacional do Mercosul. Uma sequência de atividades mobilizadoras consolidou o reconhecimento da importância da ação conjunta na gestão desse espaço transfronteiriço. Entre elas, em setembro de 2017, como resultado dos trabalhos do então já criado Movimento Pró-Comitê da Fronteira Trinacional Bella Unión, na presença das autoridades máximas desses três municípios, foi formalizada uma declaração, em decisão recíproca, de "cidades-irmãs". A condição declarada tinha como finalidade o desenvolvimento de ações de cooperação transfronteiriça nas diferentes áreas, mediante termos comuns a serem previamente acordados. Na ocasião, a microrregião configurada pela área de abrangência dessas cidades foi denominada Eixo Austral da Tríplice Fronteira Argentina-Brasil-Uruguai, tendo como epicentro geográfico e simbólico da integração a "Ilha Brasileira", em Barra do Quaraí (Pêgo *et al.*, 2020).

Em outubro de 2019, foi assinado no Itamaraty o memorando de entendimento sobre a integração na tríplice fronteira Brasil-Argentina-Uruguai, estabelecendo o comitê pleiteado, que terá por objetivo "melhorar o trânsito de pessoas, veículos e mercadorias, propiciar desenvolvimento e integração econômica, sem deixar de resguardar temas como segurança, saúde e meio

ambiente".[5] Uma reunião preparatória foi realizada, sob a coordenação do Ministério das Relações Exteriores (MRE)[6] do Brasil, em 12 de abril de 2022, e a primeira reunião local para formalização do Comitê Gestor de Integração Fronteiriça Trinacional ocorreu em 1º de junho desse mesmo ano, no município de Barra do Quaraí (Rio Grande do Sul).

4 O ACORDO DAS LOCALIDADES FRONTEIRIÇAS VINCULADAS E OUTROS ACORDOS

Voltando à Portaria do MI nº 213/2016, em seu art. 3º, parágrafo único, acresce-se que

> os municípios designados como localidades fronteiriças vinculadas em acordos internacionais celebrados pela República Federativa do Brasil e ratificados pelo Congresso Nacional, que não constam na lista do anexo I desta portaria, serão considerados equiparados às cidades-gêmeas (Brasil, 2016).

O referido acordo tem como origens o Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios,[7] entre Brasil e Uruguai, assinado em 2002; e os ALFVs, entre Brasil e Argentina,[8] assinados em 2005, e entre Brasil e Paraguai, assinado em 2017.[9] Esses acordos foram aperfeiçoados no âmbito do SGT-18, Integração Fronteiriça, do Mercosul, que teve ainda como base a experiência do Mercosul relativa à integração fronteiriça, obtida a partir de grupos de trabalho anteriores à criação do SGT-18, e das demandas e atividades dos comitês de fronteira.

5. Memorando de entendimento entre a República Federativa do Brasil, a República Argentina e a República Oriental do Uruguai sobre a criação e o funcionamento do Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional Barra do Quaraí (Brasil), Monte Caseros (Argentina) e Bella Unión (Uruguai), publicado no Diário Oficial da União (DOU) em 18 de outubro de 2019, edição 203, seção 1, p. 105.

6. Participaram representantes de várias instituições federais, estadual (RS) e municipais ligadas à região da tríplice fronteira. Como pauta de discussão para formalização do acordo foram apresentadas seis comissões temáticas: facilitação fronteiriça; educação, esporte e cultura; infraestrutura; comércio, produção e turismo; saúde e políticas sociais; e meio ambiente e saneamento.

7. Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, celebrado entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Oriental do Uruguai, em Montevidéu, em 21 de agosto de 2002, e promulgado pelo Decreto nº 5.105, de 14 de junho de 2004. Disponível em: <https://bit.ly/3cpeMzs>.

8. ALVF, celebrado entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina, firmado em Puerto Iguazú, em 30 de novembro de 2005, e promulgado pelo Decreto nº 8.636, de 13 de janeiro de 2016.

9. ALVF, firmado entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai, assinado em Brasília, em 23 de novembro de 2017.

Como resultado dessa atualização, o ALFV foi assinado em dezembro de 2019, durante a presidência pró-tempore brasileira[10] (Mercosul, 2019). Conforme observa o conselheiro Eduardo Pereira e Ferreira, coordenador do SGT-18, o ALFV Mercosul aperfeiçoou e ampliou o alcance de acordos similares existentes bilateralmente entre os países, que representaram e ainda representam experiências importantes, porque seguem em vigor no tratamento desses temas de integração fronteiriça.[11] O aperfeiçoamento do acordo se deu com o objetivo de solucionar problemas verificados na implementação desses instrumentos bilaterais e na abrangência para diversas áreas de integração, procurando-se mais consistência e precisão jurídica.

Esse ALFV abrange um total de trinta municípios brasileiros, sendo treze na fronteira com o Paraguai, dez com a Argentina e sete municípios, além de alguns povoados, na fronteira com o Uruguai, como consta em seu anexo I. Cabe observar que a natureza das localidades fronteiriças vinculadas compreendida no ALFV encontra consonância à natureza dos "arranjos transfronteiriços", considerados na pesquisa do Ipea, aos "arranjos populacionais internacionais", identificados pelo IBGE (2020) e às "cidades gêmeas" conforme Portaria nº 213/2016 do MDR.

O ALFV tem como objetivo "facilitar a convivência das localidades fronteiriças vinculadas e impulsionar sua integração por meio da outorga de um tratamento diferenciado a seus habitantes em matéria econômica, de trânsito, de regime laboral e de acesso aos serviços públicos de saúde, ensino e cultura, entre outros" (Mercosul, 2019, p. 2). São beneficiados "os nacionais dos Estados Partes do domicílio, de acordo com as disposições legais de cada Estado" (*idem, ibidem*). Seus artigos dispõem sobre documento para o trânsito vicinal fronteiriço, direitos concedidos, circulação de veículos automotores de uso particular, transportes terrestres nas localidades fronteiriças vinculadas, áreas de cooperação, plano conjunto de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial, outros acordos, estímulo à integração e solução de controvérsias.

Além das principais áreas de atuação, econômica, mobilidade, laboral, acesso aos serviços públicos de saúde, ensino e cultura, o ALFV estabelece ainda uma série de importantes áreas de

10. ALVF, celebrado entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, na qualidade de Estados-Parte do Mercosul, aprovado e publicado em Bento Gonçalves, sob a Presidência Pró-Tempore do Brasil, em 4 de dezembro de 2019 pelo Foro do Conselho do Mercado Comum – CMC (Mercosul, 2019).

11. Esse acordo foi amplamente debatido no seminário *Estratégia de integração fronteiriça no Mercosul*, realizado em 19 de outubro de 2021, no âmbito da programação da presidência pró-tempore brasileira no SGT-18 Integração Fronteiriça do Mercosul, que contou com a parceria do MRE, Ipea e da Fundação Alexandre de Gusmão (Funag). O vídeo do seminário está disponível em: <https://bit.ly/3Sqlvs9> e <https://bit.ly/3zd3x5E>.

cooperação, acrescentadas em relação aos acordos bilaterais e que poderão dar ampla cobertura a esse instrumento jurídico, como vigilância epidemiológica, segurança pública, combate a delitos transnacionais, defesa civil, prestação de serviços de assistência e docência, formação de docentes, direitos humanos, cultura, desenvolvimento urbano e ordenamento territorial das localidades.

Tem como características gerais: i) possuir áreas claras de cooperação; ii) definir período indeterminado de vigência; iii) ter a solução de controvérsias resolvida pelo sistema vigente no Mercosul e não de forma particularizada; iv) efetuar acompanhamento e monitoramento realizados por comitês de integração existentes e o estímulo à criação de comitês onde não houver; v) possibilitar ampliação dos benefícios previstos no ALFV aos acordos bilaterais ou trilaterais; vi) facilitar a circulação de veículos automotores de uso particular; vii) desburocratizar o trânsito vicinal de mercadorias para a subsistência de populações fronteiriças; e viii) facilitar os transportes terrestres nas localidades fronteiriças vinculadas.

Especificamente em relação direta aos fronteiriços, o ALFV: i) estabelece que residentes em cidades de fronteira terão direito a um documento de trânsito vicinal fronteiriço (DTVF), podendo, assim, exercer seu ofício ou profissão do outro lado da fronteira, tendo os mesmos direitos trabalhistas e previdenciários; ii) permite o direito ao ensino público e aos serviços públicos de saúde com as mesmas condições de gratuidade e reciprocidade de nacionais; iii) estende os benefícios à livre circulação de veículos automotores de uso particular e ao intercâmbio de professores, alunos e materiais educativos; iv) facilita o uso do idioma de outro Estado em dependências de repartições públicas; e v) coopera em defesa civil e prestação de serviços de assistência de urgência ou emergência a população.

Podem ser considerados e previstos como impactos positivos do ALFV a expansão de investimentos, aumento e melhoria da mobilidade e conectividade, mais integração entre os Estados nacionais, possibilidade de melhoria das governanças regional e local, redução das assimetrias locais, impulso e articulação dos espaços regionais, conexão de institucionalidades e articulação de diferentes plataformas regionais e locais. No contexto da pandemia, demonstraram-se a necessidade e o estímulo ao intercâmbio em saúde, logística e conhecimento.

Seus principais desafios são: i) tornar operacional o acordo; ii) superar os desequilíbrios regionais do desenvolvimento econômico e social; iii) garantir a oferta de serviços públicos compatíveis com a realidade local, de forma cooperada bi e trilateralmente; iv) viabilizar a livre circulação de fronteiriços e de seus veículos automotores; e v) possuir protocolos comuns de entrada e saída, bem como relacionados à existência de pandemias.

Com relação às cidades gêmeas, o ALFV prevê: i) criação de agenda básica para a integração regional com mais participação local; ii) elaboração de Plano Conjunto de Desenvolvimento Urbano e Ordenamento Territorial; iii) aprimoramento de relações e acordos bi e trilaterais de médio e longo prazos; e iv) atuação e fortalecimento interescalar das instituições nos respectivos países.

Pode-se considerar que esse é o principal e mais abrangente acordo no âmbito da gestão urbana, tendo como objeto as localidades fronteiriças vinculadas. E nele, o plano conjunto de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial é uma demanda contemplada. Esse plano procura atender necessidades da gestão urbana pelo estabelecimento de dispositivos específicos em termos de integração adequada das localidades, por intermédio de infraestruturas, serviços, equipamentos, conectividade, internet e planificação da expansão dessas comunidades de maneira coordenada e racional. Ainda no sentido da gestão, o acordo também procura atender à conservação e à recuperação de espaços naturais e áreas de uso público, ao fortalecimento da imagem e identidade cultural comum, além de facilitar o cruzamento fronteiriço de máquinas e insumos para execução dos empreendimentos públicos.

Em relação aos moradores desses arranjos, o documento vicinal fronteiriço tem reforçadas regras que, dada a maior precisão do texto do ALFV, devem solucionar problemas identificados em acordos bilaterais, como os obstáculos à emissão e à própria identificação da entidade e da autoridade emissora do documento. No texto atual, o acordo estabelece, como forma de emissão do documento vicinal fronteiriço, a realização de forma cruzada, ou seja, o fronteiriço procura a autoridade do país vizinho para emitir o documento, o que facilita sua aceitação pelo país. Será, então, um documento nacional emitido para o residente que mora do outro lado da fronteira, cabendo ao recebimento, no ponto de controle de fronteira, validar documento emitido pelo seu próprio país. Esse documento, que tem nomes diferentes segundo os Estados-Parte e segundo as legislações locais, passa doravante a se denominar DTVF, e as autoridades aptas à emissão desse documento são nominalmente relacionadas no acordo. Vale sublinhar a importância desse documento, observada no pleito dos participantes das oficinas de trabalho do projeto do Ipea, como a realizada em Roraima, no arco Norte, na qual teve força a sugestão de um dos grupos, de se "criar a identidade fronteiriça", com os mesmos objetivos do DTVF (Pêgo *et al.*, 2017, p. 177).

Com efeitos sobre essas localidades, mas sem foco específico na gestão urbana, outros acordos foram realizados no âmbito do Mercosul, envolvendo correspondência e encomendas, educação, exercício de atividades econômicas, cooperação consular e jurídica, direitos humanos, integração cultural, aspectos sanitários e de saúde, e temas diversos. Além desses, com mais incidência na interação dos arranjos transfronteiriços, estão os acordos relativos à circulação de pessoas e bens, entre os quais se destaca o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes

do Mercosul (Decisão CMC nº 28/2002 – Acordo nº 13), e os acordos referentes ao trabalho e à seguridade social, com ênfase ao Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul – Decisão CMC nº 19/1997 (Mercosul, 2010). Ambos facilitam e oferecem algumas garantias aos trabalhadores nas regiões fronteiriças.

Além desses, incidem sobre esses arranjos acordos ou programas de cunho bi ou trinacionais, firmados entre estados da Federação e países vizinhos, fundamentalmente em relação à saúde, aos transportes e aos aspectos econômicos. Porém, acordos dessa ordem encontram limitações, pois a competência das relações internacionais, sobretudo fronteiriças, está centralizada no governo federal. Entre Brasil e Uruguai se destacam o acordo binacional de 2004 e o seu ajuste complementar, que estabeleceram a Prestação Recíproca de Serviços de Assistência de Emergência e Cooperação em Defesa Civil nas zonas de fronteira; e o Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, para Prestação de Serviços de Saúde, especificando a prestação de serviços de saúde na fronteira entre as localidades fronteiriças dos países citados.

Entre Brasil e Bolívia se destacam o Acordo sobre Facilitação para o Ingresso e Trânsito de seus Nacionais em seus Territórios, assinado em 2004, permitindo tanto a brasileiros quanto a bolivianos ingressar, transitar e sair de ambos os territórios mediante a apresentação, apenas, de seu documento de identidade nacional vigente; e o Acordo Internacional sobre o Transporte de Passageiros em Ônibus Urbanos na Fronteira entre Brasil e Bolívia, ampliando-se com o Decreto nº 99.704/1990 (Brasil, 1990) que, além desses países, trata do acordo sobre transporte internacional terrestre, e ao trânsito para um terceiro país, do Brasil também com Argentina, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai.

Em se tratando das migrações, destacam-se o Acordo sobre Livre Trânsito e Residência para Nacionais dos Estados-Parte do Mercosul, Bolívia e Chile, assinado em 2002, como exemplo concreto da viabilidade da livre circulação no plano regional (Faria, 2015); e o Acordo sobre Documentos de Viagem dos Estados-Parte e Estados Associados, vigente desde 2008, que permite aos nacionais desses Estados a entrada no território dos demais, portando apenas cédula de identidade emitida por seu país de origem.

Ademais, foi adotado, em 2010, e aprovado por meio da Decisão CMC nº 64/2010, durante a Presidência Pró-Tempore do Brasil, o Plano de Ação para a Conformação de um Estatuto da Cidadania do Mercosul. Esse plano estrutura-se em torno de três objetivos: i) implementação de política de livre circulação de pessoas na região; ii) igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos para os nacionais dos Estados-Parte do Mercosul; e iii) igualdade de condições para acesso ao trabalho, saúde e educação. Oxalá seja concretizado!

5 DESAFIOS DA GESTÃO URBANA NOS ARRANJOS TRANSFRONTEIRIÇOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil, diante da sua grande extensão territorial, imensa diversidade e elevada complexidade, enfrenta grande dificuldade em elaborar e implementar políticas públicas que tenham efetividade nos níveis nacional, regional e local. Com a expansão dos centros urbanos nas últimas décadas, a complexidade em gerir suas políticas ficou ainda maior. Há problemas de toda ordem, tais como de planejamento, regulação, financiamento, articulação interfederativa, entre outros.

A transformação do espaço decorrente da metropolização contemporânea sinaliza a necessidade de novos mecanismos e instrumentos para a gestão de cidades que rompem divisas e fronteiras. A morfologia mais analisada refere-se às áreas metropolitanas, cuja expansão sobrepassou limites municipais, construiu metrópoles aglomeradas, obteve o *status* de "região metropolitana" como ente da política urbana, mas não logrou regulamentos que efetivamente garantissem a necessária gestão conjunta, cooperada e articulada das FPICs. Nem a instituição legal dessas unidades, prevista na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), ou sua regulamentação, a partir do Estatuto da Metrópole, foram suficientes para efetivar o imprescindível processo de governança interfederativa nesses espaços. Outras morfologias ainda mais complexas que AUs em continuidade espacial concorrem com essas no aguardo de medidas que orientem a organização do espaço e o controle de uso do solo.

Particularmente, no caso regulatório, a deficiência de mecanismos ou da adequação de seus instrumentos existentes, nem tanto é provocada por lacunas no arcabouço de normas sobre o urbano, mas pelo próprio desconhecimento e incompreensão sobre a natureza dos processos e as configurações resultantes, que transcende os conceitos tradicionais de cidade ou metrópole, pois passa a corresponder a espaços híbridos, entre o urbano e o regional. A análise dos processos e de seus resultados também já não encontra informações adequadas quanto a método, temporalidade e comparabilidade. São processos desobedientes, que desrespeitam limites político-administrativos, ignoram fronteiras e produzem mudanças em grande velocidade. Não obstante, são perceptíveis e incômodos para as pessoas no exercício cotidiano do viver nessas cidades, particularmente para as mais vulneráveis quanto ao acesso e usufruto dos bens e serviços urbanos.

Especificamente no caso dos arranjos transfronteiriços, muitas foram as críticas e demandas dos participantes das oficinas de trabalho da pesquisa do Ipea e das pessoas entrevistadas nas cidades das fronteiras ou arranjos visitados: ausência do Estado, decisões centralizadas e distantes das fronteiras, desconhecimento e descaso sobre as condições do espaço e do cidadão transfronteiriço. Diante da natureza desses arranjos, os Estados nacionais são os principais responsáveis por buscar meios que garantam sua governabilidade, legitimando a condição urbana transfronteiriça,

por meio de legislação adequada em assuntos binacionais e trinacionais. Primordialmente, devem admitir que a configuração de espaços transfronteiriços resulta em uma nova categoria de arranjo espacial, deficiente de cobertura no âmbito do direito, das políticas públicas, da representação política e do destino de recursos. Os poderes locais, às vezes os estaduais, e a sociedade se esforçam em garantir relações cooperadas, a despeito de limitações impostas pelas leis.

Há urgência na mudança dessas concepções limitadas e dessas ausências, pois as transformações econômicas e sociais desses espaços, acionadas por novas demandas do capitalismo, buscando fluidez e crescimento, são céleres e geram uma diversidade de segmentos e interesses atuantes nas mais variadas esferas. Segundo o fronteiriço, somente a integração e o desenvolvimento podem contribuir para as melhorias estruturais em níveis regional, local e do bem-estar. Entretanto, há lentidão nas decisões políticas, nas adequações administrativas e legais, recorrentemente vindo a reboque da celeridade das transformações espaciais.

Nesta pesquisa, se evidenciou que esse descompasso não é uma especificidade do Brasil, que as dificuldades de compreensão quanto à importância da gestão cooperada também não acontecem apenas entre os países desta região, e que regulamentos existem. Evidenciou-se, também, que experiências bem-sucedidas quanto a acordos locais para gestão urbana e integração para o desenvolvimento têm acontecido e se legitimado em algumas situações.

O grande desafio permanece em despertar os governos dos Estados nacionais quanto à pluralidade e diversidade de morfologias emergentes e dos sujeitos que se movem nesses espaços, de forma a estabelecer políticas que induzam a conformação de uma estrutura de poder compatível à natureza dessas espacialidades, com autoridade sobre a organização do território e o planejamento integrado. Nessa perspectiva, passam ao largo os regulamentos existentes, que apenas orientam quanto à observância das regras que disciplinam a produção ou o uso do espaço urbano, ainda como um mosaico a compor o espaço regional. E são insuficientes os acordos sobre o espaço transfronteiriço, seja pela fragmentação dos temas aos quais se destinam, seja pela parcialidade das partes envolvidas, não viabilizando uma prática de governança respaldada articuladamente pelos Estados nacionais.

Percebem-se avanços concretos nos acordos realizados no âmbito do Mercosul, e o relativo às localidades fronteiriças vinculadas é prova disso. Mas, efetivá-los ainda é um desafio, que exige despertar o interesse dos governos nacionais, motivar as demais esferas da Federação, constituir canais de participação legítimos e, em conjunto, contemplar os anseios das populações transfronteiriças, que têm pressa, pois assistem ao crescer da informalidade, dos fluxos ilícitos e à chegada de grandes grupos econômicos que postulam ocupar o vazio deixado pela ausência ou morosidade da ação do Estado.

REFERÊNCIAS

AEBR – ASSOCIATION OF EUROPEAN BORDER REGIONS. **Cross-border cooperation in Latin America**: contribution to the regional integration process. Oct. 2010. (Final Report, n. 2009 CE.16.0.AT.118).

BERTÉ, F. Experiências no território sobre a formação de uma política do Núcleo de Fronteira de Santa Catarina: o caso do consórcio intermunicipal da fronteira. *In*: PÊGO, B. *et al*. (Org.). **Fronteiras do Brasil**: uma avaliação do arco Sul. Rio de Janeiro: Ipea; MDR, 2020. v. 5, p. 125-134.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Decreto nº 99.704, de 20 de novembro de 1990. Dispõe sobre a execução no Brasil do Acordo sobre Transporte Internacional Terrestre, entre o Brasil, a Argentina, a Bolívia, o Chile, o Paraguai, o Peru e o Uruguai. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 nov. 1990.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Proposta de reestruturação do programa de desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da Faixa de Fronteira**. Brasília: Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça, 2010.

_____. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 jan. 2012.

_____. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jan. 2015.

_____. Portaria nº 213, de 19 de julho de 2016. Estabelece o conceito de "cidades gêmeas" nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras, por estado, que se enquadram nesta condição. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 jul. 2016.

_____. Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018. Altera as Leis nºs 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), e 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 jun. 2018.

_____. Portaria nº 1.080, de 24 de abril de 2019. Inclui o município no Anexo da Portaria nº 213, de 19 de julho de 2016, que que 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, 29 abr. 2019.

FARIA, M. R. F. (Org.). **Migrações internacionais no plano multilateral**: reflexões para a política externa brasileira. Brasília: Funag, 2015. 306 p.

FULCHER, K. **A tale of twinned cities**: a comparative analysis to predict potential twinning on the US-Mexico border. Knoxville: Chancellor's Honors Program Projects, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3TbRVbb>.

HOSHINO, T. de A. P.; MOURA, R. Politizando as escalas urbanas: jurisdição, território e governança no Estatuto da Metrópole. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 21, n. 45, p. 371-392, 2019.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

_____. **Regiões de influência das cidades**: 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3PICBA8>. Acesso em: 30 jul. 2020.

LEONTIDOU, L. (Coord.). **Border cities and towns**: causes of social exclusion in peripheral Europe. Mytilene: REM Laboratory, 2001. Disponível em: <https://bit.ly/3ADAcCl>. Acesso em: 23 mar. 2022.

MERCOSUL – MERCADO COMUM DO SUL. **Cartilha do cidadão do Mercosul**. Montevidéu: CRPM, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/3cn4hN4>. Acesso em: 20 mar. 2022.

_____. **Acordo sobre localidades fronteiriças vinculadas**. Paraguai: CMC, 2019. (Mercosul/CMC/DEC, n. 13/2019). Disponível em: <https://bit.ly/3AHImd5>. Acesso em: 20 mar. 2022.

MOURA, R. (Org.). **Arranjos urbano-regionais no Brasil**: uma análise com foco em Curitiba. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016. 320 p.

MOURA, R.; FERREIRA, G.; NAGAMINE, L. A dimensão transfronteiriça nas ligações internacionais entre cidades: comentários sobre uma nova informação da Regic 2018. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 24, p. 83-95, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3Ah89ra>.

MOURA, R.; PÊGO, B. **Aglomerações urbanas no Brasil e na América do Sul**: trajetórias e novas configurações. Rio de Janeiro: Ipea, jun. 2016. (Texto para Discussão, n. 2203).

PÊGO, B.; MOURA, R.; NUNES, M. (Coord.). **Estudo técnico sobre a viabilidade de criação da "cidade gêmea" Cáceres (Brasil) – San Matías (Bolívia)**. Brasília: Ipea; MDR, 2020.

PÊGO, B. *et al*. (Org.). **Fronteiras do Brasil**: uma avaliação do arco Norte. Rio de Janeiro: Ipea; MI, 2017. v. 3.

_____. **Fronteiras do Brasil**: uma avaliação do arco Sul. Rio de Janeiro: Ipea; MDR, 2020. v. 5.

PÊGO, B. *et al*. (Org.). **Fronteiras do Brasil**: referências para a formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea; MDR, 2021. v. 6.

RAMÍREZ, J. B. Cúcuta y San Cristobal: metropolización binacional desde la informalidad. **Papeles de Conyuntura**, n. 32, p. 22-29, s.d.

UN – UNITED NATIONS. **World urbanization prospects**: the 2018 revision. New York: UN, 2019.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação
Rafael Augusto Ferreira Cardoso
Samuel Elias de Souza

Supervisão
Camilla de Miranda Mariath Gomes
Everson da Silva Moura

Revisão
Alice Souza Lopes
Amanda Ramos Marques
Ana Clara Escórcio Xavier
Barbara de Castro
Clícia Silveira Rodrigues
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar
Reginaldo da Silva Domingos
Brena Rolim Peixoto da Silva (estagiária)
Nayane Santos Rodrigues (estagiária)

Editoração
Anderson Silva Reis
Cristiano Ferreira de Araújo
Danielle de Oliveira Ayres
Danilo Leite de Macedo Tavares
Leonardo Hideki Higa

Capa
Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico
Aline Cristine Torres da Silva Martins

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Ipea – Brasília
Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C
Centro Empresarial Brasília 50, Torre B
CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

PÁTRIA AMADA BRASIL GOVERNO FEDERAL