



Recebimento: 12/8/2019
Aceite: 28/9/2019

PLANEJAMENTO TERRITORIAL EM CIDADES GÊMEAS

TERRITORIAL PLANNING IN TWIN CITIES

Aline Robles Brito¹
Fabricio José Missio²

Resumo

Problemas de externalidade são características marcantes no planejamento territorial em cidades gêmeas, ou seja, a oferta de determinados produtos/serviços por um agente público deve levar em consideração a produção ou o consumo de outro agente. De acordo com a microeconomia tradicional, na impossibilidade de se estabelecer a propriedade privada como instituição social, então uma possível solução seria criar um sistema legal para garantir a observância de certas regras. O problema é que, nesses territórios de conurbação urbana internacional, essa definição de um conjunto comum de regras pode ser difícil ou até mesmo impossível de ser estabelecida, de tal forma que o problema do bem comum pode surgir com facilidade. Nesse contexto, o objetivo deste trabalho é mostrar que a proximidade imposta geograficamente a esses municípios instaura uma dicotomia política e institucional na gestão das dinâmicas territoriais sob diferentes dimensões (social, econômica, cultural, entre outras). As considerações ao longo do artigo permitem concluir que a linha imaginária de uma fronteira internacional pode delimitar a atuação dos Estados nacionais e dos poderes jurisdicionais, mas não se impõe aos processos transnacionais e aos fluxos de pessoas, de serviços e de produtos. Assim, problemas e oportunidades compartilhadas no território tornam-se comuns para ambos os países e o crescimento econômico dessas regiões passa por soluções criativas que podem extrapolar as recomendações da teoria econômica convencional.

Palavras-chave: Cidades gêmeas. Integração regional. Relações internacionais. Gestão na fronteira.

Abstract

Externality problems are hallmarks of territorial planning in twin cities, that is, the supply of certain products / services by a public agent must take into account the production or consumption of another agent. According to traditional microeconomics, in the impossibility of establishing private property as a social institution, then a possible solution would be to create a legal system to ensure compliance with certain rules. The problem is that in these territories of international urban conurbation this definition of a common set of rules may be difficult or even impossible to establish, so that the problem of the common good can easily arise. In this context, the objective of this work is to show that the proximity imposed geographically to these municipalities establishes a political and institutional dichotomy in the management of territorial dynamics under different dimensions

¹Mestranda do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos (PPGDRS) da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) Unidade de Ponta Porã-MS. E-mail: alinerobles.brito@gmail.com

²Professor doutor do CEDEPLAR/UFMG e do PPGDRS/UEMS. E-mail: fabriciomissio@gmail.com

(social, economic, cultural, among others). Throughout the article, it can be concluded that the imaginary line of an international frontier may limit the performance of national States and jurisdictional powers, but it does not apply to transnational processes and flows of persons, services and products. Thus shared problems and opportunities in the territory become common to both countries and the economic growth of these regions goes through creative solutions that can extrapolate the recommendations of conventional economic theory.

Keywords: Twin Cities. Regional integration. International relations. Border management.

Introdução

Compreender as dinâmicas e as mudanças sob uma abordagem territorial tem sido apropriado em um mundo onde as relações de poder tornam-se cada dia mais globalizadas e instáveis. Na extensa faixa de fronteira internacional do Brasil, essa concepção se torna ainda mais imprescindível em razão de que nessas áreas são compartilhados espaços e fluxos (de pessoas, serviços e produtos) com quase todos os países da América do Sul³, resultando em diferentes especificidades e níveis de interação do país com seus vizinhos.

Dentro dessa faixa de fronteira, alguns municípios destacam-se com relações locais (econômicas, culturais, políticas e sociais) particulares que extrapolam os limites geográficos e jurisdicionais, como é o caso das denominadas *ciudades gêmeas*, compreendidas como “aquelas que estão geograficamente localizadas na linha que delimita a divisão territorial. Elas estão dentro da zona fronteira, mas têm um grau de interação muito maior com o outro país por conta da proximidade” (SCHERMA, 2016, p. 4).

Diante dessa aproximação territorial, esses municípios passaram a ser vistos como áreas importantes para a integração fronteiriça sul-americana, especialmente naqueles em que existe a condição de conurbação ou semi-conurbação internacional, seja seca ou fluvial (BRASIL, 2009).

Especificamente, uma conurbação internacional pode ser entendida como um espaço que abrange diferentes núcleos de municípios, edificações contíguas e com uma evidente inter-relação funcional, mas que conserva a autonomia administrativa de cada município, que, ao se expandirem (ou ao se constituírem), se encontram e formam dois centros urbanos com ocupação contínua, certo grau de dependência e de especialização (BENITO, 2003; LAMBERTI, 2006). Nessa lógica, a expressão conurbação internacional indica que a contiguidade territorial nesses municípios acontece entre países distintos.

Assim, compreende-se que a gestão e o planejamento territorial nas cidades gêmeas apresentam particularidades que precisam ser consideradas. Mais especificamente, os problemas de externalidade são características marcantes na gestão e no planejamento público, nas políticas e nas ações estabelecidas, principalmente aquelas que são direcionadas aos *bens públicos* ou *comuns* que ali são, inevitavelmente, compartilhados.

De acordo com a microeconomia tradicional, na impossibilidade de se estabelecer a propriedade privada como instituição social, então uma possível solução seria criar um sistema legal para garantir a observância de certas regras. O problema é que, nesses territórios de conurbação urbana internacional, a definição desse conjunto comum de regras pode se tornar difícil ou até mesmo impossível, de tal forma que o problema do bem comum pode surgir com facilidade. Em outras palavras, no contexto de um território internacional, o gerenciamento desses bens ou serviços pode apresentar algumas complexidades, especialmente àqueles relacionados aos recursos naturais em razão do seu fácil acesso, a disponibilidade transfronteiriça e justaposta. Ou seja, geralmente a distribuição desses recursos e bens ultrapassa os limites geográficos e jurisdicionais, o que acaba interferindo no *direito de propriedade* e na soberania das nações.

No caso das fronteiras, o uso e o controle dos bens de propriedade comum não estão claramente definidos em razão de eles encontrarem indissociáveis e disponíveis ao domínio e à regulação por diferentes agentes políticos de ambos os países. Com isso, implica-se em uma inevitável *dicotomia política* nos direitos de propriedade acerca dos bens comuns, o que pode

³ Os únicos países sul-americanos que não têm divisas com o Brasil são o Chile e o Equador.

propiciar o surgimento de externalidades negativas na gestão pública local. Há, ainda, o fato de que essa indefinição ou duplicidade no ambiente político e institucional da fronteira pode ainda vir a interferir no planejamento da região, tanto pelo setor público como o privado.

Desse modo, em termos teóricos, a regulação apresenta-se como uma solução para os problemas de externalidades e de bens públicos. Porém, no cenário das cidades gêmeas, essa prática (de regulação) é difícil de implementar (se não inviável), dado o grau de dificuldade e complexidade em: i) definir o problema a ser regulado e os instrumentos de política aplicáveis, tendo em vista a mobilidade transfronteiriça e cotidiana das pessoas (por exemplo, se a regulação incidir sobre o lixo, qual o procedimento a ser adotado pelos indivíduos que cruzam a linha internacional diariamente, já que eles carregam consigo embalagens e outras fontes potenciais de descarte de resíduos sólidos); ii) criar mecanismos de fiscalização para fazer a norma ser cumprida pelos dois países, evitando que nenhuma das partes assuma um comportamento de *freerider*, ou seja, se apenas uma das partes fiscalizar, o ônus da implementação de tal política recairá somente sobre ela, enquanto a outra parte se beneficiará sem arcar com os custos; iii) fomentar acordos de cooperação internacional, ou seja, a regulação não pode ser unidirecional, ela precisa ser acordada entre ambas as partes, pois as externalidades da não regulação afetam mutuamente os dois países, mas, nessa opção, as questões culturais, históricas, econômicas e sociais podem ser entraves e podem dificultar a implementação dessa regulação.

Nesse contexto, o objetivo deste trabalho é justamente mostrar que a proximidade imposta geograficamente para esses municípios instaura uma dicotomia política e institucional na gestão das dinâmicas territoriais sob diferentes dimensões (social, econômica, cultural, entre outras). Evidentemente, uma análise mais elaborada sobre o tema está além dos limites deste trabalho. Nesse sentido, a análise, aqui, tem por objetivo introduzir o debate, incitando reflexões sobre como os seus aspectos políticos, estruturais e institucionais bem como as características peculiares de um território fronteiriço podem impactar em seu planejamento e gestão.

O artigo encontra-se estruturado em três seções, além desta introdução e das considerações finais. Na seção 2, apresenta-se uma discussão acerca das características inerentes às cidades gêmeas na atual conjuntura do sistema internacional, apresentando de que forma se instaura uma dualidade entre as perspectivas *global* e *local*. Em seguida, apresenta-se as singularidades que uma fronteira internacional impõe ao planejamento territorial como um todo, buscando introduzir a ideia de como esta pode se apresentar como uma tarefa complexa, especialmente ao poder público. Na seção 4, analisam-se as implicações trazidas pelos aspectos políticos e institucionais em razão de que, nas cidades gêmeas, estes apresentam-se dicotômicos.

As cidades gêmeas no contexto da globalização vs. regionalização

No atual cenário econômico em que a globalização, direta ou indiretamente, impacta no dinamismo produtivo dos países e de suas organizações (públicas e privadas), tem-se observado, concomitantemente, uma crescente valorização das especificidades estruturais de um território. Essas passam a ser consideradas como um potencial ou um desafio na inserção das nações no sistema econômico internacional.

A globalização, em termos da sua definição política, pode ser entendida como os “processos, em cujo andamento os Estados nacionais veem sua soberania, sua identidade, suas redes de comunicação, suas chances de poder e suas orientações sofrerem a interferência cruzada de atores transnacionais” (BECK, 1999, p. 30). Assim, ela pode ser percebida como um impulso para a estruturação das relações internacionais em diferentes dimensões (econômica, ambiental, produtiva etc.). Em outras palavras, a globalização é um processo multifacetado de transformação nas organizações sociais, que, ao mesmo tempo em que aproxima comunidades distantes, amplia as relações de poder em uma escala continental (HELD; MCGREW, 2001).

Por outro lado, Pecqueur (2016) enfatiza que, com a globalização, as condições de produção se reduziram a uma mesma escala, homogeneizando territórios e criando uma “visão de mundo”, cujas particularidades seriam eliminadas e as dinâmicas territoriais seriam pautadas na forma de redes de interdependências financeiras e comerciais. Todavia, para o autor, esse modelo tende a valorizar as vantagens comparativas e a especialização internacional, o que nem sempre é vantajoso, pois os países são diferentemente formados e institucionalizados. Isso, por sua vez, tem fomentado

ainda mais as desigualdades regionais ao desestimular as especificidades geográficas (PECQUEUR, 2016).

Em razão disso, os países têm buscado criar processos mais regionalizados sem deixar de se preocupar com sua inclusão no sistema econômico global. Assim, as nações encontram-se em um novo e complexo desafio, que é o de inserir-se internacionalmente e, ao mesmo tempo, fortalecer suas relações locais. Ou seja, há a emergência de um “modelo dialético local/global” (PECQUEUR, 2016, p. 10), cuja proximidade geográfica e a *dimensão territorial* passam a ser uma variável crítica.

Destarte, analisar as especificidades geográficas de determinada localidade tem se tornado uma importante ferramenta, pois é preciso compreender que um território, antes de mais nada, é um encontro “do espaço comum abstrato construído por grupos e de um espaço físico, quando este último contribui para a elaboração do recurso que fundamenta o ‘interno’ em relação ao ‘externo’” (PECQUEUR, 2016, p. 27).

Partindo desse pressuposto, observa-se que o ato de fomentar iniciativas (ou territórios específicos) que favoreçam o estabelecimento de relações e processos prósperos tanto no âmbito interno com no externo é cada vez mais relevante.

Sobre isso, Wong-González (2005) afirma que o ambiente fronteiro se difere dos demais por manter uma relação de interdependência maior com o exterior (o internacional) do que com as outras unidades territoriais de seu interior (o nacional), ou seja, ali os processos regionais e as dinâmicas territoriais têm um profundo *caráter internacional*.

O autor complementa que, do ponto de vista funcional, as áreas de fronteira (como qualquer outra e da mesma forma que as empresas) visam emergir econômica e politicamente na escala global e, assim, elevar seus níveis de competitividade. Para isso, elas têm buscado aproveitar suas complementariedades e a localização geográfica na ampliação de mercados e fontes de investimentos bem como adquirir benefícios de cunho de inovação tecnológica.

Ainda, segundo o autor, tem sido de suma importância a mudança nas percepções dos governos federais respeito das fronteiras, transformando sua continuidade geográfica em oportunidade para incrementar os fluxos comerciais e de serviços, a integração e a complementariedade econômica, ao invés de serem sinônimos de migração ilegal, contrabando e narcotráfico (WONG-GONZÁLES, 2005).

Nesse sentido, considera-se que a proximidade com o exterior advinda pela conurbação internacional pode ser vista como uma estratégia competitiva no processo de agregação de valor para os territórios fronteiros ao estimular o envolvimento dos diferentes atores sociais e de ambos os lados da fronteira nesse processo. Para isso acontecer, torna-se preponderante existir um planejamento político que abarque todas as esferas de poder e que tenha um nível supranacional, em que se respeitem as particularidades fronteiriças (WONG-GONZÁLES, 2005).

É nessa perspectiva que as *idades gêmeas* se inserem, pois elas surgem como um cenário propício para o estabelecimento, simultaneamente, de relações internacionais e locais, que podem ser prósperas para os países, tendo em vista suas dinâmicas territoriais singulares.

As cidades gêmeas “são aquelas que estão geograficamente localizadas na linha que delimita a divisão territorial. Elas estão dentro da zona fronteira, mas têm um grau de interação muito maior com o outro país por conta da proximidade” (SCHERMA, 2016, p. 4).

No âmbito brasileiro, politicamente, estes municípios são definidos como aqueles:

[...] 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, s.p.).

Em outras palavras, essas cidades podem ser vistas como aquele meio geográfico que tem a territorialidade⁴ fronteira mais evoluída e que melhor caracteriza a zona de fronteira em si, principalmente aquelas conhecidas como as fronteiras secas (MULLER, 2005; LAMBERTI, 2006).

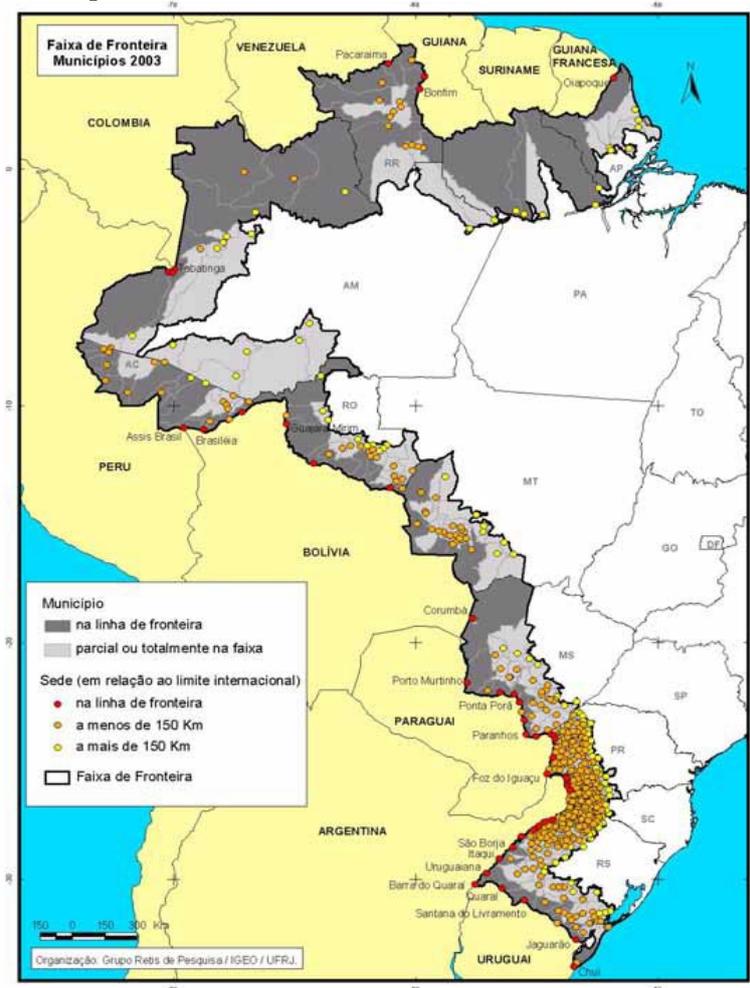
Na concepção de Silva (2016), as cidades gêmeas têm um grande potencial de articulação das relações transfronteiriças e ainda guardam, em sua paisagem, aspectos de um funcionamento urbano

⁴ Como *territorialidade*, entende-se aqui como algo que vai além de seu valor incorporado e ligado à uma dimensão estritamente política, considerando-se intimamente as relações econômicas e culturais de um povo (HAESBAERT, 2005).

híbrido inerentes à sua posição geográfica. Ou seja, a particularidade imposta pelos contornos geográficos torna as cidades gêmeas, especialmente aquelas secas econurbadas, áreas importantes para a integração internacional de uma forma regionalizada.

A Figura 1 apresenta como estão distribuídos os municípios brasileiros que compõem a faixa de fronteira, observa-se que, destes, vários são os que se encontram com sede no limite internacional e se localizam principalmente nas regiões sul e centro-oeste. Porém, é preciso ressaltar que nem todos esses municípios lindeiros têm as particularidades definidas politicamente, para serem considerados como cidades gêmeas⁵.

Figura 1: Mapa dos municípios brasileiros na faixa de fronteira



Fonte: BRASIL (2005, p. 3)

Foi a partir da ideia do fortalecimento local com o internacional e visando articular incentivos e dinamizar as áreas de fronteira que, no âmbito nacional, publicou-se, em 2009, o *Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)*. Esse programa teve como principal objetivo “promover o desenvolvimento da Faixa de Fronteira por meio de sua estruturação física, social e produtiva, com ênfase na ativação das potencialidades locais e na articulação com outros países da América do Sul” (BRASIL, 2009, p. 12).

Segundo Rückert (1999, apud LEMOS, 2013), essa nova concepção para as fronteiras apresentada pelo PDFF resultou da corrente do liberalismo econômico e político e baseou-se no

⁵ O Ministério da Integração Nacional, inicialmente, listou 30 cidades-gêmeas na Portaria Nº 125, em 21 de março de 2014. São elas: Aceguá (RS), Barra do Quaraí (RS), Chuí (RS), Itaqui (RS), Jaguarão (RS), Porto Xavier (RS), Quaraí (RS), Santana do Livramento (RS), São Borja (RS), Uruguaiana (RS), Bela Vista (MS), Corumbá (MS), Mundo Novo (MS), Paranhos (MS), Ponta Porã (MS), Coronel Sapucaia (MS), Porto Murtinho (MS), Assis Brasil (AC), Brasiléia (AC), Epitaciolândia (AC), Santa Rosa do Purus (AC), Barracão (PR), Foz do Iguaçu (PR), Guaira (PR), Bonfim (RR), Pacaraima (RR), Dionísio Cerqueira (SC), Oiapoque (AP), Guajará-Mirim (RO) e Tabatinga (AM). Posteriormente, por meio da Portaria Nº 213, no dia 19 de Julho de 2016, foram incluídas nessa lista mais duas cidades: Santo Antônio do Sudoeste (PR) e Porto Mauá (RS).

crescente comércio internacional, na interdependência e na interpenetração das economias da América Latina. Assim, para o autor, o PDFF surgiu visando a um redirecionamento no planejamento das políticas públicas bem como à transformação da ideia de *fronteira-separação em fronteira-cooperação*.

Todavia, esse não é um processo fácil de ser implementado, pois essa sincronização *local-global* tem encontrado grandes desafios e dificuldades em torno da perspectiva territorial e funcional das fronteiras. Além disso, são encontradas condições sociais, políticas, históricas e culturais distintas entre os países vizinhos, especialmente nas cidades gêmeas.

Nessa perspectiva, Oliveira (2005) ressalta um outro ponto importante sobre a gestão territorial das cidades gêmeas:

Não há, no ambiente fronteiriço, em especial, nas *cidades gêmeas*, apenas a difusão de comunidades condicionadas a demandas relações de convivência onde se entrelaça sangue, línguas e capitais, ou seja, trocas. Há, por sua vez, um monitoramento dos ruídos que ameaçam ou violam a integridade territorial, e uma vigilância constante sobre a soberania e sobre o fio da existência cultural (OLIVEIRA, 2005, p. 378).

Lamberti (2006, p. 37) concorda com essa concepção e afirma que, nessas cidades, são possibilitados “diferentes processos de integração (econômica, cultural, etc.) e de conflitos que em geral não estão previstos na forma de leis, normas ou regulamentações”. A autora acrescenta que “as interações em território de conurbação internacional apresentam implicações, haja vista a incidência e sobreposição de fatores e variáveis de diferentes nacionalidades. O resultado é um ambiente complexo do qual derivam diferentes problemáticas” (LAMBERTI, 2006, p. 38).

Muller (2005) pressupõe que a influência da fronteira internacional ultrapassa os limites geográficos e as definições geopolíticas impostas e, por isso, apesar de ela ser vista como um elemento fundamental para a integração (tanto em aspectos socioculturais como naqueles relacionados ao fomento das potencialidades econômicas na região), para isso acontecer é fundamental que haja interesse político entre os agentes envolvidos em constituir um elemento novo e integrado, de fato e de direito.

Em síntese, as relações de trocas existentes nesses municípios podem resultar em diferentes possibilidades por meio do condensamento de territorialidades, devido ao fato de receberem influência direta do caráter transnacional permitido devido à condição de conurbação internacional. Ou seja, é preciso considerar que, ao mesmo tempo em que as cidades gêmeas servem como arenas frutíferas para estratégias integradoras (o que se apresenta de suma importância no atual cenário globalizado), elas também podem ser palco de conflitos em diversos aspectos, que podem ser de difícil resolução.

Desse modo, Machado (2010, p. 71) ressalta que, nesses territórios, há “a dificuldade crescente dos estados nacionais lidarem com a real fluidez dos agrupamentos humanos e, mais ainda, com a formação de redes políticas, econômicas, identitárias e sociais transnacionais superpostas aos limites dos estados territoriais”.

Para Muller (2005), como nos municípios conturbados diversas relações transpassam limites geopolíticos, a sua gestão torna-se complexa e desafiadora, principalmente acerca da definição dos direitos e dos deveres para a atuação dos agentes públicos em ambos os Estados-nação, que estão relacionadas com as diversas atividades públicas (sociais, econômicas, culturais, políticas etc.). Para a autora, essa complexidade é resultante das ações e das interações entre as pessoas que ali vivem em dinâmicas singulares e informais na realidade cotidiana cidadã.

Portanto, observa-se que a atuação pública em municípios conurbados pode deparar-se com situações atípicas e, assim, torna-se necessário entender que a interdependência e a vulnerabilidade desses espaços estão suscetíveis a interferências diretas que podem impactar, positiva ou negativamente, em diferentes aspectos na *gestão territorial*.

Desse modo, a proximidade com o exterior e a vulnerabilidade geográfica imposta nas cidades gêmeas devem ser consideradas como uma das variáveis em um planejamento público (em todas as esferas, mas principalmente na municipal), pois é evidente que o resultado das interações entre o local e o internacional são sentidas diretamente no cotidiano e na governabilidade das cidades gêmeas.

O planejamento territorial nas cidades gêmeas

A atuação e o planejamento público em uma fronteira internacional, mais especificamente no caso das cidades gêmeas, exige, inicialmente, a compreensão de que esses espaços estabelecem uma relação mais forte com o seu exterior (internacional) do que com as unidades de seu interior (nacional), e essa influência externa resulta em dinâmicas territoriais singulares com implicações em diferentes escopos.

De forma geral, planejar um território ou uma região⁶ por si só não é uma tarefa fácil aos atores públicos. Essa é uma etapa importante em razão de que planejar é o primeiro princípio básico de todo o processo administrativo, seguido das demais funções, que são: organizar, dirigir e controlar. O planejamento consiste no ato de estabelecer planos e estratégias, analisar os métodos e os processos que servirão para guiar as ações e os objetivos a serem alcançados (ROSSÉS, 2014).

No que tange ao âmbito da gestão pública, planejar é um ato que compete ao Estado e visa estabelecer um conjunto de ações e procedimentos a serem aplicados para o gerenciamento dos recursos disponíveis, a fim de atender às necessidades fundamentais da sociedade em sua coletividade, no presente e no futuro (NAHMIAS, 2014).

E, em relação ao *planejamento territorial* propriamente dito, Vitte (2012) destaca que planejar e gerenciar um território relaciona-se ao ato de conhecer a vida local e as formas de apropriações sobre um espaço, suas características e culturas. Assim, para o autor, o planejamento territorial consiste no gerenciamento da interação humana com o espaço natural para potencializar o aproveitamento da melhor formadas infraestruturas e a preservação dos recursos dos mais diversos tipos.

Para Piacenti, Lima e Eberhardt (2016, p. 10), o planejamento de uma região e/ou território pode ser feito por meio da ciência regional, ao “explicar as diferenças ambientais, sociais, culturais, políticas e econômicas entre as diferentes regiões que formam o território”.

Os estudos sobre o território e suas estruturas (sociais, políticas e culturais) em nível regional são relevantes em razão de que perceber as especificidades de um território é possível propor projetos e políticas públicas direcionadas, levando em consideração as características e o comportamento dos agentes e/ou atores locais (OLIVEIRA; COLOGNESE, 2012).

Vitte (2012, p. 2), numa perspectiva relacionada ao planejamento territorial sul-americano, conclui que “é desafiador lidar com a complexidade de atores (ou sujeitos) em suas realidades e de diferentes formações territoriais quando se opera em escala transnacional”.

Nesse sentido, tendo em vista a realidade das cidades gêmeas, pode-se afirmar que a força advinda pela condição de conurbação internacional oferece duas visões relevantes e contraditórias para o planejamento territorial pelos gestores locais. A primeira refere-se ao usufruir de possibilidades únicas, por meio do fortalecimento econômico nas transações internacionais (que ali são locais), ou também por intermédio de uma rica integração sociocultural. E, por outro lado, é preciso reconhecer que o compartilhamento territorial implica em problemas incomuns, de difícil resolução e que não são encontrados nos demais territórios nacionais.

Acerca dessa dualidade, Oliveira (2005, p. 381) enfatiza “a linha que divide um Estado de outro, a faixa que separa (ou une, mas não mistura) uma cultura de outra, conspira contra a organização compacta e isofórmica de território”.

Machado et. al. (2005, p. 95) destacam outro aspecto, afirmando que o resultado dos processos e das interações nas cidades gêmeas, tanto aqueles espontâneos como os promovidos, as tornam como “o espaço-teste de políticas públicas de integração e cooperação, espaço-exemplo das diferenças de expectativas e transações do local e do internacional, e espaço-limite do desejo de homogeneizar a geografia dos Estados nacionais”.

Oliveira (2005, p. 379) finaliza:

Enquanto as leis no Estado-Nação funcionam de forma horizontal onde todos, sem distinção, estão sob sua égide e suas imposições, na fronteira, existe um escopo legal dividido em *duas* partes. Dista muito de ser um espaço isonômico. São duas legislações que se impõem (ou se contrapõem):

⁶Primeiramente, é preciso esclarecer que não é o objetivo deste trabalho debater sobre a abrangência conceitual dos cinco conceitos-chave que são amplamente discutidas no âmbito da Geografia, sendo eles: a paisagem, o lugar, o espaço, o território e a região (sobre isso, indica-se a leitura dos textos de: TONUCCI FILHO, 2013; ALENTEJANO, 2001) pois como esta pesquisa tem um enfoque direcionado ao planejamento político, acredita-se que os dois últimos termos são os mais aplicáveis no ambiente político e de gestão de determinada localidade. Desse modo, em segundo lugar, salienta-se que, especialmente os termos território e região, serão aqui aplicados univocamente por esta tratar-se de uma análise acerca da dimensão política territorial das cidades gêmeas.

de forma *horizontal* para um lado e *vertical* para o outro, e vice-versa. É como se o indivíduo fronteiriço vivesse em dois estados (sólido e gasoso), cuja necessidade imperativa é se adaptar. Assim é na fronteira (OLIVEIRA, 2005, p. 379).

Assim, de forma geral, é apropriado afirmar que a duplicidade resultante dessa dinâmica territorial singular existente nas relações de poder entre os diferentes atores públicos (e até mesmo dos demais atores sociais) torna o planejamento territorial das cidades gêmeas algo complexo e interdependente das relações internacionais.

Portanto, é fundamental assinalar que as relações locais (principalmente as políticas) nas cidades gêmeas conurbadas, diante da imposta condição internacional, é um fator que insere no planejamento territorial a necessidade de um “olhar diferenciado”, um olhar que considere a dimensão territorial como uma variável de suma importância ao pretender que o uso e o ordenamento do local ocorram da melhor forma possível, o que não é algo tão simples a ser ponderado, como veremos na próxima seção.

As implicações político-institucionais dicotômicas nas cidades gêmeas

A conurbação internacional das cidades gêmeas apresenta-se como um fator que agrega especificidades a esses territórios devido à proximidade e às intensas interações horizontais supranacionais (promovidas ou não) com o outro país que, em muitos casos, superam até mesmo as relações verticalizadas de âmbito nacional. Isso pode indicar que há ali, inevitavelmente, uma *dicotomia política e institucional*.

Desse modo, é necessário compreender de que forma se constitui essa complexa duplicidade nas relações entre as nações e seus povos, que compartilhasses mesmo território e seus recursos. Para abordar essa problemática, lembramos alguns dos pressupostos da Economia Institucionalista.

Essa abordagem dedica-se a analisar a importância das interações de uma sociedade em diferentes abordagens, ou seja, do papel das *instituições* para o ambiente econômico (o mercado) e na compreensão do comportamento humano (CHAVES, 2008; FEUSER, 2016).

As instituições⁷, segundo North (1990, apud CASTELLI; CONCEIÇÃO, 2014, p. 13), podem ser consideradas, basicamente, como “as *regras do jogo* da vida em sociedade. Elas restringem o comportamento individual e as interações humanas. Por conseguinte, as instituições facilitam as transações entre os agentes econômicos, dando suporte estrutural para as trocas entre indivíduos”.

Sob a perspectiva da funcionalidade, Bresser-Pereira (2006) afirma que o desenvolvimento econômico de um país está diretamente relacionado à qualidade com que as instituições são constituídas, sejam elas *formais* (políticas, leis) ou *informais* (práticas sociais ou usos e costumes), pois elas têm um importante papel e, “quando uma sociedade é capaz de conformar essas instituições e políticas econômicas para que elas assumam o caráter de uma estratégia nacional de competição internacional, aumenta a probabilidade de que as taxas de desenvolvimento sejam mais altas” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 2). Para Hodgson (2000, p. 237), o institucionalismo apresenta como característica mais importante a “ideia de que o indivíduo é social e institucionalmente constituído”. Ou seja, as instituições desempenham, essencialmente, o papel de regular e formar as estruturas das relações sociais, econômicas, políticas, ou de qualquer tipo de interação humana, vivenciada pelo indivíduo, ou em coletividade, com o ambiente.

Nesse sentido, Cavalcante (2014) sintetiza que as instituições apresentam três dimensões, a partir da forma como elas são percebidas: i) como modelos mentais; ii) como as “regras do jogo” na vida em sociedade; iii) como organizações.

Em suma, compreende-se que a teoria institucionalista fundamenta-se no pressuposto de que a sociedade, ao mesmo tempo em que molda, é moldada pela interferência das instituições (principalmente das estatais diante seu caráter regulador), sejam elas formais ou informais. Assim, as instituições conferem importância significativa para as interações entre os indivíduos e os grupos sociais de uma forma multifacetada.

⁷ É apropriado ressaltar, aqui, que não há um consenso sobre o conceito de instituições em razão da diversidade de abordagens que essa teoria comporta, além disso não é o foco do presente trabalho exaurir todas as concepções acerca dessa temática tão abrangente. Em razão disso, são apresentados sumariamente apenas alguns dos pressupostos básicos e as contribuições que os estudos sobre o institucionalismo apresentam para a compreensão da vida em sociedade.

Nesse aspecto e ao considerar as especificidades geográficas advindas com o caráter internacional, pressupõe-se que as instituições formadas nas cidades gêmeas recebem influência (direta e indiretamente) das relações que são construídas entre os países, seja no âmbito local como no internacional. Sobre isso, Abínzano (2014, p. 170) concatena relacionando a gestão territorial com o papel das instituições e a localização geopolítica dessas cidades:

A linha de fronteira é o limite político e legal concreto onde as instituições dedicadas a controlar e regular os fluxos transfronteiriços estão localizadas. Estas instituições trabalham em diferentes aspectos e constituem uma rede complexa de práticas muitas vezes sobrepostas e contraditórias que respondem à diferentes interesses da estrutura burocrática⁸.

Oliveira (2015) argumenta que a condição bipolar e multiforme do território fronteiriço traz um desconforto aparente e um confronto tácito entre duas formas de organizações sociais: as econômicas e as políticas. As primeiras estabelecem um modelo único para a realização de trocas, seguindo uma *lógica específica* ao criar seu próprio mercado. As organizações políticas, por sua vez, estabelecem uma *lógica conjuntural*, representada por meio dos câmbios de moedas, tratados, controle fitossanitário, decisões e acordos governamentais unilaterais ou multilaterais. Todavia, uma implica a outra, e as duas, juntamente, conferem verdadeiro dinamismo às regiões de fronteira e acabam incidindo diretamente (devido à natureza horizontal das relações) na estrutura cidadina e na tessitura urbana fronteiriça (PÈBAYLE, 1994, apud OLIVEIRA, 2015).

De forma complementar, Oliveira (2015, p. 237, grifo do autor) ainda assevera:

Todas as vezes que muda a correlação cambial, (geralmente entre a moeda local e o dólar americano), significativamente muda também o sentido dos fluxos de trocas mercantis na fronteira; qualquer mudança na postura política de governos em relação ao estado vizinho, imediatamente, na fronteira, se ordenam manifestações cotidianas correlacionadas. Ou seja, a fronteira, como princípio a oscilação, fixando uma condição pendular para os investimentos, para gastos corriqueiros individuais ou públicos, para ações sociais de convivência e até para o *humor* geral. As cidades conurbadas da fronteira são reféns dos gradientes incisivos dessa lógica.

Apesar desse dinamismo, as instituições (tanto as formais como as informais) são formadas de forma individual em cada lado da fronteira, pois elas seguem uma lógica interna e nacional (estrutura do Estado, do próprio mercado, da cultura etc.). No entanto, as implicações trazidas pela conurbação internacional variam em diversos momentos e interesses específicos, os quais abrangem dimensões, em alguns casos, imensuráveis para o planejamento.

Mais especificamente, no que tange ao planejamento territorial, compreende-se que a conjuntura política e institucional dicotômica formada em uma fronteira internacional, se torna o principal desafio, pois há uma série de diferentes fatores (culturais, econômicos, históricos, institucionais, sociais etc.), que podem interferir na gestão de um território fronteiriço. Isso ocorre em razão de que tais fatores são constituídos com base nos interesses individuais de cada país, que, dependendo da situação, podem fortalecer ou fragilizar a estrutura fronteiriça, ou, ainda, estreitar ou desfazer os “laços internacionais” formados nas cidades gêmeas.

Considerações finais

Partindo-se das reflexões trazidas neste trabalho, acredita-se que o cenário de singularidades construído nas cidades gêmeas conurbadas internacionalmente, e que é propiciado por suas dinâmicas territoriais atípicas, as transformam em um território com potencialidades para a inserção no mercado internacional. No entanto, ao mesmo tempo, essa internacionalidade traz uma inevitável dicotomia política e institucional, além disso, apresenta sérias dificuldades para o planejamento e para a gestão territorial. Isso acontece em razão de que a linha imaginária de uma fronteira internacional, que delimita a atuação dos Estados nacionais e dos poderes jurisdicionais, não se impõe aos processos transnacionais e aos fluxos de pessoas, de serviços, de produtos ou, até mesmo, de problemas e oportunidades, que, ao serem compartilhados territorialmente, se tornam comuns para ambos os países.

Assim, compreende-se que a dualidade nas implicações (tanto positivas como as negativas) advindas pelos contornos geográficos impostos, quando somada às diferenças políticas e

⁸ Tradução livre dos autores.

institucionais, exigem que essas regiões se adaptem às soluções e aos planejamentos “criativos” que podem extrapolar as recomendações da teoria econômica convencional.

Agradecimentos

Ao apoio financeiro recebido da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) para a elaboração desta etapa.

Referências

- ABINZANO, R. C. *Procesos transnacionales en las regiones de frontera: la triple frontera en el sistema mundo*. *Ideias*. (N. 9 – nova série – 2º semestre, p. 161-185) Campinas, 2014.
- ALENTEJANO, P. R. R. Espaço, território e região: uma tentativa de conceituação. *Caderno Prudentino de Geografia*, Presidente Prudente, v. 23, p. 7-37, 2001.
- BECK, U. **O que é globalização?** Equívocos do globalismo: respostas à globalização. São Paulo: Paz e Terra, 1999. Disponível em: <<http://www.outrafrequencia.org/2017/07/beck-ulrich-o-que-e-globalizacao.html>> Acesso em: 07 nov. 2017.
- BENITO, R. del A. *Transformaciones económicas y cambios sociodemográficos en el espacio de conurbación Tarragona-Reus (1960-1996)*. Tese de Doutorado. Disponível em: <<http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/8602/tesisdoctoralp.PDF?sequence=3>> Acesso em: 18 out. 2017.
- BRASIL, Ministério da Integração Nacional. **Faixa de Fronteira: Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDF)**. Brasília: Secretarias de Programas Regionais/MIN, 2009.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **O conceito Histórico de Desenvolvimento Econômico**. Trabalho originalmente preparado para o curso de Desenvolvimento Econômico na Fundação Getúlio Vargas. Versão de 2 de março de 2006. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2006/06.7-conceitohistoricodesenvolvimento.pdf>> Acesso em: 07 nov. 2017.
- CASTELLI, J. R.; CONCEIÇÃO, O. A. C. Instituições, Mudança Tecnológica e Crescimento Econômico: Uma Aproximação das Escolas Neo-Schumpeteriana e Institucionalista. **Anais do 42º Congresso Nacional da ANPEC**. Natal, 2014.
- CAVALCANTE, C. M. A Economia Institucional e as três Dimensões das Instituições. **Revista de Economia Contemporânea**. Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 373-392, set-dez. 2014.
- CHAVES, P. R. L. **Direitos de Propriedade e desmatamento na velha e na nova fronteira agrícola: o caso dos Estados do Paraná e do Pará**. Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Econômico. Dissertação de Mestrado. Curitiba: 2008.
- HAESBAERT, R. Da desterritorialização à multiterritorialidade. **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina**. Universidade de São Paulo, 2005, p. 6774-6792.
- HELD, D.; MCGREW, A. **Prós e contras da globalização**. Traduzido por Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.
- HIRST, P.; THOMPSON, G. **Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade**. Tradução de Wanda Caldeira Brant. (4ª Edição) Petrópolis: Vozes, 2002.
- HODGSON, G. M. *What is the essence of Institutional Economics?* *Journal of Economic Issues*, v. 34, nº 2, junho, 2000, p. 317-329.

LAMBERTI, E. **Dinâmica comercial no território de fronteira: reexportação e territorialidade na conurbação Ponta Porã e Pedro Juan Caballero**. UFMS. Programa de pós graduação em Geografia. Dissertação de Mestrado. Aquidauana, 2006.

LEMONS, B. de O. **A nova agenda para cooperação e desenvolvimento fronteiriço entre Brasil e Uruguai: repercussões territoriais nas cidades gêmeas de Sant’ana do Livramento e Rivera**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós Graduação em Geografia. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre, 2013.

MACHADO, L; HAESBAERT, R.; RIBEIRO; L. P.; STEIMAN, R. PEITER, P.; NOVAES, A. “O desenvolvimento da faixa de fronteira: Uma proposta conceitual-metodológica.” In: OLIVEIRA, T. C. M. (org) **Território sem limites: estudos sobre fronteiras**. Campo Grande: Editora UFMS, 2005, p. 87-112.

MACHADO, L.O. “Estado, territorialidade, redes. Cidades gêmeas na zona de fronteira sul-americana”. In: SILVEIRA, M. L. (Org.). *Continente em chamadas: Globalização e território na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p.243-284.

_____. “Cidades na Fronteira Internacional: conceitos e tipologia”. In: NUÑEZ, A.; PADOIN, M. M.; OLIVEIRA, T. C. M. de. **Dilemas e Diálogos Platinos “Fronteiras”**. – vol.1. Dourados: Editora UFGD, 2010.

MULLER, K. M. “Espaços de fronteira nacionais, polos de integração.” In: OLIVEIRA, T. C. M. (org) **Território sem limites: estudos sobre fronteiras**. Campo Grande: Editora UFMS, 2005. p. 573-592.

NAHMÍAS, P. da S. A importância do planejamento para a gestão pública. **Revista Científica da Faculdade Darcy Ribeiro**, nº 005, jan/dez, 2014.

OLIVEIRA, L. V. N.; COLOGNESE, S. A. “Desenvolvimento Regional e seus atores: uma revisão conceitual”. In: **Perspectivas do Agronegócio e desenvolvimento Regional**. BRAUM, M. B. S.; BATISTA, A. A. (orgs). 1ªed. v. 1. Cascavel: Edunioeste, 2012, p. 15-37.

OLIVEIRA, T. C. M. de. “Tipologia das relações fronteiriças: elementos para o debate teórico-práticos.” In: _____. **Território sem limites: estudos sobre fronteiras**. Campo Grande: Editora UFMS, 2005. p. 377-408.

_____. Para além das linhas coloridas ou pontilhadas – reflexões para uma tipologia das relações fronteiriças. **Revista da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia (Anpege)**. V.11, n.15, p.233-256, jan-jun, 2015.

PECQUEUR, B. “A guinada territorial da Economia Global”. In: ETGES, V. E.; CADONÁ, M. A. (orgs.) **Globalização em tempos de regionalização: repercussões no território**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2016, p. 9-38.

PIACENTI, C. A.; LIMA, J. F. de; EBERHARDT, P. H. de C.; “Introdução”. In: _____. (orgs) **Economia e Desenvolvimento Regional**. Foz do Iguaçu: Parque Itaipu, 2016. 204p.

ROSSÉS, G. F. **Introdução à administração**. Universidade Federal de Santa Maria, Colégio Técnico Industrial de Santa Maria: Santa Maria, RS. [Rede e-Tec Brasil] 2014.

SHERMA, M. A. Cidades-gêmeas e integração: o caso de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. **Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina**. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2016.

SILVA, L. L. S. da. As Redes e as Interdependências Assimétricas: a análise das Relações Brasil e Bolívia através das Cidades Gêmeas de Brasília, Epitaciolândia e Cobija. **Revista Formação (Online)** Vol. 2; n. 23, abr. 2016, p. 175-203.

TONUCCI FILHO, J. B. M. Espaço e território: um debate em torno de conceitos-chave para a geografia crítica. **Revista Espinhaço** - 2(1), p.41-51, 2013.

VITTE, C. de C. S. Planejamento territorial, a questão do desenvolvimento e a integração regional na América do Sul após a segunda metade do século XX: uma reflexão a partir do Brasil. **Anais do XII Colóquio de Geocrítica**. Universidade Nacional de Colombia. Bogotá: 2012.

WONG-GONZÁLEZ, P. “Cooperación y competencia internacional de regiones: hacia nuevas formas de gestión de desarrollo regional binacional.” In: OLIVEIRA, T. C. M. (org) **Território sem limites: estudos sobre fronteiras**. Campo Grande: Editora UFMS, 2005, p. 155-194.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.