

As Fronteiras Territoriais e Sociais das Cidades-Gêmeas de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY): A Comercialização do Espaço Urbano Fronteiriço

Tiago Machado Faria de Souza - Arquiteto Urbanista. Docente efetivo do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul (IFMS). Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e De Sistemas Produtivos da Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (UEMS). E-mail: tiago.faria@live.com.

Vivian Leticia Godoy - Administradora. Bolsista CAPES. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e De Sistemas Produtivos da Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (UEMS). E-mail: vivian.godoy20@gmail.com.

Natália Bogado Balbuena - Economista. Bolsista PIPAB. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e De Sistemas Produtivos da Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (UEMS). E-mail: natalia_economia2014@hotmail.com.

Beatriz Dutra Dos Santos – Administradora. Bolsista CAPES. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e De Sistemas Produtivos da Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (UEMS). E-mail: biappms@hotmail.com.

Eliana Lamberti - Doutora em Economia do Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Docente efetiva e pesquisadora da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). Membro do Grupo de Pesquisa em Turismo: Planejamento, Gestão e Desenvolvimento do Turismo – PLANGEDTur e do Centro de Análise e Difusão do Espaço Fronteiriço – CADEF/UFMS. E-mail: lililamberti@hotmail.com.

Resumo

Esta pesquisa, de cunho qualitativo-observatório, tem como método, o estudo de caso do segundo maior arranjo urbano fronteiriço do território brasileiro, a conurbação entre os municípios de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY), uma vez que sua condição de cidade-gêmea confere peculiaridades específicas. Tem-se como objetivo central, compreender o processo de expansão da mancha urbana através de análise de imagens de satélites dos anos de 1984, 2007 e 2018, amparado a dados secundários e autores da literatura urbana. Os resultados indicam a existência de uma mudança nos padrões de expansão da mancha urbana, uma vez que os dois territórios autônomos adotam políticas urbanas distintas. Observou-se que o lado brasileiro apresenta legislação urbana mais persuasiva que o paraguaio e o histórico processo de especulação imobiliária – agora, amplamente influenciável pelo mercado globalizado – acirra a concorrência entre os vizinhos, a favor de um modelo de planejamento estratégico neoliberal promotor de segregação espacial e social.

Palavras-chave: Cidades-gêmeas. Direito à cidade. Neoliberalismo urbano. Planejamento urbano. Segregação espacial e social.

Abstract

This research, of stamp qualitative-observatory, has as method, the study of case of the second largest frontier urban arrangement of the Brazilian territory, the conurbation between the municipal districts of Ponta Porã (BR) and Pedro Juan Caballero (PY), once city-twin condition checks specific peculiarities. It is had as central objective, to understand the process of

expansion of the urban territory through analysis of images of satellites of the years of 1984, 2007 and 2018, aided secondary data and authors of the urban literature. The results indicate the existence of a change in the patterns of expansion of the urban territory, once the two autonomous territories adopt different urban politics. It was observed that the Brazilian side presents persuasive urban legislation than the Paraguayan and the report process of real estate speculation - now, thoroughly pushover for the globalization - it incites the competition among the neighbors, in favor of a model of planning neoliberal strategic promoter of space and social segregation.

Keywords: City-twin. Right to the city. Urban Neoliberalism. Urban planning. Space and social segregation.

Introdução

Este estudo tem como objetivo geral analisar a forma pela qual o espaço urbano das cidades-gêmeas de Pedro Juan Caballero (Paraguai) e Ponta Porã (Brasil) se modificaram com o decorrer dos anos, a partir das especificidades do processo de expansão de sua mancha urbana. Tem-se como objetivo específico realizar análise das políticas públicas dos municípios e como estes se atam ao mercado globalizado neoliberal, para verificar a influência no processo de expansão da mancha urbana e suas consequências sociais referentes à habitação nestes territórios.

A hipótese central é de que o modelo de planejamento brasileiro e paraguaio se pautam – em distintos níveis de intensidade e intencionalidade – no modelo neoliberal estratégico de direcionamento do espaço urbano que intensificam as distorções sociais a partir da segregação espacial e social. Com a dinâmica econômica urbana desregulamentada, abre-se um ciclo para o surgimento de novas demandas, novos consumos e novos problemas. A cidade agora resume-se a um grande mercado de compra e venda de direitos básicos, privatizando o direito a qualidade de vida nas cidades (HARVEY, 2012).

A anuência do Estado ante a trajetória da expansão urbana por uma lógica exclusivamente privada esbarra-se em conceitos básicos da promoção do desenvolvimento, pois nega-se o direito à liberdade, a partir do momento em que somente quem a possui são àqueles capazes de custeá-la.

A revisão bibliográfica fundamentada em autores que explanam sobre desenvolvimento, planejamento e sociologia urbana (David Harvey, Ermínia Maricato, Raquel Rolnik), possibilita a correspondência entre os modelos econômicos e de planejamento urbano dos dois países.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa observatória de um estudo de caso do território fronteiriço de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. A partir da análise de imagem de satélite do *software* Google Earth, objetivou-se verificar a evolução da mancha urbana desta conurbação.

Pela observação de três períodos específicos - 1984, 2007 e 2018 – analisou-se de que forma e a partir de que período as distintas políticas públicas urbanas adotadas por dois Estados autônomos passaram a refletir em problemas urbanos e sociais. Dados secundários obtidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), *Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos* (DGEEC) e Fundação João Pinheiro auxiliam na concepção e compreensão do problema.

Traçou-se polígonos de distintas cores sobre as respectivas manchas urbanas, sendo possível identificar as áreas urbanas em km² dos municípios durante os três recortes de tempo, o que viabilizou a construção de um gráfico de crescimento da mancha urbana destas cidades gêmeas e a sobreposição destes polígonos.

Embora apresente majoritariamente paradigma metodológico qualitativo interpretativo, trata-se de uma abordagem mútua pelo alto nível de multidisciplinariedade, onde aspectos quantitativos subsidiam na concepção deste estudo. Devido sua amplitude, o crivo teórico está pautado em autores de distintas áreas do conhecimento – geografia, sociologia, arquitetura e urbanismo – que explanam sobre o tema urbano, uma vez que qualquer ato na cidade corresponde a consequências econômicas e sociais.

De forma introdutória, é preciso destacar que, para esta pesquisa, o conceito de mancha urbana é análogo ao utilizado por Rossetti (2007) ao definir o termo expansão urbana. Trata-se de uma conotação espacial/temporal pela necessidade de ampliação territorial, para redimensionar funcionalmente os setores centrais da cidade e indexar novas áreas ao perímetro atual, seja por aumento populacional ou deterioração das áreas já ocupadas. No mesmo sentido, requer-se uma correta distinção entre os conceitos de espaço e território. Raffestin (1993) afirma que o território se forma a partir do espaço e, segundo Souza (2001) “todo espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder é um território, do quarteirão aterrorizado por uma gangue de jovens até o bloco constituído pelos países membros da OTAN” (p.11).

As políticas de planejamento urbano da fronteira globalizada

O município de Ponta Porã localiza-se na Microrregião de Dourados, pertencente ao estado de Mato Grosso do Sul, compondo fronteira internacional com o Paraguai, mais especificamente com o município de Pedro Juan Caballero, capital do Departamento de Ambambay¹. De acordo com Machado (2005), a interação transfronteiriça que ocorre entre as duas cidades analisadas é a do tipo Sinapse, cujas trocas entre as aglomerações urbanas são intensas e amplamente amparadas pelos países constituintes através de infraestrutura de articulação e regulamentação ao comércio.

Os municípios de Ponta Porã – MS e Pedro Juan Caballero – PY formam um dos mais importantes exemplos de cidades gêmeas da América do Sul. O Ministério da Integração Nacional do Brasil define - de acordo com a Portaria nº 125, de 21 de março de 2014, artigo 1º - cidades-gêmeas como:

[...] os municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou pluvial, 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, p. 45).

Para Pesavento (2002), a condição de fronteira é ser excêntrica, pela situação de ser borda, margem ou franja. O fato de não estar no centro seria, assim, não apenas estar distante, mas também ser diferente. A fusão territorial Brasil/Paraguai aqui analisada destoa-se por sua condição urbana, onde o ato de cruzar e transitar por dois países diariamente sem qualquer tipo de barreira física é algo corriqueiro e que apresenta características culturais distintas. São exemplos dessas características: a fusão territorial e das línguas espanhola, guarani e portuguesa originaram em dialetos únicos, a gastronomia é fortemente influenciada pela histórica região de plantações de ervais, clima e posicionamento geográfico, entre outras especificidades.

Individualmente, os municípios em questão podem ser caracterizados como de pequeno porte, por apresentarem população total inferior a 100.000 habitantes². Porém, trata-se de um núcleo urbano conurbado e sem barreira física que qualquer análise deve estruturar-se em um território internacional de 200.000 habitantes, sendo o segundo maior arranjo populacional fronteiriço internacional do Brasil³. Segundo Torrecilha (2013), cidades fronteiriças, principalmente as conurbadas em situação de cidades-gêmeas apresentam características urbanas específicas, equiparando-se às grandes aglomerações.

Este estudo está fundamentado, portanto, num núcleo urbano periférico, sendo possível observar os mais variados problemas urbanos de uma região metropolitana, agravado por

fazerem parte de dois Estado autônomos que adotam políticas distintas acerca de planejamento urbano.

Do lado brasileiro, o município de Ponta Porã submete-se ao conceito de planejamento urbano que surgiram juntamente com a Constituição de 1988. As leis implementadas são uma transmutação da Carta de Athenas⁴ – um conjunto de normas que pleiteava a construção de um ambiente urbano mais racional e equilibrado que viesse atender a necessidade de todos os cidadãos.

No Brasil, o artigo 30 da Constituição Federal de 1988 estabelece aos municípios o dever de promover o adequado ordenamento territorial exercendo a tarefa quanto ao uso e ocupação do solo (BRASIL, 1998), tendo o Plano Diretor - artigo 182, parágrafos 1º e 2º - um instrumento municipal de diretrizes de ocupação da cidade (BRASIL, 2001). Segundo Fernandes (1998), devem ser orientados pelo direito à uma vida digna nas cidades e pelo direito de viver com qualidade de vida se sobressaindo ao mero direito de sobrevivência.

Outro instrumento jurídico atinente é o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257 criada em 2001) que, dentre outras providências, estabelece uma séria de políticas de desenvolvimento urbano que auxiliam as municipalidades no processo de proporcionar um espaço urbano de qualidade e igualitário ao cidadão (BRASIL, 2001). Dentre estes instrumentos destaca-se o Plano Diretor, que fixa as diretrizes e as políticas públicas do desenvolvimento urbano do município.

Ponta Porã elaborou seu primeiro Plano Diretor em 2006⁵, baseado no Código de Obras Municipal do ano de 1993⁶, que propõe o ordenamento do espaço urbano através de 19 zonas que delimitam e condicionam o crescimento da cidade (PONTA PORÃ, 2006) e estabelece as normas regulamentadoras para a aprovação de novas construções e reformas (PONTA PORÃ, 1993). O município dispõe também da Lei Orgânica Municipal, criada no ano de 1990 e revisada em 1996, que visa “garantir a dignidade do ser humano e o pleno exercício dos seus direitos”. (PONTA PORÃ, 1997, p.01).

Do outro lado da linha internacional, o Paraguai também impõe a seus municípios a *Ley Orgánica e Plan Regulador*. A capital administrativa do Departamento de Amambay estabelece a *Ley Orgánica Municipal* nº 1294/87 e o *Plan de Ordenamento Territorial y Ambiental* em novembro de 2010. Para Torrecilha (2013), esta legislação não pode ser comparada a um plano diretor por conter apenas características de uso e ocupação do solo, pois fraciona o território urbano municipal em nove zonas (comercial, residencial, industrial, etc). A autora salienta que

estes documentos regulatórios do território urbano, tanto brasileiro como paraguaio, desconsideram a integração entre as cidades-gêmeas.

Por outro lado, alguns teóricos ajudam a compreender essa desintegração. A dinâmica dos tempos globalizados⁷ e neoliberais⁸, tem apresentado um novo método de planejamento estratégico, conforme o modelo de sucesso estabelecido em Barcelona, para as cidades brasileiras e latino-americanas. Segundo Vainer (2007), para seus criadores, por estarem submetidas a novas condições impostas pela globalização, as cidades agora devem ser gerenciadas como grandes empresas.

O marketing urbano passa a imperar, pois “a cidade é uma mercadoria a ser vendida, num mercado extremamente competitivo em que outras cidades também estão à venda.” (VAINER, 2007, p. 78). Para Maricato, o “plano estratégico cumpre um mesmo papel de desregular, privatizar, fragmentar, e dar ao mercado um espaço absoluto” (2008, p. 196). A cidade é vista exclusivamente como mercadoria a ser negociada ou vendida, induzindo problemas: baixa densidade urbana, crescimento desregulado, especulação imobiliária, enormes problemas ambientais e de mobilidade urbana.

Aparentemente, a globalização e a divisão internacional do trabalho obrigaram os países periféricos a tornarem-se leiloeiros e vendedores ambulantes, onde ganha aquele que desprende de maiores retrocessos sociais e bem-estar de sua população (HARVEY, 2012). Muito mais que facilidades e tecnologia, a globalização induz a pobreza globalizada, que deixa de ser nacional para se tornar estrutural, inevitável e incurável (SANTOS, 2004).

Segregação espacial e exclusão social

O Sociólogo David Harvey, em sua escrita – Direito à Cidade, afirma que o processo de formação das cidades está diretamente relacionado ao espaço onde necessariamente existe produção excedente. Portanto, “sempre foi um fenômeno de classe, uma vez que o controle sobre o uso dessa sobreprodução sempre ficou na mão de poucos” (HARVEY, 2012, p.02), existindo uma relação tênue entre o capitalismo a urbanização.

A expansão do espaço urbano atua como protagonista ao se absorver o excedente da produção, criando necessidades, induzindo novos consumos e estilos de vida que possam promover mais consumo e, capaz de criar nichos de mercado, privatizando o direito a qualidade de vida nas cidades (HARVEY, 2012).

Tal mercantilização do espaço urbano provoca a separação entre as classes e a segmentação do espaço. Consecutivamente, a dominação se alastra ao ponto que “a representação da cidade se torna a cidade da elite, tomando o lugar do todo, a partir de uma sociedade baseada no espetáculo, no monólogo, verdadeira fábrica de alienação (Debord, 1992 apud MARICATO, 2008, p. 193).

Para Rolnik (2008) qualquer que seja a dimensão das cidades, o procedimento de valorização imobiliária no Brasil ocorre através dos loteamentos, que transformam a terra rural em urbana. Lógica pela qual poucos mantêm a posse da terra urbana, idêntico ao modelo segregador característico da sociedade patrimonialista do Brasil pré-republicano. Esse mercado imobiliário especulativo se desenvolve a partir da expectativa de valorização dos preços de terrenos urbanizados ociosos, esperando sua valorização (MARICATO, 1996).

Limita-se o acesso ao solo urbano e à moradia, uma vez que “a pequena parte do tecido urbano dotada de infraestrutura e serviços tem sido cada vez mais objeto de cobiças imobiliárias o que leva às alturas o preço das terras nessas áreas” (PINHEIRO, 2010, p. 32). Portanto, é possível considerar o domínio do setor imobiliário urbano como principal mecanismo para obter-se a segregação espacial e exclusão social.

O termo exclusão aplicado ao contexto urbano aqui estudado baseia-se naquele logrado por Rodgers (1995, apud ROLNIK, 1999, p. 101), onde

[...] a noção de exclusão considera tanto os direitos sociais quanto aspectos materiais [...] falta de acesso a bens e serviços – que implicam não somente na satisfação de necessidades básicas –, mas também a ausência de acesso a segurança, justiça, cidadania e representação política.

Villaça (1998) afirma que há um “efeito do espacial sobre o social, e não ao contrário, como ocorre tradicionalmente nas interpretações do espaço”, pois a segregação é uma característica intrínseca ao controle do espaço urbano pelas classes dominantes, possibilitando o controle “da produção e consumo do espaço urbano, sujeitando-o aos seus interesses” (p. 138).

A segregação socioespacial induz a exclusão social, através do processo de acentuação da divisão social do espaço no interior da cidade, ou seja, há um elo tênue “entre as políticas públicas e os impactos espaciais dessas políticas, na forma de segregação de classes sociais no espaço urbano” (MARISCO, 2003, p. 25). A autora afirma que a condição social de exclusão envolve perdas territoriais, políticas, culturais, econômicas e sociais.

Raquel Rolnik (1999) amplia a discussão ao afirmar que “a exclusão territorial na cidade brasileira é mais do que a imagem da desigualdade, é a condenação de toda a cidade a um urbanismo de risco” (p.100), pois está em constante ameaça pela cobiça imobiliária, congestionamentos e assaltos. Tal cenário acarreta um processo de redução das interações entre as distintas classes sociais.

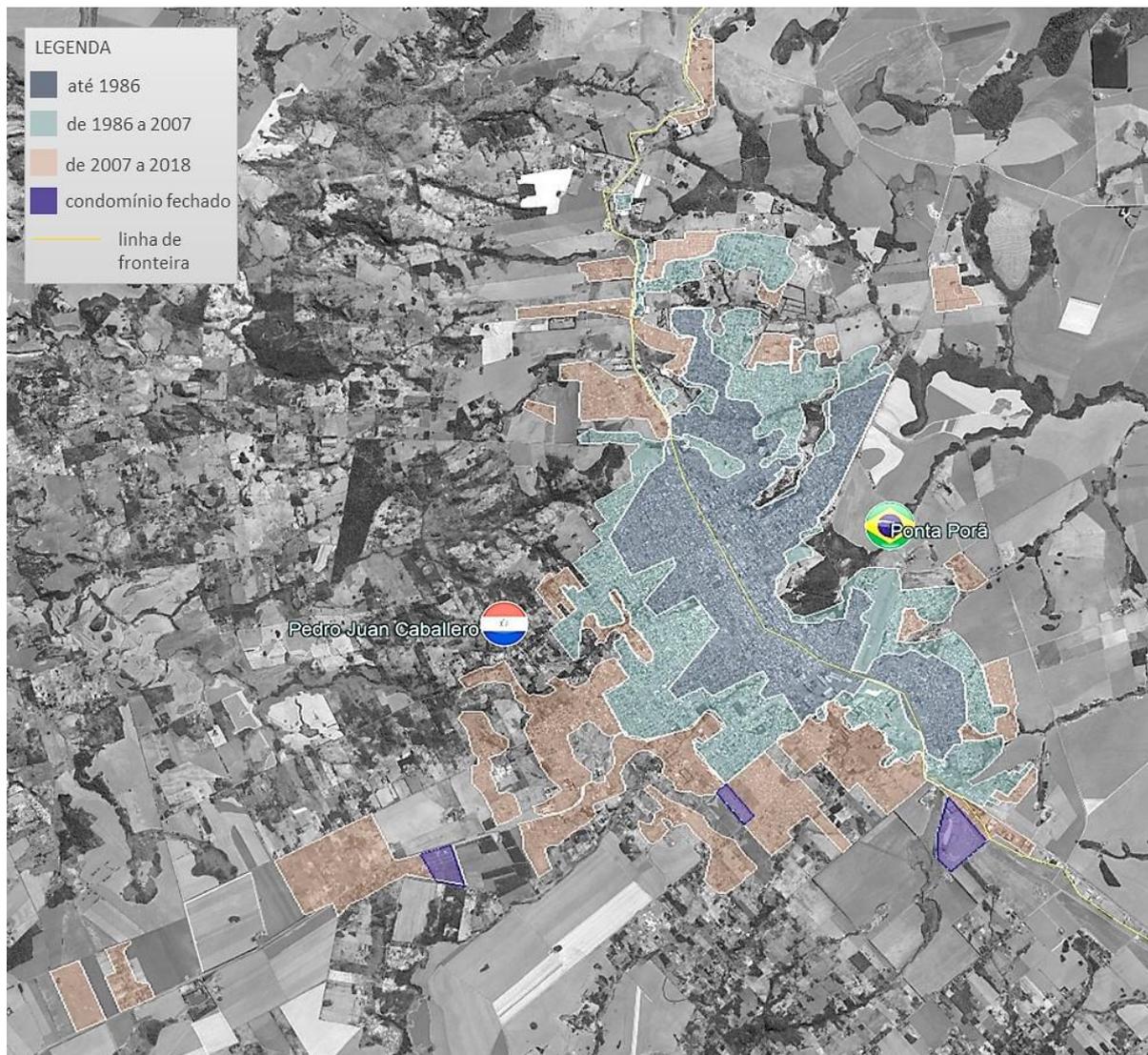
O modelo de urbanismo de risco estabelece o fim da coesão social e o vínculo entre as classes dá-se pela violência (PINHEIRO, 2010). Raquel Rolnik (1999), ao cruzar dados entre violência e exclusão territorial, trabalha “a hipótese de que a exclusão territorial torna indivíduos, famílias e comunidades particularmente vulneráveis, abrindo espaço para a violência e ao conflito” (p. 107). A restrição do direito a cidade àqueles que podem pagar por ele acarreta em um cenário de imediatismo por parte da população desassistida. É necessário pagar para poder usufruir das benesses urbanas da cidade globalizada neoliberal.

Para Fernandes e Alfonsin (2003), para ter direito à moradia e à terra urbana, e superar as condições de habitação de insegurança e precariedade características das áreas periféricas, uma gradativa parcela de pessoas percebe, nas distintas práticas ilegais⁹, a oportunidade de transcender a situação de segregado e excluído e, por fim, integrarem-se ao direito do usufruto daquela cidade pulsante, moderna e facilitadora.

A mercantilização do direito à moradia

Adentro do espaço urbano fronteiriço é possível observar que o processo de expansão das manchas urbanas transcorreu de formas distintas nos territórios brasileiro e paraguaio. Observa-se que o processo de expansão das manchas urbanas ocorreu quase de forma concomitante nos dois lados da faixa de fronteira até o ano de 2007. A partir de então, intensifica-se o processo de urbanização no território paraguaio. A FIGURA 1 evidencia a distinção no processo de crescimento da macha urbana desta área de estudo entre os anos de 1986 e 2018.

FIGURA 1 – ANÁLISE DO TERRITÓRIO URBANO DOS MUNICÍPIOS DE PEDRO JUAN CABALLERO (PY) E PONTA PORÃ (BR)



FONTE: Elaboração própria a partir do *software* Google Earth (2018).

Trata-se do suprimento por habitação e moradia pelo mercado imobiliário especulativo. Com a quase inexistência de políticas públicas de habitação, o trabalhador de baixa renda vê-se obrigado a comprar um lote em terras periféricas, cada vez mais longínquas, desprovido de mínima infraestrutura urbana. Como não há alternativas, o mercado financeiro e o Estado provém os cidadãos ao acesso facilitado ao crédito habitacional, na indução da aquisição da casa própria. Para Hirata (2009), trata-se de uma manobra da pobreza, pois não se visa mudanças na política de habitação urbana. A promoção do acesso à moradia através do consumo e da dependência na conquista da casa própria cria um ambiente de insegurança por não garantir meios para que a população quite os imóveis (HIRATA, 2009).

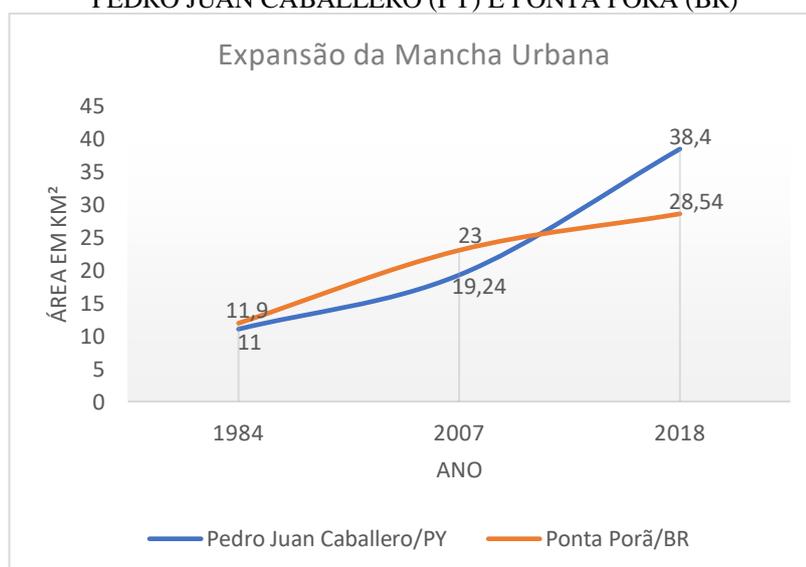
Em Guerra dos Lugares, Raquel Rolnik (2015) afirma que o processo de financeirização da moradia transforma a habitação em mercadoria, convertendo em um novo

ativo para o capital financeiro. “É preciso procurar o dinheiro onde ele está: com os pobres. Eles não têm muito, mas são muitos...”¹⁰. A autora destaca que os países da América Latina proporcionam a maior carteira de microfinanciamento habitacional do mundo. Ao integrar essa população pobre latino-americana ao sistema de crédito, um novo mercado lucrativo expande as fronteiras do capital e aumentando a vulnerabilidade dos mais pobres por enfraquecer as possibilidades de acesso à terra e habitação.

Neste modelo de planejamento urbano estratégico neoliberal, o direito à habitação e ao território urbano transforma-se em mercadoria, tendo o seu valor atribuído à infraestrutura local. Essa cifra impõe à população de baixa renda um elevado preço ao acesso à terra urbanizada (VILLAÇA, 1998), sendo os loteamentos periféricos e as favelas, alternativas de moradia àqueles alheios ao capital e ao processo de financeirização da moradia. Para atender a grande demanda por terra urbana acessível, observa-se um processo de expansão das áreas urbanizadas de Pedro Juan Caballero.

O menor ritmo de expansão da mancha urbana de Ponta Porã, conforme GRÁFICO 1, está atrelado ao modelo de planejamento urbano estabelecido pelo Estatuto das Cidades, cujas diretrizes possibilitam ao Estado, promover uma cidade mais densa e limitar as intenções especulativas do mercado imobiliário.

GRÁFICO 1 – ANÁLISE DA EXPANSÃO DA MANCHA URBANA DAS CIDADES-GÊMEAS DE PEDRO JUAN CABALLERO (PY) E PONTA PORÃ (BR)



FONTE: Elaboração própria (2018).

Para Tomanik (2017) o Estatuto da Cidade atua como instrumento da legislação urbana capaz de controlar a expansão do perímetro urbano dos municípios brasileiros. Segundo a autora,

O Estatuto da Cidade, ao incorporar diretrizes para a delimitação de novas áreas de expansão, busca resguardar os municípios dos impactos negativos da gestão territorial que não considera as fragilidades e necessidades locais, sempre tratadas com menor importância diante da pressão de investidores que buscam extrair da terra seu máximo potencial de lucro. (TOMANIK, 2017, p. 13).

De acordo com Nobre (2004), ao explicar sobre modelos urbano sustentáveis, afirma que – primordialmente - a densidade urbana¹ pode ser considerada como elemento principal capaz de proporcionar o crescimento urbano sustentável às cidades, pois maximiza o uso da infraestrutura instalada. Diversos autores retratam a importância de considerá-la como ferramenta chave na aplicação de políticas públicas de planejamento territorial visando centros populacionais mais humanos e sustentáveis, além de poder avaliar a eficiência das políticas de planejamento urbano.

Porém, o conjunto de normas da legislação brasileira acaba “dificultando a explicitação de forças e setores excluídos da legalidade, a regulação acaba contemplando aqueles que já estão contemplados, ou seja, a minoria de alta renda” (ROLNIK, 2000, p.5), pois as iniciativas aumentaram a lacuna existente entre o mercado formal e aqueles que não o acessam (MARICATO, 2008).

A política de promoção da moradia quase exclusiva pela sua aquisição desampara de forma crítica a população mais necessitada: àqueles que não possuem renda. A estes, não lhes é ofertado crédito, mesmo que mínimo, que possibilite a aquisição de uma habitação via mercado, assim:

[...] se o mercado é muito restrito às camadas de mais altas rendas, como acontece no Brasil, e o investimento público é escasso, a produção informal fatalmente se amplia, pois, como já foi destacado, todos moram em algum lugar (MARICATO, 2009, p.37).

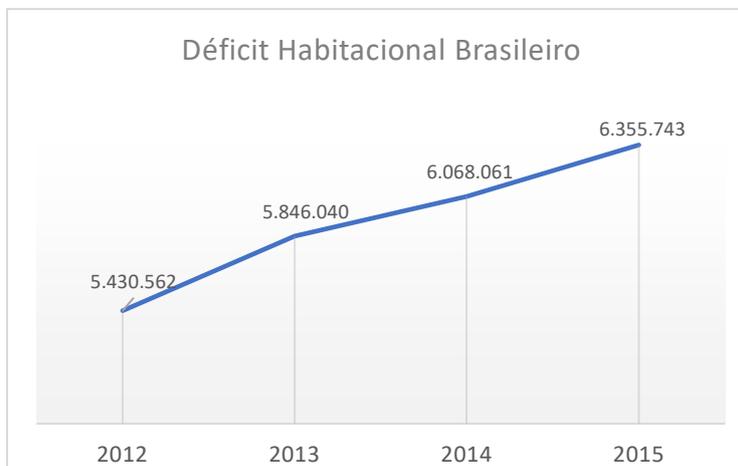
Por sua vez, o investimento do Poder Público em habitações populares e outras modalidades de moradia – como o aluguel social¹¹ – são insuficientes, resultando a estes, buscar as favelas como alternativa de moradia.

No Brasil, a Fundação João Pinheiro mensura a necessidade de provisão de moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação através do indicador déficit

¹ Considera-se densidade urbana como a relação de indivíduos ocupando determinado perímetro urbano.

habitacional¹² - GRÁFICO 2 - como sendo moradias sem condições de habitabilidade devido a sua precariedade ou desgaste de estruturas físicas. Condiz ainda à coabitação familiar forçada e aos moradores que não têm condições de arcar com o ônus excessivo do aluguel urbano.

GRÁFICO 2 – DÉFICIT HABITACIONAL DO BRASIL



FONTE: Elaborado pelo autor a partir de dados da Fundação João Pinheiro (2018).

Segundo Silva (2013), o Paraguai investe de forma insuficiente no setor habitacional, existindo uma retração nos investimentos sociais em habitação durante os últimos anos. A instituição responsável pelas políticas habitacionais no país é a SENAVITAT - *Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat*, que objetiva “a gestão e implementação da política do setor de habitação e sua correspondente estrutura, como serviços básicos, transportes, e permitindo o acesso universal à moradia digna [...]” (SILVA, 2013, p.32).

O déficit habitacional no país vizinho é mensurado a cada dez anos pela *Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos* (DGECC) e estima a demanda de construção de moradias precárias. Segundo os dados, no ano de 2002 o número era de 1.098.005 e em 2012, 1.223.165. (DGECC, 2016).

O lado brasileiro do território urbano fronteiriço apresenta uma favela urbana consolidada – conhecida como “favelinha” (FIGURA 2) – atendendo o quantitativo de submoradias agrupadas em determinado espaço, conforme estabelecido pelo IBGE (2010b).

FIGURA 2 – ASSENTAMENTO URBANO “FAVELINHA” NA CIDADE DE PONTA PORÃ



FONTE: Elaborado pelo autor (2018).

No território pedrojuanino, embora menores em área, distribuem-se de maneira heterogênea em áreas vulneráveis (margem de córregos, rodovias, encostas – FIGURAS 3 e 4).

FIGURAS 3 E 4 – PEQUENOS AGRUPAMENTOS DE HABITAÇÕES PRECÁRIAS ESTABELECIDOS EM ENCOSTA DE CÓRREGO URBANO NA CIDADE DE PEDRO JUAN CABALLERO (PY)



FONTE: Elaborado pelo autor (2018).

Para Gomide (2003), as favelas, os cortiços, os loteamentos clandestinos e demais formas de informalidade de ocupação e uso do solo são os principais efeitos do processo de exclusão social urbana. De acordo com Rolnik (1999 apud GOMIDE, 2003, p. 08),

[...] o processo de exclusão social cria a situação da cidade dividida entre a porção formal (rica e com infraestrutura) e a ilegal (pobre e distante, caracterizada pela baixa oferta de serviços públicos e ausência de infraestrutura).

Grande parte dos novos espaços suburbanos criados pelo mercado imobiliário, caracterizam-se por baixos índices de infraestrutura, ausência de serviços públicos e população de baixa renda. Segundo Queiroz Filho (2015, apud UN-HABITAT, 2007), trata-se de *slums*, assentamentos precários que se transmutam em áreas urbanas devidos problemas sociais e pobreza urbana, característico dos países em desenvolvimento. Distinguem-se das favelas pelo quesito legal da propriedade.

O processo de “miamização” da fronteira

A partir da indução da ausência ou insuficiência do Estado perante às demandas urbanas, o setor imobiliário tem a possibilidade de criar zonas urbanizadas dotadas de todas os benefícios urbanos (segurança, infraestrutura, lazer, mobilidade), objetos de desejo para as classes altas e médias. Para Caldeira (2000), são enclaves fortificados que desencadeiam um novo modelo de segregação, discriminação social e reestruturação econômica através da construção de espaços restritos e monitorados para morar, trabalhar e se divertir.

Dentro da mancha urbana do espaço fronteiro analisado, existem 3 empreendimentos imobiliários em condomínio fechado, todos eles, situados no território paraguaio. As elites optam por isolarem-se ante ao mar de pobreza ao qual se circundam ao contrário de atentarem-se para o crescimento da penúria dos demais habitantes da cidade (FERREIRA, 2000).

Desde que se possa pagar, esses espaços seduzem pelo conceito ideal de cidade, quase que alheios ao contexto urbano local, uma fortaleza privada, independente do Estado – a ilusão de poder viver em verdadeiras “Ilhas de primeiro mundo”¹³ – capazes de oferecer as melhores condições de vida urbana, assim como as existentes nos países centrais. Esses locais apresentam características arquitetônicas similares àqueles apresentados pelo mercado publicitário globalizado, consideradas como ideias.

São espaços padronizados a um modelo estilo de vida *american way of life*¹⁴ destinados àqueles que, através do seu trabalho, superam a pobreza para desfrutar do melhor do mundo globalizado, renegando qualquer referência (arquitetônica, paisagística, estético e cultural) que possa remeter às características locais. Harvey (1992) compreende como um modelo urbano cenográfico que teatraliza lugares públicos de primeiro mundo, espaços produzidos por uma

espetacularização arquitetônica integrada aos padrões éticos e estéticos da globalização (TEOBALDO, 2010, p.139).

Para Beck (1998), trata-se do caráter polarizador e estratificante da globalização em nível internacional, onde os ricos se globalizam e a enorme porcentagem de população pobre, à margem do processo de desenvolvimento, intensifica os conflitos sociais e a degradação da qualidade de vida em boa parte do planeta.

Conclusão

As páginas anteriores objetivaram analisar a forma pela qual o espaço urbano das cidades-gêmeas de Pedro Juan Caballero (Paraguai) e Ponta Porã (Brasil) se modificaram com o decorrer dos anos, a partir das especificidades do processo de expansão de sua mancha urbana. Com a sobreposição das imagens de satélite foi possível evidenciar uma considerável distinção no processo de expansão das manchas urbanas, o que pode ser referenciado na manifestação de elementos específicos neste espaço urbano fronteiro. O desencadeamento da segregação espacial, com o surgimento de condomínios fechados, as favelas e as zonas periféricas corroboram com a argumentação teórica acerca da relação entre os aspectos urbanos e suas implicações sociais.

De modo específico, a análise das políticas públicas dos municípios comprovou a hipótese inicial de que é real a influência da dinâmica do mercado globalizado neoliberal no processo de expansão da mancha urbana e suas consequências sociais referentes à habitação nestes territórios.

O cenário inflama-se ao fato destes dois países dotarem estratégias de planejamento urbano conflitantes, resultantes de políticas urbanas distintas. Estes conflitos referem-se não somente a ocupação do solo e consequente expansão da mancha urbana sem preocupação com a sustentabilidade ambiental, mas também em relação ao saneamento básico, destinação e tratamento dos resíduos sólidos e a gestão da água. Tais aspectos exigem necessariamente políticas conjuntas e convergentes haja vista que estes elementos não “reconhecem” os limites fronteiriços.

Tanto o Estatuto da Cidade, quanto a *Secretaria Nacional de la Vivienda y el Hábitat* não tem efetividade na intervenção do processo histórico de comercialização do espaço urbano pelo mercado imobiliário, que capitaliza – em maior ou menor escala – o direito ao usufruto da

cidade fronteiriça, o que possibilita gerar novos nichos de mercado. Entretanto, não há como promover o desenvolvimento local, ainda mais desfragmentando a sociedade.

As cidades de Pedro Juan Caballero e Ponta Porã carecem de mínimas condições de infraestrutura que possibilitem qualidade urbana a seus cidadãos. Ainda não se superou temas abordados pelo planejamento urbano funcionalista, seja pelo seu processo recente de colonização ou modelo imperial de relação dependente entre países do eixo centro-periferia.

Portanto, o modelo de planejamento brasileiro e paraguaio se pautam – em distintos níveis de intensidade e intencionalidade – no modelo neoliberal estratégico de direcionamento do espaço urbano que intensificam as distorções sociais a partir da segregação espacial e social. Com a atual dinâmica econômica e urbana, acirram-se os problemas urbanos e novos são gerados sistematicamente.

Ambos os governos, sejam locais ou estaduais, devem propor ações e subsídios para o florescimento de uma alternativa que esteja pautado no território como ator principal na promoção do desenvolvimento, através do fortalecimento de sua vocação – seja ela universitária, turística ou empresarial – na indução de desenvolver o capital social e propiciar um ambiente urbano que possibilite avanços científicos e tecnológicos, instrumentos realmente capazes de elevar a competitividade deste espaço urbano fronteiriço frente ao mercado globalizado.

Bibliografia

BECK, Ulrich. **¿Que es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización.** España: Paidós, 1998.

BRASIL. **Constituição (1988).** Constituição: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 de nov. de 2001.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Guia para o mapeamento e caracterização de assentamentos precários.** Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

_____. Portaria nº 125, de 21 de março de 2014. Estabelece o conceito de cidades-gêmeas nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 56, 26 mar. 2014, Seção 1, p. 45.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de Muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: Edusp, 2000.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS (DGEEC). **Manual del Censista. Censo Nacional de Población y Viviendas**. Paraguay, 2012.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS (DGEEC). **Principales indicadores de viviendas. Total País. Área Urbana-Rural**. Paraguay, 2016.

FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico**. São Paulo: Del Rey, 1998.

FERNANDES, Edésio.; ALFONSIN, Betânia (org.). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

FERREIRA, João Sette Whitaker. Globalização e urbanização subdesenvolvida. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 10-20, oct. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 abr. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392000000400003>.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit Habitacional no Brasil 2007**. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília: 2009.

GOOGLE. Google Earth. **Território urbano dos municípios de Pedro Juan Caballero (PY) e Ponta Porã (BR)**, 2018. Imagem de satélite. 22 fev. 2018.

GOMIDE, A. A. **Transporte urbano e inclusão social**: elementos para políticas públicas. Brasília: IPEA, 2003. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2003/td_09>. Acesso em: 20 out. 2013.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Revista Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

HIRATA, Francini. “Minha Casa, Minha Vida”: política habitacional e de geração de emprego ou aprofundamento da segregação urbana? **Revista Aurora**, Marília, v. 2, n. 2, p. 1-11, jul. 2009.

IANNI, Octavio. Globalização e neoliberalismo. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 23-32, abr./jun. 1998. Disponível em: <<http://files.professor-benedicto-carlos.webnode.com/200000009-ea25feb1e1/globaliza%C3%A7%C3%A3o%20e%20neoliberalismo.pdf>>. Acesso em: 20 de jun. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010a.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico do Brasil**. Aglomerados subnormais: primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2010b.

MACHADO, Lia Osório. Estado, territorialidade, redes: Cidades-gêmeas na zona de fronteira sul-americana. In: SILVEIRA, M.L (org.). **Continente em Chamas**: Globalização e território na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 243-281.

MARICATO, Erminia. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, n. 21, p. 33-52, 2009.

_____. Erminia. Globalização e política urbana na periferia do capitalismo **Territórios**, Bogotá, n. 18-19, p. 183-205, jan./dez. 2008.

_____. **Metrópole na periferia do capitalismo**: Ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARISCO, Luciane Maranhá de Oliveira. **A norma e o fato**: abordagem analítica da segregação sócio-espacial e exclusão social a partir dos instrumentos urbanísticos. 2003. 212 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, UNESP, Presidente Prudente, 2003.

NOBRE, Eduardo A. C. Desenvolvimento urbano e sustentabilidade: uma reflexão sobre a grande São Paulo no começo do século XXI. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DO NUTAU, 2004, São Paulo. **Anais...** São Paulo: NUTAU/ FAU, 2004.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. Além das Fronteiras. In: MARTINS, Maria Helena (org.). **Fronteiras Culturais**: Brasil – Uruguai – Argentina. São Paulo: Ateliê Editorial, 2002.

PINHEIRO, Otilie Macedo. **Plano Diretor e Gestão Urbana**. Brasília: UAB, 2010.

PONTA PORÃ (Município). Lei nº. 2890 de 17 de setembro de 1993. **Código de Obras do Município de Ponta Porã**. Prefeitura Municipal de Ponta Porã, 1993.

_____. (Município). **Lei Orgânica Municipal do Município de Ponta Porã**. Prefeitura Municipal de Ponta Porã, 1997.

_____. (Município). Lei nº. 031 de 10 de outubro de 2006. **Plano Diretor Participativo do Município de Ponta Porã**. Prefeitura Municipal de Ponta Porã, 2006.

QUEIROZ FILHO, Alfredo Pereira de. As definições de assentamentos precários e favelas e suas implicações nos dados populacionais: abordagem da análise de conteúdo. **Urbe, Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 7, n. 3, p. 340-353, dez. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692015000300340&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 18 fev. 2018. Epub 18-Set-2015. <http://dx.doi.org/10.1590/2175-3369.007.003.AO03>.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

ROLNIK, Raquel. As tipologias e os requisitos urbanísticos e ambientais do parcelamento do solo urbano no Projeto de Lei nº 3057/00. In SAULE JR, Nelson (org.). **A perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei de parcelamento do solo**. São Paulo: Instituto Polis, 2008, p 42-48.

_____. Exclusão territorial e violência. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 13, n. 4, p. 100-111, dez. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010288391999000400011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 09 mar. 2018.

_____. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

_____. Regulação Urbanística no Brasil: conquistas e desafios de um modelo em construção. In: **Anais do Seminário Internacional**: Gestão da terra urbana e habitações de interesse social.

Campinas: FAU-PUC Campinas: Laboratório do Habitat/Instituto Pólis/Lincoln Institute of Land Policy, 2000.

ROSSETTI, Lucimari Aparecida Franco Garcia. **Geotecnologias aplicadas à caracterização e mapeamento das alterações da cobertura vegetal intra-urbana e da expansão urbana da cidade de Rio Claro (SP)**. 2007. 115 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Instituto de Geociências e Ciências Exatas, UNESP, Rio Claro, 2007.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2004.

SILVA, Bruna Morillo. **Habitação popular na fronteira: o caso da conurbação de Ponta Porã com Pedro Juan Caballero**. 2013. 70 f. Dissertação (Mestrado em estudos Fronteiriços) - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, UFMS, Corumbá, 2013.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. O território: sobre espaço e poder. Autonomia e desenvolvimento. In CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001, p.77- 116.

TEOBALDO, Izabela Naves Coelho. A cidade espetáculo. **Sociologia: Revista do Departamento de Sociologia da FLUP, Porto, Vol. XX, pág. 137-148, 2010.**

TOMANIK, Raquel. Rural versus urbano: quais são as regras da disputa? Uma discussão a partir da aplicação do artigo 42-B do Estatuto da Cidade em Betim / MG. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 16. 2017, São Paulo. **Anais eletrônicos...** São Paulo: ANPUR, 2017.

Disponível em: <

http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_SessoSe_Tematica/s/ST%203/ST%203.13/ST%203.13-05.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2018.

TORRECILHA, Maria Lucia. **A gestão compartilhada como espaço de Integração na fronteira Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai)**. 2013. 180 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, 2013.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**, 4ª. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

¹O Paraguai organiza sua estrutura política administrativa de seu território em dezessete departamentos, além do Distrito Capital de Assunção. Dentre estes está o Departamento de Amambay, cuja capital tem-se o município de Pedro Juan Caballero.

² A população total do município de Ponta Porã é de 77.872 habitantes (IBGE, 2010a) e de Pedro Juan Caballero é de 88.189 habitantes (DGEEC, 2012).

³O Arranjo populacional fronteiro internacional de Foz do Iguaçu/Brasil - Ciudad del Este/Paraguai apresenta população urbana total de 674 669 habitantes, o maior do Brasil. (IBGE, 2010a)

⁴ A Carta de Atenas foi um documento redigido pelo Arquiteto Le Corbusier em Atenas 1933, durante o IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna.

⁵ Lei Complementar n° 31/2006, revisada pela Lei Complementar n°84/2012.

⁶ Lei 2890/1993.

⁷ “A globalização é, de certa forma, o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista” (SANTOS, 2004, p. 12).

⁸ Ianni (1998, p. 29) “o neoliberalismo compreende a liberação crescente e generalizada das atividades econômicas, englobando produção, distribuição, troca e consumo”.

⁹ Exemplifica-se como práticas ilegais os assentamentos urbanos e as ocupações imobiliárias nos centros urbanos pelas famílias desassistidas ao direito à cidade.

¹⁰ Alphonse Allais (1854-1905).

¹¹ Benefício de caráter assistencial e temporário implementado em diversos municípios do Brasil, destinado às famílias de baixa renda que apresentam situação de vulnerabilidade social e econômica.

¹² O indicador não estabelece relação com os fatores que possam condicionar a qualidade de vida de seus moradores (energia elétrica, água potável, saneamento básico).

¹³ Termo utilizado por Ferreira (2000) no texto Globalização e Urbanização Subdesenvolvida, para caracterizar o processo de auto segregação – espécie de sítio urbano - das classes médias e altas nos países subdesenvolvidos.

¹⁴ Padrão de vida pautado no consumismo que passa a ser disseminado pela mídia cinematográfica estadunidense nos anos 1950 como referência a ser idealizada.