

# IV SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

## TÍTULO DO TRABALHO

Cidades de fronteiras: desafios da gestão e integração espacial
---

## TÓPICO TEMÁTICO

Número	Descrição
3	Fronteira, integração espacial e territorialidades: desafios e experiências

## AUTOR PRINCIPAL

## INSTITUIÇÃO

Tomás Antonio Moreira	PUCPR – Pontifícia Universidade Católica do Paraná
-----------------------	--

## CO-AUTORES

## INSTITUIÇÃO

1	Gilda Amaral Cassilha	PUCPR – Pontifícia Universidade Católica do Paraná
2		
3		

## RESUMO DO TRABALHO

Este trabalho se insere no grupo de pesquisas científicas sobre governança urbana no Brasil, tendo em vista as crescentes investigações sobre a governança municipal e, sobretudo, da governança metropolitana.

O trabalho apresenta os desafios da integração espacial supramunicipal das cidades geminadas de divisas estaduais e de fronteiras, isto é de cidades que possuem um espaço territorial contíguo e pertencem a duas ou mais administrações estaduais ou a países distintos. Dentre os principais desafios, os conflitos das cidades geminadas de divisas estaduais e de fronteira são expostos, no que tange as gestões municipais, estaduais e por vezes federais diversas, no âmbito do planejamento urbano e regional e sua integração.

Este trabalho esboça as bases do problema e alguns resultados do projeto de pesquisa, em desenvolvimento: Governança Supramunicipal em cidades geminadas de divisas estaduais e de fronteiras, cujos objetivos referem-se à delimitação e leitura das cidades brasileiras que compõem as cidades geminadas de divisas estaduais e de fronteira; à verificação da existência ou não de mecanismos de gestão urbana supramunicipal destes grupos de cidades; à compreensão dos processos de integração que permitiram a estruturação de modelos de governança supramunicipal; bem como a análise dos mecanismos de gestão existentes para a integração municipal, estadual e federal nos dois grupos de cidades geminadas.

## PALAVRAS- CHAVE

Governança supramunicipal, cidades geminadas de fronteiras, cidades geminadas de divisas estaduais, integração municipal
--

## ABSTRACT

This paper belongs to the group of scientific research on urban governance in Brazil, in view of increasing inquiries on municipal governance and, over all, metropolitan governance.

The paper presents the challenges of the supramunicipal space integration of geminate states between countries, that is of cities that possess a contiguous territorial space and belong two or more state administrations or distinct countries. Amongst the main challenges, conflicts of geminate cities between states and countries are displayed, in what it refers to the municipal, state and federal managements, in the scope of the urban and regional planning and its integration.

This paper schematizes the bases of problem and some results of the project of research in development: supramunicipal governance in geminate cities between states and countries, whose objectives mention the delimitation the Brazilian cities that compose geminate cities between state and countries; verification of existence or not of supramunicipal urban management mechanisms of these groups of cities; understanding of the integration processes that had allowed the delimitation of models of supramunicipal governance; as well as analysis of existing mechanisms of management for the municipal, state and federal integration in the two groups of geminate cities.

## KEYWORDS

Supramunicipal Governance, geminate cities between countries, geminate cities between states, municipal integration

### **Cidades geminadas em foco: novos arranjos institucionais e amarração local-regional**

A importância da abordagem das cidades geminadas ou mais comumente designadas de cidades gêmeas, tanto de fronteiras quanto de divisas estaduais, faz parte das mudanças da articulação e mais propriamente dita amarração entre a questão local e regional. Cidades estas que são compreendidas por possuírem espaço territorial contíguo e pertencerem a duas ou mais administrações estaduais ou a países distintos.

A amarração do desenvolvimento local-regional pode ser interpretada a partir de diferentes dimensões (Klein, 1989). Pode ser definida, por um lado, como um lugar de análise e de intervenção cujo impacto é restrito e, por outro lado, como um lugar de análise e de intervenções do qual o impacto é mais amplo, abraçando uma esfera de região.

Uma investigação sobre a amarração do desenvolvimento local-regional deve ser tomada em conta a partir do cenário internacional de polarização entre o desenvolvimento local e o desenvolvimento global. Ela deve ser levada em conta, também, em face dos fatores que a condicionam no caso brasileiro: a democratização e o processo de descentralização, em que se destaca dos novos arranjos institucionais e o papel atribuído

aos governos estaduais e municipais de assumirem uma função mais ativa no que dizem respeito às formulações de projetos e planos de desenvolvimento (Farah, 2000).

No foco da amarração local-regional as cidades geminadas de fronteira (Machado, 2006) e de divisas estaduais merecem destaque. As cidades de fronteira se destacam por se encontram no grupo de cidades que compõe 27% do território brasileiro, tendo em conta que o Brasil possui mais de 15 mil quilômetros de fronteira envolvendo 10 países, 11 estados e 588 municípios, abrangendo aproximadamente 10 milhões de habitantes. As cidades de divisas estaduais se acoplam a este cenário.

Fato importante a ser considerado para o foco de cidades geminadas diz respeito, também, aos estudos recentes do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA, 2007), do Ministério do Planejamento, que aponta que as cidades médias mostraram ter tido um incremento econômico maior do que as cidades pequenas e especialmente das grandes metrópoles. Estudos estes que delineiam a necessidade de um maior aprofundamento sobre as cidades médias e pequenas, dentre elas as cidades geminadas. Considerados os anos de 2002 e 2005, as grandes cidades e metrópoles perderam participação no PIB (com mais de 500 mil habitantes), passando de 43,34% para 41,7%. Já as pequenas cidades, com menos de 100 habitantes, tiveram crescimento marginal: passaram de 30,59% de participação, em 2002, para 30,95%, em 2005. As cidades de médio porte tiveram salto superior a 1 ponto percentual no mesmo período, saltando de 26,07% para 27,35%.

Frente aos novos arranjos institucionais e amarração local-regional é fundamental focar as cidades geminadas por meio da compreensão de que as políticas de desenvolvimento local-regional, para as áreas de faixa de fronteira e faixas de divisas estaduais, devem levar em conta que estas não são somente áreas-limite e sim áreas de contato e integração no que diz respeito às questões de ordem política, econômica, social, cultural e urbana.

No foco das cidades geminadas, apresentar-se-á, primeiramente, a inserção da governança supramunicipal Posteriormente, focar-se-á o grupo de cidades em faixas de divisas de fronteira e de divisas estaduais. Este trabalho sendo o início de novos estudos sobre a questão de cidades geminadas traz a metodologia dos estudos em desenvolvimento e as primeiras análises sobre a experiência das cidades de Porto União e União da Vitória, dos estados do Paraná e Santa Catarina.

### **Governança supramunicipal**

A noção de governança é objeto de um grande número de trabalhos que possuem como característica de serem muito heterogêneos (Adshead e Quinn, 1998). Eles trabalhos advêm de raízes teóricas e disciplinas variadas, indo da economia institucionalista as relações internacionais, passando pela economia ou a sociologia das organizações, a economia do desenvolvimento, a ciência política e a administração pública, entre outros. Isto fez com que o termo em questão apresente múltiplos significados e se porte a diversos usos (Moreira, 2007).

O vocábulo governança adquire corpo no âmbito dos estudos urbanos quando, inicialmente, analisado pela coordenação e interação nos diferentes níveis de regulação pública e os atores intervenientes na gestão local. Esta perspectiva foi adotada e reinterpretada por geógrafos econômicos que transpuseram as principais linhas de reflexão do conceito de governança focada às empresas e as demais correntes de pensamento para o conceito de governança voltada às questões do território.

A discussão em torno da governança urbana derivou-se, em 1980, dos questionamentos sobre o papel regulador do Estado e suas interfaces com a sociedade civil, engendrando formas políticas diversas das aplicadas anteriormente, em especial relacionadas ao tema da gestão local e regional: estruturas e modos de gestão flexíveis e regulamentações coletivas. Preocupações sobre a análise da gestão local e regional apareceram em várias disciplinas e campos de estudos das ciências sociais. Elas restauraram a pertinência do espaço local-regional libertando os mecanismos de funcionamento que continuam a ser específicos a cada lugar ou região e que combinam à sua maneira as formas que lhe impõem o desenvolvimento e as mudanças políticas (McCarney, 2000). Estas preocupações colocaram em valor a existência de um dinamismo local e local-regional, com sua própria lógica, seu próprio efeito e seu próprio modo desenvolvimento.

O desenvolvimento da esfera local tem sido frequentemente o contraponto para a criação de uma dinâmica resistente culturalmente, socialmente e politicamente que possa garantir as localidades sua participação na nova territorialidade. Contudo uma análise focada no desenvolvimento da esfera local restringe o fortalecimento de dinâmicas resistentes e sua capacidade de repercussão e reprodução se ela não for conectada e visualizada com o desenvolvimento da esfera regional, de modo a ser fundamental o desenvolvimento da esfera local-regional.

Diversos trabalhos acadêmicos e práticos fizeram menção a uma gama de experiências produzidas pelos governos locais de diferentes tendências políticas (Klein, 1992; Hamel, 1991; Morin, 1998; Cardoso e Valle, 2000), e numa perspectiva local-regional

se preocuparam em analisar sobre as parcerias, empregando em suas análise uma interpretação adjacente às parcerias: as dimensões e as estruturas de dimensão social e política, as orientações ideológicas e os recursos disponíveis.

Le Galès define governança urbana como sendo a capacidade de integrar e dar forma aos interesses locais, organizações e grupos sociais, representando-os internamente como também externamente, e neste âmbito ao desenvolver estratégias unificadoras com vistas ao mercado, ao Estado, as cidades e aos diversos níveis de governo (Le Galès, 1995). A partir desta definição, ele salienta a capacidade de organizar ações coletivas, construir alianças e parcerias visando objetivos específicos que devem ser medidos por meio: dos tipos de atores e seus recursos, das relações entre os regulações no espaço urbano, da diferença analítica das dimensões da governança e seus regimes, e dos fatores que explicam os diferentes tipos de governança urbana, como a supramunicipal.

Para Le Galès a noção de governança urbana tem seu foco no processo de interação entre atores sociais, por meio dos quais os atores sociais articulam seus interesses, mediam as diferenças e exercitam seus direitos e obrigações para atingir objetivos comuns. Esses objetivos surgem enquanto resultado de discussões e definições coletivas, uma vez que existem interesses diversos e conflitantes entre os atores sociais envolvidos num mesmo processo. Neste sentido, eles são muito mais do que simples resultados, eles são espaços de compromissos galgados ao longo de um processo. A governança urbana implica não somente numa reestruturação dos poder públicos, mas também na habilidade dos atores da sociedade civil a participar integralmente aos processos de decisão política, bem como das ações com os diferentes níveis de governo e outros atores privados. Esta interpretação apresenta que o desenvolvimento do processo de governança urbana pode ser verificado pela habilidade dos atores sociais em participar integralmente dos processos de decisões e de ações com os diversos níveis de governo.

Uma grande parte da literatura sobre governança urbana insiste sobre sua efetividade pela pesquisa do consenso e coloca em voga sua organização interna como condição de sucesso. Entretanto, esta concepção muitas vezes esquece, ou deixa a segundo plano as dimensões políticas e sociais, bem como os obstáculos prováveis que a governança urbana não pode resolver ou eliminar e até mesmo as suas visões a-conflitual e normativa. Sobre este enfoque, Annick Osmont (1999) apresenta que não há condições de difundir a todos os países do mundo uma mesma palavra de ordem. Como ela bem salienta, a governança urbana pode vir a ser um risco, sobretudo para os países em desenvolvimento. Isto porque, uma reflexão sobre esta noção aporta não somente sobre os

modos mais eficazes de administração e gestão, mas também sobre o exercício do poder e da dominação.

A governança urbana deve ser apreendida como sendo mais do que os aspectos instrumentais na medida em que, detrás das transformações da maneira de fazer e decidir encontra-se as lutas de poder e de classes, de legitimidade dos que estão associados aos processos de decisão, de desaparecimento e surgimento de atores políticos. Isto é de novos significados de organização social e política.

É impossível perceber que não há um modelo de governança, mas diversos que podem variar segundo: o papel do governo no desenvolvimento local e local-regional; a concepção do papel do governo local e local-regional em relação à sociedade civil; os estilos de políticas; a concepção do papel da sociedade civil em relação às políticas públicas; a cultura política dos atores governamentais e civis; dos objetivos e dos papéis que caracterizam as interações entre os governos locais e as instituições da sociedade civil; bem como dos compromissos externos dos atores sociais intervenientes.

Nos últimos vinte anos tem-se consolidado, no Brasil, um novo formato de gestão local, comumente designado como gestão democrática da cidade. Esse termo, tratado por diferentes autores brasileiros, Santos Junior (2001) e Evelyn Levy (1997) entre outros, se aproxima ao utilizado no cenário internacional: governança urbana (IVO, 2000).

Ambos os termos apresentam grandes similaridades. A grande maioria dos estudos sobre governança urbana no Brasil foi focada, sobretudo, nas cidades metropolitanas e poucos estudos deram ênfase às cidades de divisas de estados e de fronteira, que além de estar passando pelo mesmo processo possuem características específicas e mostram estruturas diferenciadas. Estruturas estas que dizem respeito às incongruências e conflitos das legislações, políticas e práticas de planejamento e gestão local dos municípios, dos estados e por vezes federal que compõem este espaço urbano.

### **Cidades geminadas de divisas estaduais e de fronteiras**

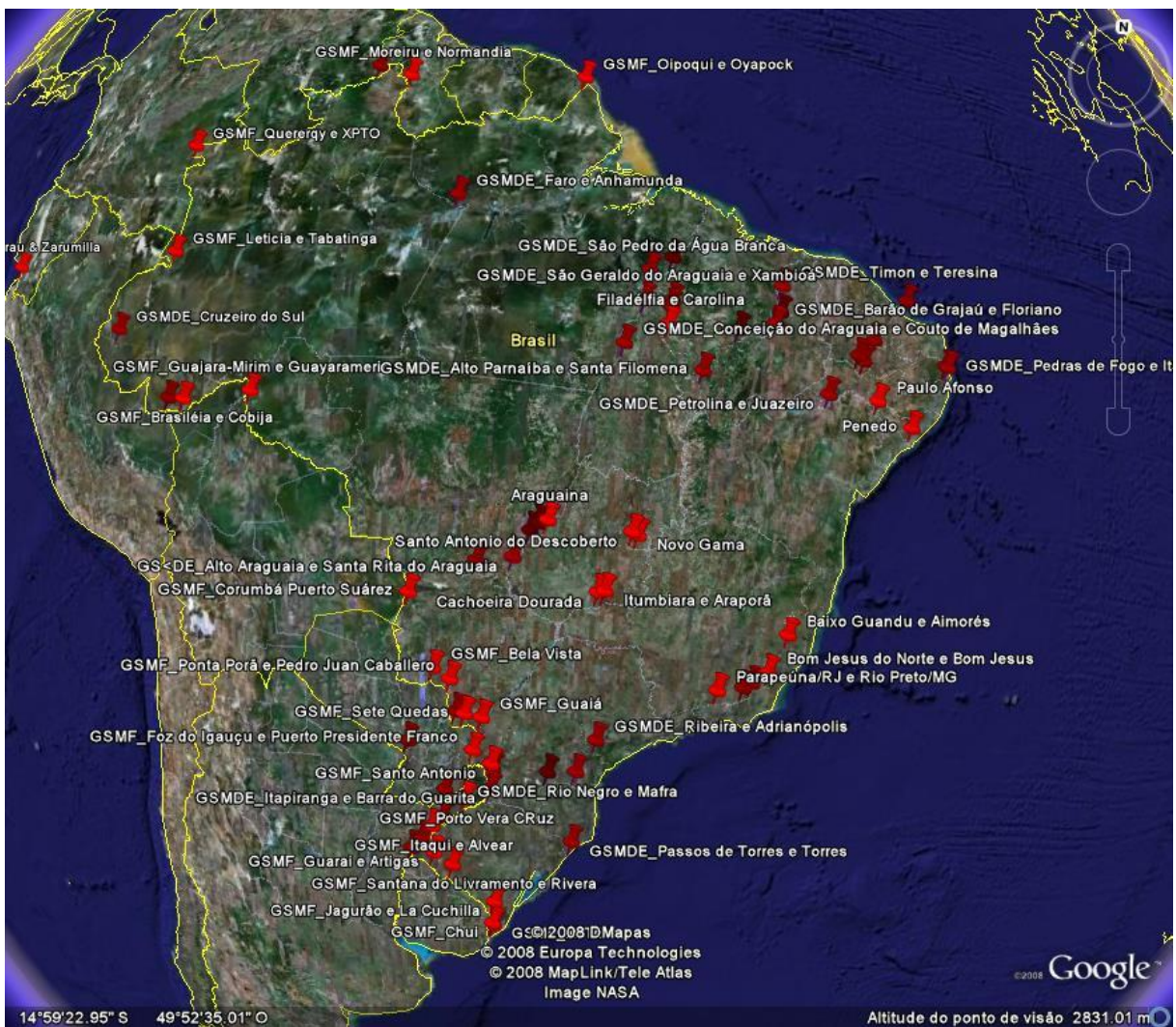
Vários estudos têm descrito algumas experiências das cidades em faixas de fronteira, muitos deles desenvolvidos pelo Grupo RETIS, da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Dentre este grupo, destacam-se as seguintes cidades:

- Com a Guiana Francesa:
  - Oiapoque / Brasil e Oyapock / Guiana Francesa;
- Com a Guiana:
  - Moreiru / Brasil e Normandia / Guiana;

- Com a Venezuela:
  - Pacaraima / Brasil e Santa Helena / Venezuela;
- Com a Colômbia:
  - Querergy / Brasil e Querergy / Colômbia;
  - Tabatinga / Brasil e Letitica / Colômbia;
- Com o Peru:
  - Assis Brasil / Brasil e Assis / Peru;
- Com a Bolívia:
  - Brasiléia / Brasil e Cobija / Bolívia;
  - Guajara-Mirim / Brasil e Guayaramerin / Bolívia;
  - Corumbá / Brasil e Porto Suarez / Bolívia;
- Com o Paraguai:
  - Bela Vista / Brasil e Bela Vista / Paraguai;
  - Guaiá / Brasil e Guaya / Paraguai;
  - Ponta Porá / Brasil e Pedro Juan Caballero / Paraguai;
  - Paranhos / Brasil e Paraguai;
  - Sete Quedas / Brasil e Paraguai;
- Com a Argentina:
  - Foz do Iguaçu / Brasil, Paraguai e Argentina;
  - Santo Antonio / Brasil e Argentina;
  - Barracão e Dionísio Cerqueira / Brasil e Argentina;
  - Porto Vera Cruz / Brasil e Argentina;
  - São Borja / Brasil e Santo Tomé / Argentina;
  - Itaqui / Brasil e Alvear / Argentina;
  - Uruguaiana / Brasil e Paso de los Libres / Argentina;
- Com o Uruguai:
  - Barra do Quaraí / Brasil e Monte Caseros / Argentina e Bella Unión / Uruguai;
  - Guarai / Brasil e Artigas / Uruguai;
  - Santana do Livramento / Brasil e Rivera / Uruguai;
  - Jaguarão / Brasil e La Cuchilla / Uruguai;
  - Chuí / Brasil e Chuy / Uruguai.

Figura 1

Cidades geminadas de divisas estaduais e de fronteiras no Brasil



Fonte: Google Earth, 2007.

Dentre as cidades geminadas de divisas estaduais destacam-se:



- Torres / Rio Grande do Sul e Passos de Torres / Santa Catarina;
- Barra do Guarita / Rio Grande do Sul e Itapiranga / Santa Catarina;
- Barracão / Santa Catarina e Dionísio Cerqueira / Paraná;
- Porto União / Santa Catarina e União da Vitória / Paraná;
- Mafra / Santa Catarina e Rio Negro / Paraná;
- Adrianópolis / Paraná e Ribeira / São Paulo;
- Colômbia / São Paulo e Planura / Minas Gerais;
- Panorama / São Paulo e Panorama / Mato Grosso do Sul;
- Lagoa Santa / Mato Grosso do Sul e Mato Grosso;
- Sonora / Mato Grosso do Sul e Mato Grosso;
- Lagoa Santa / Mato Grosso do Sul e Mato Grosso;
- Parapeúna / Rio de Janeiro e Rio Preto / Minas Gerais;
- Jamaparã / Rio de Janeiro e Além Paraíba / Minas Gerais;
- Pirapetinga / Rio de Janeiro e Minas Gerais;
- Bom Jesus do Itabapona / Rio de Janeiro e Bom Jesus do Norte / Espírito Santo;
- Baixo Guandu / Espírito Santo e Aimorés / Minas Gerais;
- Cachoeira Dourada / Minas Gerais e Goiás;
- Araporã / Minas Gerais e Itumbiara / Goiás;
- Novo Gama / Goiás e Distrito Federal;
- Santo Antonio do Descoberto / Goiás e Distrito Federal;
- Santa Rita do Araguaia / Goiás e Alto Araguaia / Mato Grosso;
- Baliza / Goiás e Torixoréu / Mato Grosso;
- Aragarças / Goiás e Barra do Garças / Mato Grosso;
- Couto de Magalhães / Tocantins e Conceição do Araguaia / Pará;
- Xambioá / Tocantins e São Geraldo do Araguaia / Pará;
- Aguarnópolis / Tocantins e Estreito / Maranhão;
- Tocantinópolis / Tocantins e Porto Franco / Maranhão;
- Filadélfia / Tocantins e Carolina / Maranhão;
- Alto Parnaíba / Maranhão e Santa Filomena / Piauí;
- Benedito Leite / Maranhão e Uruçui / Piauí;
- Barão de Grajaú / Maranhão e Floriano / Piauí;
- São Francisco do Maranhão / Maranhão e Amarante / Piauí;
- Timon / Maranhão e Teresina / Piauí;
- Jardim / Ceara e Pernambuco;
- Penaforte / Ceara e Pernambuco;

- Bom Jesus / Ceará e Paraíba;
- Tibau / Ceará e Rio Grande do Norte;
- Pedras de Fogo / Paraíba e Itambé / Pernambuco;
- Juripiranga / Paraíba e Pernambuco;
- Paulo Afonso / Alagoas e Bahia;
- Penedo / Alagoas e Bahia;
- Faro / Pará e Nhamunda / Amazonas;
- Guajará / Amazonas e Cruzeiro do Sul / Acre.

### **Metodologia da pesquisa**

O quadro metodológico desta pesquisa, em andamento, após a compreensão do caso de Porto União e União da Vitória, é composto pelo método de investigação, instrumento da pesquisa, método de análise dos resultados e o plano de trabalho.

Esta investigação utilizará a método qualitativo, apropriado para tratar das operações pelas quais nossos objetivos e metas poderão ser alcançados. Os métodos de investigação a serem utilizados são as explorações documentais e as entrevistas. Pesquisas documentais (livros, artigos, teses, dissertações, publicações em jornais) serão realizadas sobre as experiências de governança supramunicipal em cidades de divisas estaduais e de fronteira. A revisão bibliográfica buscará levantar o maior número possível de obras que versem sobre o tema em foco, além daquelas que já constituem a base teórica do trabalho, conforme apontado no item síntese da bibliografia fundamental. Assim com pesquisas documentais, entrevistas serão realizadas para a compreensão e análise do governança supramunicipal.

O instrumento de pesquisa corresponde propriamente aos estudos de casos a serem aprofundados, no que diz respeito às análises dos mecanismos de gestão existentes para a integração municipal, estadual e federal nos dois grupos de cidades geminadas. Para tanto será realizada no primeiro momento a identificação das características particulares dos mecanismos de gestão para os dois grupos de cidades geminadas. Posteriormente realizar-se-á a leitura da estruturação e aplicação dos mecanismos de gestão nos níveis municipal, estadual e federal. Esta fase corresponde também às entrevistas as quais serão realizadas para a melhor compreensão e análise dos processos de governança supramunicipal, deste a definição do grupo de atores a serem entrevistas, definição da amostragem, elaboração dos questionários e elaboração in loco das entrevistas.

O método de análise dos resultados será analisado por intermédio de CDP – condicionantes, deficiências e potencialidades.

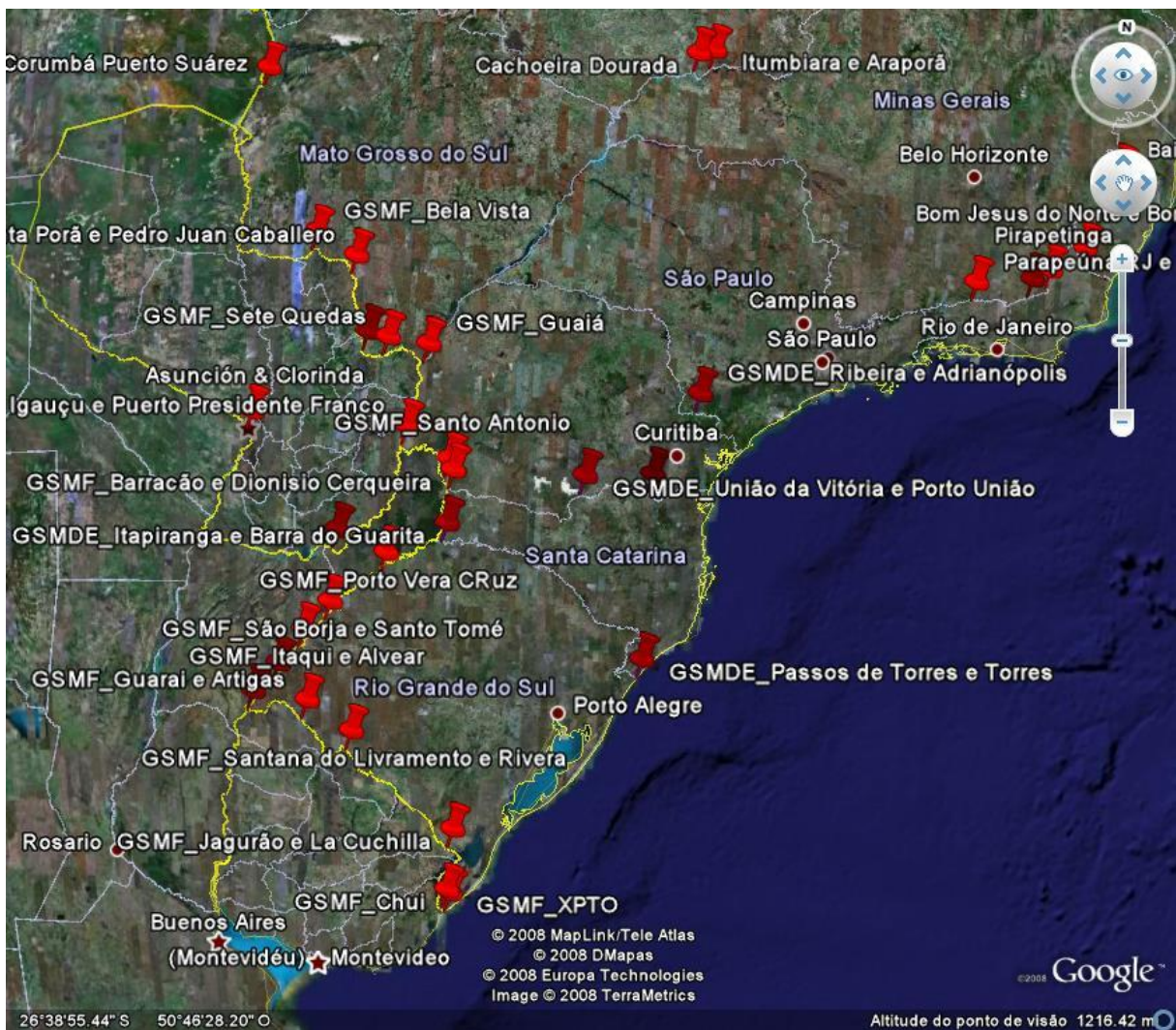
O plano de trabalho é composto por sete etapas. A primeira etapa do método de investigação esta subdividida em duas fases. A primeira fase focará a o trabalho documental das experiências nacionais, no que dizem respeito à análise de exemplos de gestão supramunicipal. A segunda fase será dedicada à identificação dos marcos institucionais e jurídicos.

A segunda etapa esta também dividida em duas fases. A primeira fase diz respeito à identificação e leituras das cidades geminadas de divisas estaduais e de fronteira no Brasil. A segunda fase é composta pela identificação de experiências de governança supramunicipal e a identificação dos marcos institucionais e jurídicos.

A terceira etapa é destinada à construção do quadro de experiências e definição dos estudos de casos a serem aprofundados, no primeiro momento da região do sul do país, sendo previsto o aprofundamento do estudo sobre Porto União e União da Vitória.

Figura 2

Cidades geminadas de divisas estaduais e de fronteiras no sul do país



Fonte: Google Earth, 2007.

A quarta etapa corresponde aos estudos de caso, os quais serão definidos e elencados em função do trabalho elaborado nas primeiras fases deste trabalho. Para a análise de estudos de casos será dada a prioridade para os casos que se encontram na região sul do país. Esta escolha é feita, de início, em função do maior número de cidades geminadas de divisas estaduais e de fronteiras, que se encontram na região sul (ver apontamento das cidades geminadas).

A quinta etapa concentra o trabalho de elaboração do guia de entrevistas e aplicação do mesmo, na busca de um maior aprofundamento da pesquisa em questão.

A sexta etapa compreende a análise dos resultados, por intermédio do método CDP.

A sétima etapa será destinada à elaboração dos documentos finais desta pesquisa, que serão paulatinamente construídos ao longo da pesquisa conjuntamente com cada uma das etapas do trabalho.

## **União da Vitória e Porto União, cidades geminadas dos Estados do Paraná e Santa Catarina: primeiros passos**

### ***Componentes históricos***

Porto União da Vitória é o resultado do processo inicial de ocupação do Paraná, efetuado por meio do tropeirismo, com a criação dos pousos, invernadas, freguesias, iniciadas na região Sul da Província de São Paulo. Com a ocupação dos Campos de Curitiba, dos Campos Gerais (Ponta Grossa – PR), bem como, no século XIX dos Campos de Guarapuava – PR e Palmas – PR veio a constituir o Estado do Paraná.

O tropeirismo constituiu-se em um ciclo econômico de grande importância histórica na ocupação do Paraná e Santa Catarina. No transporte de animais das terras gaúchas para a sua comercialização, em São Paulo, surgiram vários entrepostos de suporte às tropas que posteriormente com a ocupação e penetração nas terras, de colonizadores vindos da região litorânea e dos campos de Curitiba, fizeram surgir povoados no chamado Paraná.

Em 1769, por ordem do Governador Geral da Capitania de São Paulo, partiu dos Campos de Curitiba o Capitão Antonio da Silveira Peixoto, com o objetivo de explorar as Regiões do Sul e Oeste, na época, d Quinta Comarca de São Paulo. Navegando o Rio Iguaçu, Silveira Peixoto atingiu a localidade onde hoje acham as cidades de União da Vitória – PR e Porto União – SC, fundando neste local o entreposto de Nossa Senhora da Vitória e, deixando ali, parte de sua comitiva.

O entreposto militar de Nossa Senhora da Vitória, localizado às margens do Rio Iguaçu, possibilitou a instalação de um Porto, que incentivou o transporte fluvial das mercadorias da Região, principalmente da erva-mate e madeira, assim como serviu de base para as incursões aos Campos de Guarapuava e Palmas.

Pela importância de adquirida, em 1771 foi enviado pelo Governo de São Paulo o Sargento-mór Francisco José Monteiro, que veio assumir o comando e chefia do entreposto. Em 1863, o povoado contava com 10 famílias. Em 1880, chega a Porto União da Vitória, com o intuito de fundar uma cidade no lugar onde se encontravam esses moradores, o Coronel Amazonas de Araújo Marcondes. Ele se estabeleceu a margem do Rio Iguaçu para implantar uma empresa de transportes fluviais entre Porto União da Vitória e Porto Amazonas. Nesta mesma época, Porto União da Vitória eleva-se à categoria de freguesia, pela Lei Provincial nº. 615, de 22 de abril de 1880.

A partir de 1881, Porto União da Vitória começou a abrigar o contingente de imigrantes europeus, entre eles ucranianos, poloneses, alemães e holandeses, que passaram a trabalhar da cultura do solo, além do cultivo da erva-mate e extração de madeira, atividades essas, que ainda caracterizam a economia da região.

Em 27 de março de 1890, a freguesia de Porto União da Vitória foi elevada à categoria de vila pelo Decreto nº. 54 e pelo Decreto nº. 55 do mesmo dia e ano, ela foi elevada à categoria de Município, desmembrando-se do Município de Palmas.

Em 1908, pela Lei Estadual nº. 744, de 11 de março, Porto União da Vitória foi elevada à condição de cidade. Neste mesmo período, devido ao tratado de limites, celebrado entre os Estados do Paraná e Santa Catarina, a cidade foi dividida em duas, passando, a parte paranaense a denominar-se União da Vitória e a parte catarinense Porto União.

União da Vitória e Porto União constituem-se num entroncamento rodoviário e ferroviário, interligando-se com os três Estados do sul do país, por meio da BR-476. Interliga-se também por ramais ferroviários ao Estado do Rio Grande do Sul, Estado de São Paulo, além de Ponta Grossa, Curitiba e São Francisco do Sul, no litoral catarinense. União da Vitória e Porto União apresem assim uma importância regional, com base na extração de xisto betuminosos, na extração vegetal, reflorestamento, beneficiamento da madeira, na agricultura e pecuária (Cassilha, 1992).

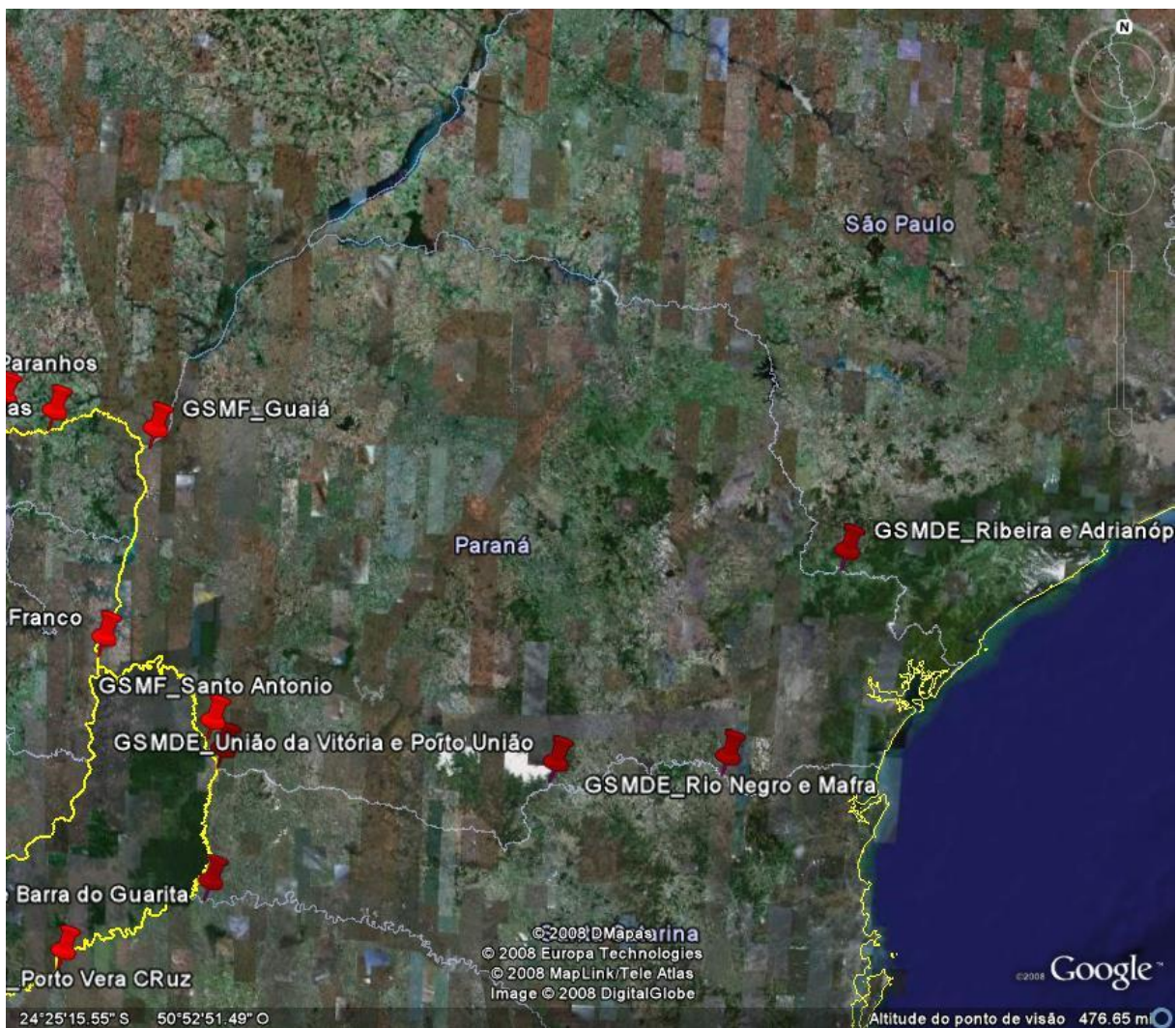
### ***Aspectos urbanos***

União da Vitória e Porto União, antigo Porto União da Vitória, constituiu-se no maior núcleo urbano ao longo do Rio Iguaçu, uma das principais bacias hidrográficas com enorme importância para os Estados da região sul, dada às possibilidades que oferece ao aproveitamento hidroelétrico, suprimento de água para uso doméstico e irrigação.

Figura 3

Localização de União da Vitória e Porto União, Estado do Paraná e Santa Catarina





Fonte: Google Earth, 2007.



União da Vitória localiza-se no sul paranaense e é a cidade pólo da micro-região 15 de planejamento do Estado do Paraná. A área do município é de 720 km<sup>2</sup> e a área urbana possui aproximadamente 80km<sup>2</sup>. Esta cidade apresenta, em 2007, população de 51.043 habitantes (IBGE, 2007).

Porto União localiza-se na zona fisiográfica de Canoinhas, no planalto catarinense. A área do município é de 851 km<sup>2</sup> e a área urbana possui aproximadamente 12km<sup>2</sup>. Ela possui um perímetro urbano de reduzidas dimensões, visto a topografia local, composta por morros e várzeas, que limita as possibilidades de expansão. Esta cidade apresenta, em 2007, população de 32.256 habitantes (IBGE, 2007).

Figura 4

União da Vitória e Porto União



Fonte: Google Earth, 2007.

Considerando todo o aglomerado de União da Vitória e Porto União a população atual é de 83.299 habitantes. Para os padrões da política estadual para o desenvolvimento do Paraná trata-se de uma área urbana potencialmente média. Para os padrões da política estadual para o desenvolvimento regional de Santa Catarina trata-se de uma área urbana de grande porte.

Essa duas cidades, que constituem uma só área urbana, são chamadas 'gêmeas do Iguaçu' e estão situadas na altitude média de 752 metros acima do nível do mar. Apenas uma faixa de 30 metros, ao longo de aproximadamente 5 mil metros, ocupada pela ferrovia, divide os setores urbanos de Porto União e União da Vitória.

A aglomeração de União da Vitória e Porto União pode ser considerada como o principal centro urbano de uma área de importância regional para os Estados do Paraná e Santa Catarina, destacando-se pela função industrial e pela prestação de serviços à extensa área de influência.

Esta aglomeração representaria potencialmente um pólo social, econômico e cultural para aproximadamente 24 municípios, de interferência direta ou indireta nos dois estados. De influência direta há União da Vitória, Porto Vitória, Cruz Machado, Paula Freitas, Paulo Frontin, General Carneiro, Bituruna, Palmas, Mallet, São Mateus do Sul e São João do Triunfo no Estado do Paraná, bem como Porto União, Irineópolis, Matos Costa, Canoinha, Três Barras e Caçador no Estado de Santa Catarina. De influência indireta há Irati, Inácio Martins, Rebouças e Rio Azul no Estado do Paraná, bem como Major Vieira, Lebon Regis e Rio das Antas no Estado de Santa Catarina.

Essa aglomeração urbana é administrada por governos municipais distintos por tratarem-se de municípios autônomos e integrantes de dois Estados da federação, porém os problemas de interferência em nível urbano são comuns. Porto União é menor do que União da Vitória, as receitas são diferenciadas, as bases de salário mínimo são também distintas.

### ***Atuação do poder público***

A rigor, a atuação dos poderes públicos federal, estadual e municipal no espaço intra-urbano nas cidades de Porto União e União da Vitória têm afetado a estruturação dos sistemas das cidades e, em última análise, a unidade individualmente.

Considerando o setor urbano em sua integridade, a atuação das diversas esferas decisórias governamentais em um ou nos dois setores urbanos, numa cidade ou nas duas cidades, permite esquematizar algumas questões: a implantação de conjuntos habitacionais ou a melhoria da rede hospitalar numa das cidades; o planejamento dos investimentos em

infra-estrutura urbana e de uso do solo numa das cidades; investimentos de acordo com políticas estaduais específicas. Como as unidades urbanas controlam individualmente apenas uma parte de seu processo de urbanização e de desenvolvimento, a intervenção governamental pode, desta forma, induzir, ampliar ou atenuar desníveis intra-urbanos.

No caso dos recursos para investimentos específicos, provenientes de transferências federais ou estaduais, cria situações paradoxais, pois às vezes a cidade recebe recursos para escolas e suas deficiências recaem em infra-estrutura, quando não os investimentos acabam sendo dirigidos para apenas uma parte do espaço urbano, isto é de uma das duas cidades. Ressalta-se que, por menor que seja a característica do investimento urbano, com recursos oriundos dos diversos níveis de governo, ele afeta profundamente o aglomerado urbano com um todo.

As ações, planos e projetos municipais destas duas cidades, ao longo da história, também apresentam os descompassos para o desenvolvimento da aglomeração. Por exemplo, Porto União possui um Plano Diretor e recentemente a cidade de União da Vitória elaborou o seu.

### **Desafios da gestão e integração espacial supramunicipal**

Partindo dos primeiros estudos sobre Porto União e União da Vitória, nota-se que, neste caso, nenhum estudo contemplou o aglomerado como uma só unidade. Isto porque, os sucessivos governos municipais se preocuparam em elaborar estudos intra-urbanos – estudos de transporte urbano (1984), plano diretor de relocação das populações atingidas pelas cheias da Bacia do Rio Iguaçu, por exemplo. A questão que se coloca frente a isso não é a desvinculação das ações dos governos, mas que a problemática interurbana possa ser operada dentro de si mesma com a máxima eficácia.

As formas de governo não são apenas modos diversos de organizar a vida política de um grupo social, mas modos de organização da vida coletiva, pois os melhores intérpretes do interesse coletivo são os próprios interessados. Como princípio, novas formas de estruturas de experiência institucional supramunicipal devem ser propostas para o enfrentamento dos problemas comuns, coletivos da aglomeração de Porto União e União da Vitória, como por exemplo, os comitês de fronteira.

Comitês de fronteiras, estabelecidos entre a Argentina e o Paraguai, desde 1985, são organismos oficiais que promovem a cooperação e o desenvolvimento regional nas áreas de fronteira e devem proporcionar soluções ágeis e práticas aos problemas fronteiriços. Resultam, também, em foro adequado para o estudo de soluções aos problemas e conflitos

fronteiriços, tentando escolher as alternativas e as opções que podem surgir em matéria de decisões políticas e jurídicas. Em última análise, resultam em instrumentos de integração regional.

Quando os comitês não podem atuar por intermédio das legislações específicas, os comitês têm atuado como fórum de estudos dos problemas, encaminhando as reivindicações aos setores competentes e cumprindo com a fundamental função de esclarecer o caminho das eventuais opções a seguir.

Acredita-se que este exemplo pode ser levado em consideração para os avanços dos estudos sobre cidades geminadas de divisas estaduais, como é o caso de Porto União e União da Vitória, bem como das demais cidades de fronteiras, para o decorrer da pesquisa sobre cidades geminadas de fronteiras e de divisas estaduais.

## **Bibliografia**

ADSHEAD, Maura & QUINN, Brid. The Move From Governement to Governance. Irish Development Policy's Paradigm Shift. *Policy & Politics*. London: The Policy Press, 1998, p. 209-225.

ALVIR, Riesemberg. *A instalação humana no vale do Iguaçu*. Curitiba: s/e, 1973.

BOTTAZZI, Gianfranco. On est toujours 'local' de quelque 'global'. Pour une (re)définition de l'espace local. *Espace et Société: Les échelles de l'espace social, Revue scientifique internationale*, número 82-83. Paris: L'Harmattan, 1996, p. 69-92.

CARDOSO, Adauto Lúcio e VALLE, Cleber Lago do. Habitação e governança urbana: avaliação da experiência em 10 cidades brasileiras. In Lucia Maria Machado Bógus e Luiz César de Queiroz Ribeiro, *Cadernos Metrópole: desigualdade e governança*, número 4. São Paulo: EDUC, 2000, p. 205-244.

CASSILHA, Gilda Amaral. *Análise dos mecanismos administrativos para a gestão urbana das cidades gêmeas dos estados do Paraná e Santa Catarina*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: FGV, 1992, 110 p.

CLETO, José da Silva. *Apontamentos históricos de União da Vitória (1768-1933)*. Curitiba: Instituto Histórico, Geográfico e Etnográfico Paranaense, 1977.

FAMEPAR – Fundação de Assistência aos Municípios do Estado do Paraná. *Porto União da Vitória*. Curitiba: s/e, 1984.

FARRAH, Marta Ferreira Santos. Gestão pública local, novos arranjos institucionais e articulação urbano-regional. In Maria Flora Gonçalves, Carlos Antônio Brandão e Antônio

- Carlos Galvão (Orgs.), *Regiões e cidades, cidades nas regiões. O desafio urbano-regional*. São Paulo: Unesp - ANPUR, 2003, pp. 81- 94.
- FERMAN, Barbara. *Challenging The Growth Machine. Neighborhood Politics in Chicago and Pittsburgh*. Kansas: University Press of Kansas, 1996, 192 p.
- HAMEL, Pierre. Contrôle ou changement social à l'heure du partenariat. *Sociologie & Sociétés*, volume XXV, numéro I. Paris: s/e, 1995, p. 173-188.
- \_\_\_\_\_, *Action collective et démocratie locale: les mouvements urbains montréalais*. Montréal: Presses de l'Université de Montréal, 1991, 239 p.
- HARPHAM, Trudy e BOATENG, Kwasi. Urban Governance in Relation to the Operation of Urban Services in developing Countries. *Habitat International*, vol. 21, n. 1. London: South Bank University, 1997, p. 65-77.
- HARVEY, David. *The Condition of Postmodernity, An Enquiry into the Origins of Cultural Change*. Oxford: Basil Blackwell, 1989, 349 p.
- HERMÓGENES, Lazier. *Origem de Porto União da Vitória*. Curitiba: Coleção Vale do Iguaçu, 1985.
- IBGE, <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php> (acesso: 25/07/2008)
- Instituto de Arquitetos do Brasil – Departamento Paraná. *Anais da II Conferência Internacional de Desenvolvimento Urbano em Cidade de Fronteira*. Foz do Iguaçu: IAB, 2006.
- IVO, Anete Brito Leal. *O poder da cidade. Limites da governança urbana*. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2000, 243 p.
- LORRAIN, Dominique. *Administrer, gouverner, réguler*. Montréal: Les Annales de la Recherche Urbaine, 1998, p. 85-92.
- KLEIN, Juan-Luis. Le partenariat: vers une planification flexible du développement local?. *Revue canadienne des sciences régionales*. Halifax: Dalhousie University, 1992, p. 491-505.
- KOOIMAN, Jan. *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. London: Sage, 1993, 279 p.
- LAMEIRA, Valdir de Jesus. *Governança corporativa*. São Paulo: Forense Universitária, 2001, 80 p.
- LE GALES, Patrick. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue Française des sciences politiques*, vol. 45, n. 1. Paris: PUF, 1995, p. 57-95.
- LEFÈVRE, Christian. Gouvernements métropolitains et gouvernance dans les pays occidentaux. *Revue Politiques et Management Public*, vol. 16, n. 1. Paris: Institut d'Urbanisme de Paris, 1998, p. 36-59.

- LEVY, Evelyn. *Democracia nas Cidades Globais. Um estudo sobre Londres e São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel, 1997, 231 p.
- McCARNEY, Patricia. Consideraciones sobre la noción de 'governabilidad'. Nuevos rumbos para las ciudades del mundo en desarrollo. *El Salvador en construcción*, n. 13. El Salvador: s/e, 1997, p. 11-26.
- \_\_\_\_\_, *Cities and Governance. New Directions in Latin America, Asia and Africa*. Toronto: Centre for Urban & Community Studies – University of Toronto, 1997, 203 p.
- MILANI, Carlos, ARTURI, Carlos e SOLINIS, Germán (Org.). *Democracia e governança mundial. Que regulações para o século XXI?*. Porto Alegre: MOST – UNESCO e Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2002, 295 p.
- MOREIRA, Tomás. Limites e potencialidades da governança urbana no Brasil. Anais da ANPUR. Belém: ANPUR, 2007.
- MORIN, Richard. Gouvernance locale et développement économique des quartiers de Montreal. *Revue de Géographie de Lyon - Gouvernance des grandes régions urbaines Lyon Montreal*, vol. 73, n. 2. Lyon: Université de Lyon, 1998, p. 127-134.
- MORMONT, Marc. Pour une typologie de transaction sociale. In Maurice Blanc (Org.), *Pour une sociologie de la transaction sociale*. Paris: L'Harmattan, 1992, p. 112-135.
- OSMONT, Annick. *La 'gouvernance': concept mou, politique fermé*. Montréal: Les Annales de la Recherche Urbaine, 1998, p. 19-26.
- Prefeitura Municipal de Porto União. *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado*. Porto União: PMPU, 1972.
- Prefeitura Municipal de União da Vitória. *Plano Diretor*. União da Vitória: PMUV, 1991.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2001, 248 p.