



PLANEJAMENTO URBANO EM AGLOMERAÇÕES TRANSFRONTEIRIÇAS: ANÁLISE DOS SISTEMAS DE PLANEJAMENTO DA AGLOMERAÇÃO DE FOZ DO IGUAÇU (BR), CIUDAD DEL ESTE (PY) E PUERTO IGUAZÚ (AR)

*PLANIFICACIÓN URBANA EN AGLOMERACIONES TRANSFRONTERIZAS:
ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS DE PLANIFICACIÓN DE FOZ DO IGUAÇU (BR),
CIUDAD DEL ESTE (PY) Y PUERTO IGUAZÚ (AR)*

*URBAN PLANNING IN TRANSBORDER AGGLOMERATIONS: ANALYSIS OF
THE PLANNING SYSTEMS OF FOZ DO IGUAÇU (BR), CIUDAD DEL ESTE (PY)
AND PUERTO IGUAZÚ (AR)*

André da Soler¹ 

Gislene Pereira² 

Universidade Federal do Paraná, Brasil

Resumo: Na contemporaneidade, a realidade espacial urbana latino-americana é marcada por conformações territoriais nas quais as relações se dão de modo contínuo, extrapolando contornos administrativos tradicionais, inclusive limites nacionais. Este artigo reflete sobre os desafios do planejamento urbano nestes novos arranjos, focando-se em uma tipologia específica: as aglomerações transfronteiriças. O recorte espacial definido foi a aglomeração de Foz do Iguaçu (BR), Ciudad del Este (PY) e Puerto Iguazú (AR), conhecida como Tríplice Fronteira. O trabalho objetiva analisar a configuração do planejamento em cada uma das cidades dessa aglomeração, a partir do levantamento das normativas vigentes, em específico daquelas relativas ao uso do solo. Constata-se que o planejamento existente reforça uma lógica de integração em determinados setores e de segregação no restante. Diante disso, o trabalho aponta a necessidade de alternativas de atuação do planejamento nas áreas urbanas transfronteiriças, capazes de responder às particularidades destas tipologias específicas.

¹ Mestre em Geografia pela Universidade Federal do Paraná. E-mail: andredasoler@hotmail.com

² Doutora em Meio Ambiente e Desenvolvimento, Universidade Federal do Paraná. E-mail: gislenepereira42@gmail.com

Palavras-chave: Aglomeração Transfronteiriça; Planejamento Urbano e Regional; Cidades de Fronteira; Tríplice Fronteira.

Resumen: En la actualidad, la realidad espacial urbana latinoamericana está marcada por conformaciones territoriales en que las relaciones se dan de manera continua, extrapolando los contornos administrativos tradicionales, incluyendo las fronteras nacionales. Este artículo reflexiona sobre los desafíos de la planificación urbana en estos nuevos ordenamientos, centrándose en una tipología específica: las aglomeraciones transfronterizas. El perfil espacial definido fue la aglomeración de Foz do Iguaçu (BR), Ciudad del Este (PY) y Puerto Iguazú (AR), conocida como la Triple Frontera. La investigación tiene como objetivo analizar los sistemas de planificación en las ciudades de tal aglomeración, identificando la normativa vigente, en específico las que tratan del uso del suelo. Se observó que la planificación existente refuerza dinámicas de integración en ciertos sectores y de segregación en el resto. Frente a ello, se deben buscar alternativas de planificación en áreas urbanas transfronterizas, capaces de responder a las particularidades de estas tipologías específicas.

Palabras-clave: Aglomeración Transfronteriza; Planeamiento Urbano y Regional; Cidades de Frontera; Triple Frontera.

Abstract: In contemporary times, the Latin American urban spatial reality is marked by territorial conformations in which relations take place in a continuous way, overcoming traditional administrative contours, including national boundaries. This article reflects on the challenges for urban planning in these new arrangements, focusing on a specific typology: cross-border agglomerations. The chosen location was the agglomeration of Foz do Iguaçu (BR), Ciudad del Este (PY), and Puerto Iguazú (AR), known as Triple Frontier. The research aims to analyze the planning systems in each of the agglomerated cities, collecting the current planning norms, specifically the land use regulations. It was noticed that the existing planning reinforce an integration dynamic in certain sectors, as well as segregation in others. Thus, it points out the need for alternatives for the urban planning activities in cross-border areas, capable of responding to the particularities of these specific spatial morphologies.

Keywords: Transborder Agglomeration; Urban Planning; Border Cities; Triple Frontier.

DOI:[10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.174105](https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.174105)

Recebido em: 25/08/2020
Aprovado em: 28/06/2021
Publicado em: 01/07/2021

1. Introdução

A segunda metade do século XX é marcada por processos globais de reestruturação que imprimiram novas estruturas territoriais sobre o espaço. Brenner (2013) descreve que, a partir da crise do fordismo norte-atlântico, estratégias de reorganização das configurações interescalares serviram como instrumento para recompor relações de poder e definir novas bases para o desenvolvimento. Desse modo, se antes centrados sobre a escala nacional, os locais estratégicos de acumulação de capital redesenharam-se em arranjos institucionais nos mais diversos níveis espaciais, incluindo o urbano.

Segundo Limonad (2007), a partir destes movimentos de redistribuição das atividades produtivas e pessoas no território surgem novas territorialidades, dando uma nova dimensão ao urbano: as práticas urbanas extravasam os limites físicos das cidades, avançando de maneira fragmentada, configurando núcleos territoriais dispersos em aglomerações únicas.

Estas transformações, ainda que de características globais, são observadas como parte da realidade urbana brasileira e latino-americana. Ao analisar as dinâmicas de urbanização sul-americanas, Moura (2016) expõe uma diversidade de configurações espaciais, que conformam aglomerações e arranjos articulados e densos, difusos e sem limites definidos. Dentre os padrões que a autora identificou como predominantes no sistema urbano sul-americano, destacam-se os agrupamentos de cidades junto dos limites internacionais entre países, onde se desenvolvem aglomerados bi ou trinacionais - as aglomerações transfronteiriças (MOURA, 2016).

Em um contexto de reescalonamento econômico e enfraquecimento da escala nacional, Alfonso (2008) aponta que áreas anteriormente consideradas periféricas foram incorporadas ao sistema produtivo. Assim, estas aglomerações urbanas em torno do limite internacional estabelecem complexas relações socioespaciais, motivadas e baseadas na transposição dessa divisa. As práticas estabelecidas entre as cidades sustentam-se na assimetria existente entre elas, de modo a tirar vantagem de cada lado do limite internacional. Condiciona-se, assim, uma relação de mútua necessidade entre as cidades, na qual uma torna-se imprescindível à outra (ALFONSO, 2008; 2015).

Da mesma maneira, esta interdependência gera uma demanda por meios de governança que abarquem esta realidade múltipla. Contudo, no caso das aglomerações transfronteiriças, existe um desafio ao planejamento e gestão em função do fenômeno espacial se sobrepor às divisas das unidades administrativas existentes. Ao fracionar o espaço em diferentes unidades autônomas, dificulta-se a construção de estratégias de planejamento e gestão conjuntas e que considerem a realidade total da fronteira (MOURA, 2016).

Esta situação é especialmente relevante para o planejamento urbano e os desafios que enfrenta na atualidade. Conforme Netto e Saboya (2010), os padrões espaciais complexos e fragmentados que caracterizam o urbano contemporâneo colocam à prova os instrumentos de controle urbano que se consolidaram no século XX. Ao replicarem uma lógica estática e segregacionista, sem uma visão estratégica global sobre o espaço trabalhado, estes instrumentos tradicionais de planejamento simplificam os processos de produção do espaço, não acompanhando a realidade das dinâmicas espaciais. Estes aspectos reforçam a necessidade de repensar a cidade, assim como a intervenção sobre ela.

Brenner (2013) afirma que o urbano não deve ser encarado apenas como um nível fixo encaixado em uma hierarquia piramidal tradicional,

mas deve ser entendido de modo relacional, como dimensão socialmente produzida e produto de redes interescalares. Estes processos sociais articulam-se em diferentes níveis, seja regional, metropolitano ou local, por exemplo, e estão inseridos em geografias polimórficas - uma determinada forma institucional é, assim, apenas uma das dimensões de sua configuração geográfica.

Para alguns autores, dessa maneira, um planejamento articulado, conjunto e interescalar, representaria a integração dos objetivos e diretrizes, de modo a atingir propósitos comuns. No caso das aglomerações transfronteiriças, Peña (2008) defende a instituição de organismos transnacionais, com poderes legais para tomar decisões unificadas sobre a gestão do espaço construído aglomerado, bem como implementar políticas transfronteiriças de uso do solo. Retomando estudos de caso, porém, Alfonso (2008; 2015) observou uma precariedade nos mecanismos conjuntos de planejamento em áreas fronteiriças latino-americanas, destacando situações em que a interferência estatal nacional acaba por não se focar nas relações locais, até mesmo restringindo-as.

Desse modo, tendo em vista a crescente importância do fenômeno urbano transfronteiriço nas dinâmicas de urbanização latino-americanas, este artigo busca aprofundar-se sobre as especificidades do planejamento urbano e regional em uma destas localidades. Os resultados de pesquisa aqui abordados são derivados de dissertação de mestrado que trata de questões de planejamento urbano e regional frente às novas formas de aglomeração urbana (DA SOLER, 2020). O trabalho objetiva analisar o planejamento em cada uma das cidades dessa aglomeração, de modo a identificar compatibilidades e contradições, visando refletir sobre sua intervenção, assim como verificar eventuais limitações do planejamento fracionado entre diferentes entes administrativos. O recorte espacial definido é o da Tríplice Fronteira (TF), aglomeração transfronteiriça

composta por Ciudad del Este (Paraguai), Foz do Iguazu (Brasil) e Puerto Iguazú (Argentina).

Para construir esta reflexão, estudou-se a configuração dos sistemas de planejamento das cidades, identificando políticas e normativas vigentes. Foram realizados levantamentos junto aos poderes municipais das cidades da TF, além de pesquisas complementares por meio digital, buscando as regulamentações de planejamento e aprofundando a informação sobre as regras de uso e ocupação do solo. Abrangeu-se tanto a escala local, de atuação direta, como os níveis regionais e nacionais, levantando políticas e normas que impactam no urbano desta localidade. Obtendo-se um panorama, procedeu-se à análise sobre como as normas relacionam-se entre si, por meio de sua espacialização, observando-se as compatibilidades ou contradições, o que fundamentou as principais conclusões. A espacialização destas normas de uso do solo resultou em um mapa da regulação urbanística, de modo a destacar os usos propostos e sua inserção no território urbano aglomerado. Este foi produzido a partir da compatibilização dos diferentes tipos de zoneamentos que vigoram na TF. Analisando as funções principais e índices urbanísticos de cada zona, foi possível simular aquelas que se enquadram como de uma mesma categoria de uso. No mapa, então, foi destacado o tipo de zona predominante em cada área, que acaba por determinar as regras de desenho urbano, tipologia de lotes e de construções.

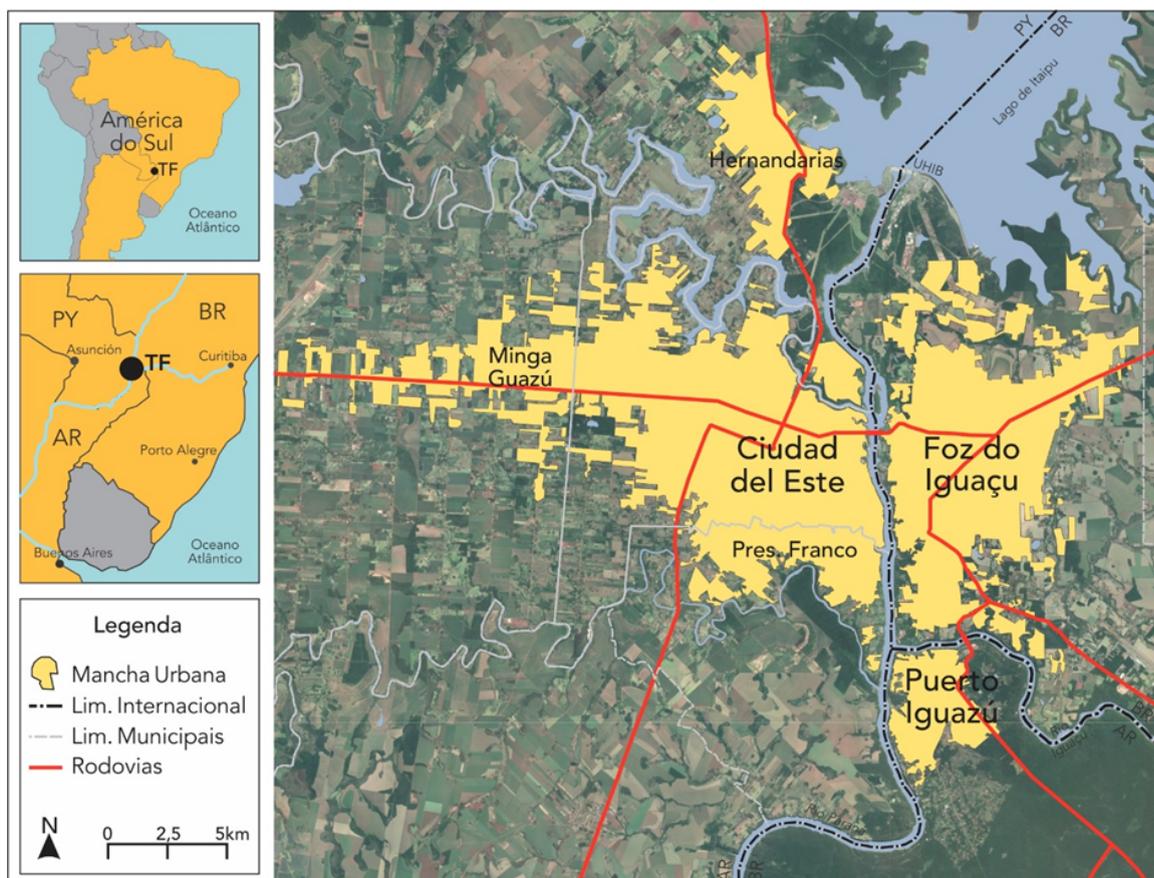
2. O planejamento urbano na tríplice fronteira: compilação das normativas vigentes

A Tríplice Fronteira (FIGURA 1) é um aglomerado urbano de aproximadamente 900 mil habitantes, situado sobre uma divisão internacional tripla em um contexto de intensas relações socioespaciais. Segundo Carneiro (2014), as modificações nos processos geoeconômicos mundiais que ocorreram nas últimas décadas deste século, acompanhadas

de intervenções estatais de diferentes níveis, potencializaram conexões e tensões, transformando os processos socioespaciais que ali se desenvolvem. O comércio de fronteira, o turismo e a agroindústria regional, entre outras múltiplas dinâmicas e fluxos intercidades, configuram uma realidade compartilhada, um espaço transfronteiriço (CARNEIRO, 2014).

Tendo em vistas estes múltiplos processos que produzem esse espaço transfronteiriço da TF, situação representativa das transformações urbanas abordadas inicialmente por Brenner (2013), Limonad (2007) e Alfonso (2008), buscou-se compreender como se dão as atividades e regulações de planejamento urbano nesta aglomeração e como estas afetam as interações socioespaciais.

Figura 1 – Situação da tríplice fronteira



Fonte: da Soler (2020)

2.1. Ciudad del Este (Paraguai):

Foram sintetizadas as principais regulamentações que compõem a política de planejamento e regras de uso do solo na cidade paraguaia. O Quadro 1, a seguir, relaciona as normativas conforme a esfera de sua vigência e a norma específica que a institui.

Quadro 1 – Normativas de planejamento urbano em Ciudad del Este

Esfera	Norma/Plano
Nacional	Constitución de la República/1992
	Ley 3.966/2010 (Municipalidades y funciones)
	Ley 1.909/2002 (Loteamientos)
	Res. 1.750/2018 (Política Nacional de Vivienda y Hábitat)
	Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
	Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030
Departamental	Plan de Desarrollo Sostenible Departamental
Municipal	Plan de Desarrollo Sustentable
	Ordenanza 4/1976 (Parcelamiento del Suelo)
	Ordenanza 5/1976 (Reglas de Edificación)
	Ordenanza 10/1988 (Reglas para Edificios Centrales)
	Ordenanza 11/1994 (Reglas de Uso do Suelo – Parc. derogada)
	Ordenanza 21/2010 (Perímetro Urbano)

Fonte: da Soler (2020)

No Paraguai, verificou-se que a legislação em nível nacional aborda questões territoriais e urbanas de maneira esparsa, atribuídas como função das municipalidades e sem especificações. A *Ley Nacional 3.966/2010*, que dispõe sobre as municipalidades, estabelece como função dos municípios o urbanismo e o planejamento territorial, apresentando o *Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial* (POUT) como instrumento principal, relativo ao uso e ocupação do território. No entanto, estudo elaborado pela *Secretaría Técnica de Planificación* (STP), órgão nacional de assessoria de planejamento, diagnosticou que os municípios não produziram tais planos, nem contam com a estrutura técnica para desenvolvê-los (PARAGUAY, 2017).

Alguns planos de abrangência nacional, como o *Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030*, reforçam a necessidade de instrumentos de ordenamento territoriais urbanos, além de apontar a integração fronteiriça como estratégia a ser seguida. Para além disso, porém, não se observou a previsão de políticas nesse sentido, ou mesmo um reconhecimento formalizado acerca de aglomerações urbanas e transfronteiriças.

Já no nível departamental, o marco legal sobre planejamento e ordenamento territorial é pouco desenvolvido, não indo além do estabelecido na legislação nacional.

Seguiu-se com a investigação junto à *Municipalidad de Ciudad del Este*. Questionada acerca do POUT previsto em Lei Nacional, a *Dirección de Área Urbana* informou que o Município não conta com Plano Diretor, mas que o trabalho está sendo desenvolvido, estando em etapa de atualização de pesquisa. Em levantamento, foram encontradas normas que definem algumas regras urbanas e de uso e ocupação do solo, listadas no quadro acima e analisadas uma a uma.

Observou-se, assim, que a realidade urbana paraguaia é gerida sem o planejamento e regulamentação mínima exigidos por lei. A situação normativa das questões urbanas no país encontra-se em revisão e reformulação – existe uma iniciativa de produção de um programa de planos nacionais, regionais e locais, mas ainda em estágio inicial. Analisando-se o conjunto de normas locais verificou-se uma regulamentação de uso e ocupação do solo restrita a pequenas porções centrais do território, pouco aprofundadas e já com algumas décadas de vigência – desatualizada em relação a todas as transformações pelas quais a cidade passou.

2.2. Foz do Iguaçu (Brasil)

Procedimento semelhante de coleta foi realizado junto aos órgãos públicos de Foz do Iguaçu e outras instituições brasileiras. O Quadro 2, a seguir, relaciona as principais normativas verificadas, conforme a esfera e a norma-lei que a institui, seguidas de apontamentos.

Quadro 2 – Normativas de planejamento urbano em Foz do Iguaçu

Esfera	Norma/Plano
Nacional	Constituição Federal/1988
	Lei 6.766/1979 (Parcelamento do Solo)
	Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)
	Lei 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole)
	Decreto 9.810/2019 (Política Nacional de Desenvolvimento Regional)
Estadual	Constituição Estadual/1988
	Lei 15.229/2006 (Política de Desenvolvimento Urbano e Regional)
	Referências para a PDUR (Publicação da SEDU)
Municipal	Lei Orgânica Municipal
	Lei 271/2017 (Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado Sustentável)
	Lei 276/2017 (Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo)
	Lei 269/2018 (Perímetro Urbano)
	Lei 285/2018 (Parcelamento do Solo)

Fonte: da Soler (2020)

O planejamento urbano praticado em Foz do Iguaçu segue as diretrizes da política urbana nacional, tratada na Constituição de 1988, que define o poder público municipal como executor da política de desenvolvimento urbano. Especificamente, o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/00) e o Estatuto da Metrópole (Lei n. 13.089/15) complementam o texto constitucional.

As políticas de fronteira brasileiras deste século passam a ressaltar as áreas urbanas de fronteira como elementos importantes para um desenvolvimento conjunto. Destaca-se a institucionalização da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração (CDIF, 2010) e a aprovação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR, 2019), que define como objetivo a coordenação de ações na Faixa de Fronteira,

inclusive com elaboração de planos de desenvolvimento e integração fronteiriços (BRASIL, 2019).

No nível estadual, é reforçado o estabelecido na norma federal, mantendo as atribuições municipais nas questões urbanas. As políticas regionais e metropolitanas, de competência estadual, estão em desenvolvimento. Documento elaborado pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano (SEDU) denominado “Referências para o Desenvolvimento Urbano e Regional do Estado do Paraná” trata das políticas de planejamento urbano-regionais, reconhecendo, dentre as aglomerações urbanas do estado, a aglomeração transfronteiriça de Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú, e indicando a formulação de Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) nesta aglomeração (PARANÁ, 2017).

Este reconhecimento é um fato novo e importante. A política urbana nacional e estadual reconhece a Tríplice Fronteira como aglomeração urbana, recomendando que o planejamento deve adaptar-se a esta realidade. Porém, não se verificou a materialização dessa recomendação.

Diversas regras e normas controlam a ocupação territorial e expansão urbana em Foz do Iguaçu. O Plano Diretor é o principal instrumento de planejamento, abrange todo o território municipal e vem orientando o desenvolvimento da cidade desde a década de 1960. O “Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado” (PDDI) e a nova “Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo”, ambos de 2017, são as revisões mais recentes dos instrumentos. Trata-se de material extenso e detalhado, cobrindo a totalidade do município e determinando regras desde a escala urbana até a escala do lote. O zoneamento do uso do solo, que estabelece regras para a ocupação, classifica os setores segundo a função e densidade almejadas.

Estas regulações estão vinculadas a diretrizes e objetivos que compõem uma estratégia global de atuação no espaço urbano, a princípio.

Ela não se relaciona, porém, com as localidades vizinhas que fazem parte da aglomeração e o espaço transfronteiriço compartilhado não é considerado. A condição fronteiriça é mencionada no texto do plano, mas não entra como fator determinante nas diretrizes de ordenamento do solo.

2.3. Puerto Iguazú (Argentina)

Por fim, a análise segue para a cidade argentina, com o Quadro 3 apresentando as principais regulamentações urbanas de Puerto Iguazú, assim como as políticas e planos regionais e nacionais que definem o sistema de planejamento vigente.

Quadro 3 – Normativas de planejamento urbano em Puerto Iguazú

Esfera	Norma/Plano
Nacional	<i>Constitución Nacional/1994</i>
	<i>Plan Estratégico Territorial</i>
	<i>Programa Argentina Urbana</i>
	<i>Lineamientos para la Planificación Territorial</i>
	<i>Guía para Elaboración de Normativa Urbana</i>
Estadual	<i>Constitución de la Provincia</i>
	<i>Ley XV n. 5 (Municipalidades)</i>
	<i>Ley XVI n. 6 (Régimen de Tierras)</i>
	<i>Ley II n. 24 (Cadastró Territorial)</i>
	<i>Decreto 2.880/2007 (Creación de la SOT)</i>
	<i>Decreto 1.628/2004 (Plan de las 600 has)</i>
Municipal	<i>Carta Orgánica de Puerto Iguazú</i>
	<i>Ordenanza 15/1994 (Código de Edificación)</i>
	<i>Ordenanza 51/2005 (Plan de las 600 has.)</i>
	<i>Ordenanza 100/2006 (Plan Regulador Urbano)</i>
	<i>Ordenanza 53/2008 (Zonificación 2000 has.)</i>

Fonte: da Soler (2020)

Em matéria de planejamento e ordenamento do território, a Constituição Nacional de 1994 (ARGENTINA, 1994) não se aprofunda sobre questões de manejo do espaço, em especial o urbano. Ela atribui às províncias e municípios autonomia no tema - descentralização essa que provocou a inexistência de políticas públicas territoriais e urbanas na maioria das províncias (ARGENTINA, 2012).

A política em nível nacional vem sendo complementada por meio de planos territoriais, como o *Plan Estratégico Territorial* (PET) – que reconhece diferentes processos de urbanização contemporâneos e seus impactos na forma das cidades, com a necessidade de adequação nos instrumentos de regulação do uso do solo (ARGENTINA, 2018). Este plano gerou documentos derivados, como o *Lineamientos para la Planificación Territorial*, um trabalho de orientação voltado para os técnicos de planejamento do país e que possui como recomendação a integração regional sul-americana, apresentando a harmonização das políticas de planejamento em zonas fronteiriças como uma das ferramentas para isso (ARGENTINA, 2015). No entanto, ainda que ricos de informações e trazendo modelos de referência, esses documentos não têm caráter impositivo e não necessariamente vêm sendo aplicados.

No caso da província de *Misiones*, onde *Puerto Iguazú* está localizada, existia uma lacuna normativa nas questões territoriais e urbanas, em que a Constituição local atribui ao poder municipal a responsabilidade de adotar planos e regras urbanísticas. Em 2007, entretanto, foi instituída a *Subsecretaria de Ordenamiento Territorial* (SOT), cujo fim é coordenar e acompanhar as ações de ordenamento, propondo a aplicação de planos, políticas e instrumentos.

Levantamento de Cammarata (2008) mostra que as atividades da SOT em *Puerto Iguazú* já geraram algumas ações de planejamento. Neste caso, a província desenvolveu um plano diretor estratégico para a ocupação de um espaço florestado adjacente à mancha urbana principal, voltado para o estabelecimento de empreendimentos hoteleiros e de turismo.

Não fica clara, porém, a competência do planejamento na província, já que a atribuição municipal na matéria se mantém ativa. Nesse sentido, percebe-se uma área cinzenta entre as províncias e municípios sobre questões urbanas. A província chama para si algumas ações, mas,

aparentemente, as municipalidades ainda têm a responsabilidade sobre as normas de uso e ocupação que não são abrangidas pelas iniciativas provinciais.

A *Carta Orgánica del Municipio de Puerto Iguazú* estabelece como função municipal as ações de urbanismo, o estabelecimento de zonas urbanas e a elaboração de planos, definindo o *Plan Regulador* como a política urbanística municipal principal. Este *Plan Regulador*, em sua versão mais recente, de 2006, se limita a um zoneamento, sem analisar a realidade da cidade, sem exposição de objetivos e diretrizes, ou mesmo a situação da cidade enquanto fenômeno de fronteira.

Ainda que se trate de um plano único, observou-se que o plano trata o espaço urbano em três frações: a cidade “original”, com 2400 hectares, referente à área do plano de ocupação urbana original; as “600 Has”, porção adjacente à cidade mencionada; e as “2000 Has”, porção ao sul, uma área do Exército cedida para a expansão da cidade. Estas áreas tiveram iniciativas de planejamento próprias, cada qual com sua lógica, objetivos e regras.

Assim, na cidade de *Puerto Iguazú* verificam-se iniciativas distintas de planejamento que objetivaram ordenar o espaço urbano, mas que se limitaram ao tecido existente, o que ocasionou planejamentos “extras” e individuais para as novas áreas, sem uma estratégia que abordasse toda a realidade urbana. Há uma crítica sobre a falta de um planejamento macro e único, que reconheça a realidade contraditória e desigual da cidade e que busque objetivos urbanos comuns (GONZÁLEZ et al, 2017).

2.4. Espacialização das regulamentações: a concretude do planejamento

A partir das normas e planos analisados foi produzido um mapa da regulação do uso do solo na TF (FIGURA 2), destacando os zoneamentos

propostos para cada área da cidade e sua inserção no território da aglomeração, de modo a verificar a relação entre elas e o todo, assim como compatibilidades e contradições existentes.

Observando a Figura 02, primeiramente, percebe-se o contraste da aplicação ou não de instrumentos de planejamento dentro da aglomeração. De um lado, Ciudad del Este tem um território praticamente sem regulação; a existente refere-se à região central, onde estão as principais atividades econômicas da cidade e também onde se concentra a infraestrutura urbana. Em contraponto, Foz do Iguaçu e Puerto Iguazú possuem praticamente todo seu território preenchido por um zoneamento de uso do solo, seguindo um padrão similar. Juntas, as duas cidades acumulam mais de 50 zonas distintas, diferenciando funções e setores dentro da cidade e determinando tipologias a partir da regulação de diversos parâmetros construtivos.

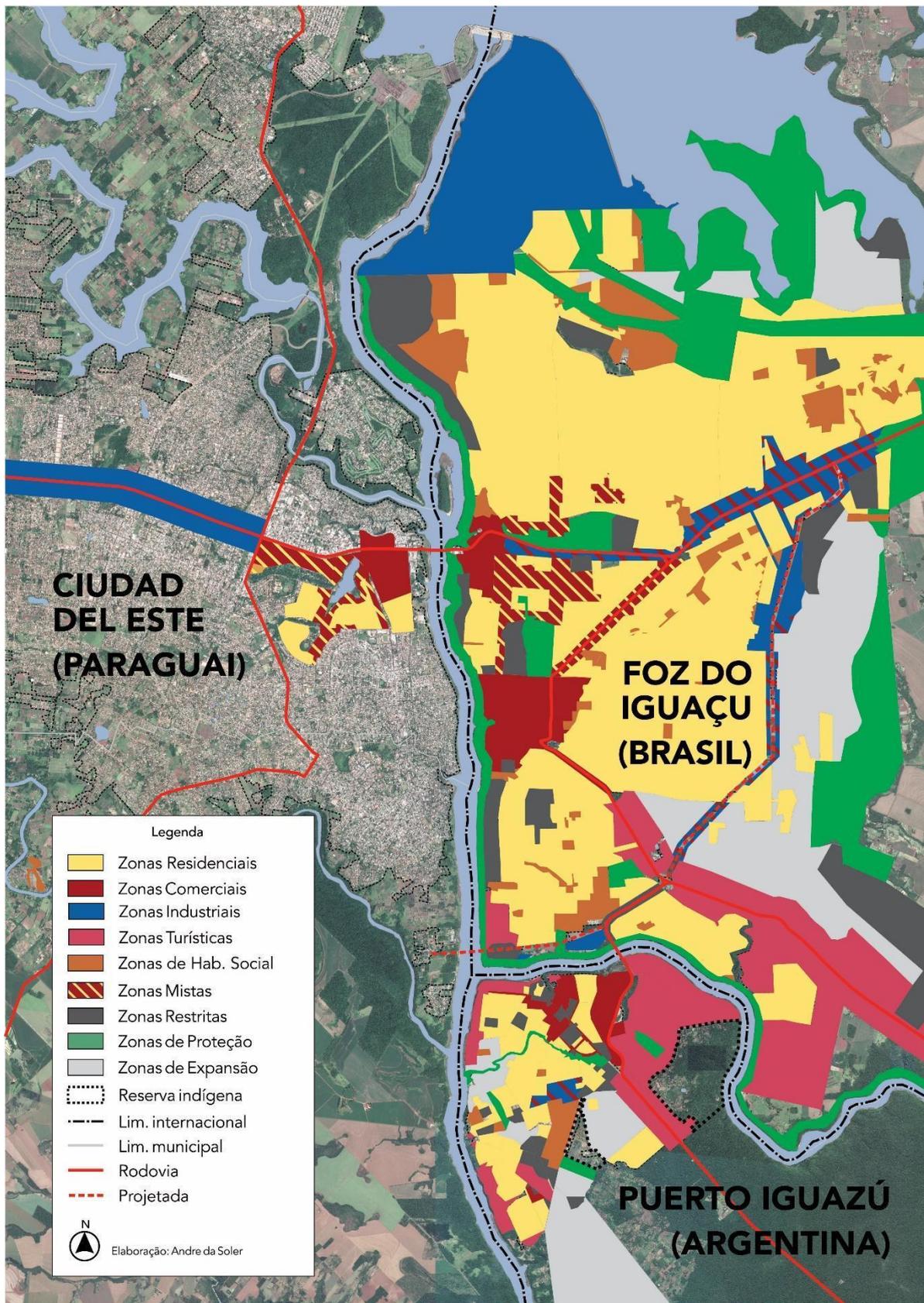
De modo geral, percebe-se que existe uma continuidade e espelhamento de algumas zonas, em especial relativas aos usos econômicos. Os setores comerciais concentram-se em áreas próximas do limite internacional, havendo uma continuidade de tipo de uso no entorno da ponte que conecta o Foz do Iguaçu e Ciudad del Este. Esta continuidade de usos mantém-se ao longo desse eixo rodoviário principal, com a conjugação de zonas voltadas para usos comerciais, industriais e institucionais junto às rodovias, em ambos os lados da fronteira. Situação semelhante ocorre no eixo rodoviário de conexão entre Foz do Iguaçu e Puerto Iguazú, que também serve como acesso aos Parques Nacionais do Iguaçu/Iguazú, em que zonas de uso turístico voltadas para hotéis e serviços de apoio, concentram-se junto do acesso viário.

Percebe-se, assim, que os eixos rodoviários, que servem como articuladores entre as cidades dentro da aglomeração, também articulam

as principais zonas de atividades econômicas, garantindo acesso fácil e bem posicionado para estes usos.

As áreas reservadas para a expansão residencial localizam-se na porção sul da cidade de Puerto Iguazú, e ao leste e norte de Foz do Iguaçu, ou seja, expandindo o tecido em direção ao interior de seus respectivos países. Em Ciudad del Este, a expansão se dá de maneira mais livre, sem regulação e o processo de interiorização da ocupação se mostra mais espreado. Concomitantemente, áreas mais próximas do limite internacional, nas margens dos rios Paraná e Iguaçu, apresentam zonas de uso restrito ou áreas desocupadas, reservadas para usos turísticos e institucionais. Em Foz do Iguaçu, o zoneamento impede a aproximação da cidade com o rio e o limite internacional, a não ser de maneira pontual. Já a cidade de Puerto Iguazú apresenta um zoneamento com mais forte relação com os rios limítrofes, ainda que reservando as áreas mais próximas das margens para usos turísticos e comerciais.

Figura 2 – Síntese da regulação do uso do solo na tríplice fronteira



Fonte: da Soler (2020)

2.5. Discussão dos Resultados

A partir das considerações levantadas torna-se possível compreender o planejamento praticado nestas cidades de fronteira e sua relação com a aglomeração como um todo. Não foi identificado, pela análise feita até aqui, que exista uma percepção da aglomeração no planejamento da TF, seja em seus planos ou instrumentos. Da maneira como tem ocorrido, o ordenamento urbano na TF funciona individualmente, seguindo cada qual uma lógica própria – seja planejada ou espontânea. Conforme apontado por Moura (2016), no caso da TF observa-se que as instâncias político-administrativas não acompanharam as dinâmicas espaciais, fracionando o planejamento urbano e impedindo estratégias globais sobre a aglomeração.

Não se verificaram instrumentos ou espaços institucionais de comunicação entre os órgãos de planejamento local. Essa falta de articulação se mostra visível nos contrastes do mapa de regulação, nas diferenças das normas de planejamento ou mesmo pelo modo como as políticas tratam como periféricas áreas que estão próximas das outras cidades da aglomeração.

Existem, no entanto, momentos de coesão no planejamento. As áreas econômicas se articulam, em termos de regulação do uso do solo, até mesmo em Ciudad del Este, que não apresenta um planejamento amplo. Assim, mesmo que feitos individualmente, os planos atuam coordenadamente no sentido de efetivar dinâmicas dentro da aglomeração. A prioridade está voltada para setores específicos, como turismo, comércio e serviços industriais.

A existência de um planejamento incentiva a consolidação de setores econômicos nas cidades, priorizando sua potencialização e expansão. Em teoria, também busca um maior controle sobre a expansão urbana e até

mesmo a qualidade do desenho urbano produzido. No entanto, como é mencionado no próprio diagnóstico do PDDI, o planejamento aplicado na TF reforçou uma aglomeração fragmentada e desarticulada, com núcleos residenciais distantes e com tecidos desconectados entre si. Também desincentivou, ou mesmo impediu, a ocupação das áreas fronteiriças, próximas do limite internacional, apesar da pressão pela ocupação destas áreas estratégicas.

Por um lado, portanto, existe uma realidade turística, econômica e de consumo em que a fronteira é apropriada e torna-se elemento integrador em termos de planejamento, mas que não se repete de maneira global. Percebe-se, assim, que o planejamento serve como instrumento em um processo dual, contribuindo na produção de um cenário contraditório de integração e segregação, confirmado também por outros autores que analisaram a realidade da região.

Em muito esta situação retrata a crítica feita por Netto e Saboya (2010) acerca dos instrumentos de planejamento, dentre eles o zoneamento, atuarem apenas como método de controle da ocupação do espaço urbano, de modo a replicar uma lógica segregacionista e funcionalista, atuando de modo genérico e simplista sobre os processos socioespaciais.

Ressalta-se que estas articulações existentes nos setores econômicos reforçadas pelo planejamento urbano local também se inserem em estratégias que seguem interesses de nível nacional e regional. As aglomerações transfronteiriças são áreas de interesses multiescalares, com uma atuação direta de outras esferas do poder público além da local. Assim, muitas das intervenções relacionadas às conexões viárias, criação de zonas francas, políticas de aduana, entre outras medidas ligadas à circulação de pessoas e produtos, são definidas em nível federal/nacional. Alfonso (2008) menciona o Mercosul como exemplo de situação em que os interesses de nível nacional, com políticas voltadas para questões econômicas macro, foram priorizados em detrimento de medidas visando

o fortalecimento de dinâmicas de nível local, inclusive por meio do planejamento.

Observou-se que é através deste nível nacional que estão os canais para discussões políticas conjuntas, com ferramentas para ações de planejamento mais apropriadas para realidades como a da TF, como é o caso dos planos integrados e regionais apontados pelas legislações e planos nacionais levantados. Estas possibilidades institucionais, ainda que compatíveis entre si, se mantêm no plano teórico, não gerando produtos de planejamento. Predomina uma situação de pouca articulação entre os entes administrativos no que se refere às questões urbanas fronteiriças, em favor de um planejamento nacional com articulações e o local individual e fracionado.

3. Considerações finais

A TF, enquanto aglomeração transfronteiriça de importância econômica e geopolítica, é representativa da reconfiguração escalar tratada por Brenner (2013), onde processos reescalonam-se em múltiplos níveis espaciais, desde nações até cidades, resultando em novos arranjos institucionais. As cidades, assim, tornam-se locais estratégicos para a experimentação institucional e regulatória. Na TF, os processos que se desenvolveram a partir do final do século XX são reflexos das reestruturações produtivas e escalares de caráter global, tomando forma a partir das políticas de livre comércio, corredores econômicos e zonas francas ali implementadas e materializando-se em cidades aglomeradas, conectadas, ainda que fragmentadas e segregadas.

O planejamento urbano, nesta situação, conforme se verificou, serve como instrumento para efetivação dos interesses estatais nacionais e de manutenção das situações de segregação, desigualdade e da própria assimetria que Alfonso (2015) aponta como elemento importante para a

articulação e eventual desenvolvimento destas aglomerações dentro do cenário de reescalonamento econômico contemporâneo.

Finaliza-se este estudo, assim, com uma reflexão sobre as próprias limitações do planejamento urbano, tomando como referência o caso da Tríplice Fronteira. Poderia um planejamento integrado (ou mesmo conjunto) resultar em uma aglomeração mais articulada, não apenas em seus usos econômicos, como também nos sociais e culturais? Um planejamento que se aproprie da fronteira como elemento indutor das relações e dinâmicas da própria aglomeração, buscando potencializar as conexões, trocas e transposições que cotidianamente produzem estes locais. Peña (2008) defende este caminho via um planejamento supranacional institucionalizado, nos moldes de casos da União Europeia e das gestões metropolitanas, com poderes locais reais e visando uma integração formal da gestão urbana transfronteiriça.

Não cabe aqui defender um modelo específico, mas, da mesma maneira, entende-se que um modelo tradicional de planejamento fracionado enfrenta grandes desafios frente ao urbano contemporâneo, demandando adaptações. As aglomerações transfronteiriças são um fenômeno de importância recente no debate acadêmico e institucional da América Latina. Elas trazem questões complexas e novas, sobre as quais as atuais estruturas administrativas e de planejamento não permitem uma atuação completa e total. Para tanto, deve-se buscar alternativas que permitam ações cooperativas e com maior integração. Iniciativas nesse sentido surgem pelo mundo, com casos na União Europeia e na América Latina, voltados para um desenvolvimento local comum e compartilhado. A abordagem sobre o espaço urbano transfronteiriço deve apreender os processos multiescalares e multiterritoriais que o produz, no sentido de absorver demandas e dar respostas adequadas às suas particularidades e conectando as diferentes esferas de poder que atuam sobre esse espaço. As ações que dizem respeito ao ordenamento e gestão territorial devem

estar em consonância – sejam elas de diferentes órgãos públicos, diferentes níveis de governo ou mesmo diferentes países.

4. Referências

ALFONSO, Haroldo Dilla. Las ciudades en las fronteras: introducción a un debate. In: ALFONSO, Haroldo Dilla (org.). **Ciudades en la frontera: Aproximaciones críticas a los complejos urbanos transfronterizos**. Santo Domingo: Manatí, 2008. p. 15-30. Disponível em: <https://doi.org/10.21670/ref.2015.31.a01>. Acesso em 20 fev. 2020.

ALFONSO, Haroldo Dilla. Los complejos urbanos transfronterizos en América Latina. **Estudios Fronterizos**, Mexicali, 2015, v.16, n.31, p. 15-38, jun. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.21670/ref.2015.31.a01>. Acesso em 05 nov. 2020.

ARGENTINA. **Constitución Nacional de la Nación Argentina**. Buenos Aires: Congreso Nacional, 1994.

ARGENTINA. Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial. **Lineamientos para la Planificación Territorial**. Buenos Aires: COFEPLAN, 2015.

ARGENTINA. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. **Estudio sobre el estado actual de la planificación en Argentina**. 2012.

ARGENTINA. Secretaría de Obras Públicas. **Plan Estratégico Territorial**. Buenos Aires: 2018.

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

BRASIL. Decreto n. 9.810 de 2019. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019.

BRASIL. Lei n. 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, 2001.

BRASIL. Lei n. 13.089 de 10 de julho de 2015. Institui o Estatuto da Metrôpole, altera a Lei n. 10.257 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2015.

BRENNER, Neil Reestruturação, Reescalonamento e a Questão Urbana. **GEOUSP**, São Paulo, n. 33, 2013. 198-220. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geousp.2013.74311>. Acesso em 05 nov. 2020.

CAMMARATA, Emilce B. **Estudio Integral del Destino Iguazú-Cataratas: Controversias y Desafíos para el desarrollo Local II**. Posadas: Universidad Nacional de Misiones, 2008. Disponível em: <http://argos.fhyics.unam.edu.ar/handle/123456789/401>. Acesso em 20 fev. 2020.

CARNEIRO, Camilo Pereira. **Fronteiras Irmãs: Transfronteirizações na Bacia do Prata**. Porto Alegre: Ideograf, 2014.

DA SOLER, Andre. **Planejamento urbano e as novas formas de aglomeração urbana: o caso da aglomeração transfronteiriça de Foz do Iguaçu (BR), Ciudad del Este (CE) e Puerto Iguazú (AR)**. 2020. 146 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba (PR), 2020.

FOZ DO IGUAÇU. Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu. Lei n. 276, de 18 de julho de 2017. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento (...). **Diário Oficial**, Foz do Iguaçu, 2017.

FOZ DO IGUAÇU. Lei n. 276, de 6 de novembro de 2017. Dispõe sobre o Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo no Município de Foz do Iguaçu. **Diário Oficial**, Foz do Iguaçu, 2017.

FOZ DO IGUAÇU. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado Sustentável**. Volume I, Avaliação Temática e Integrada. Foz do Iguaçu: SMPU, 2016.

FOZ DO IGUAÇU. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado Sustentável**. Volume III, Diretrizes e Proposições. Foz do Iguaçu: SMPU, 2016.

GONZÁLEZ, Rebeca Osorio; RAMPELLO, Patricia; GONZÁLEZ DOMINGUEZ, Irais. Impactos socio-territoriales: Puerto Iguazú y Reserva Iriapú, 600 hectáreas. Misiones, Argentina. **Revista El Periplo Sustentable**. Cidade do México: UAEM, n. 33, p. 363-393, jul/dez. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/pdf/eps/n33/1870-9036-eps-33-363.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2020.

LIMONAD, Ester. Urbanização e organização do espaço na era dos fluxos. In: SANTOS, Milton; BECKER, Bertha K. **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. 3 ed. ed. São Paulo: Lamparina, 2007. p. 145-170.

MOURA, Rosa. Como pensar o urbano na América do Sul? In: FIRKOWSKI, Olga Lúcia, et al. **Estudos urbanos comparados: oportunidades e desafios da pesquisa na América Latina**. San Miguel de Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán, 2016. p.83-114. Disponível em: <https://docplayer.com.br/58375907-Estudios-urbanos-comparados.html>. Acesso em 20 fev. 2020.

NETTO, Vinicius M, SABOYA, Renato. A Urgência do Planejamento. A revisão dos instrumentos normativos de ocupação urbana. **Arquitextos**, São Paulo, ano 11, n.125.02, Vitruvius, out. 2010. Disponível em: <https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/11.125/3624>. Acesso em 20 fev. 2020.

PARAGUAY. Ley n. 3.966, Orgánica Municipal. **Gaceta Oficial de la República del Paraguay**. Assunção, 2010.

PARAGUAY, Secretaría Técnica de Planificación. **Plan Nacional de Desarrollo - Paraguay 2030**. Asunción: STP, 2014.

PARAGUAY, Secretaría Técnica de Planificación. **Consultoría para el Análisis del Contexto Reglamentario al Ordenamiento Territorial en Paraguay**. Asunción: STP, 2017.

PARANÁ, Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano. **Referências para a Política de Desenvolvimento Urbano para o Estado do Paraná**. Curitiba: SEDU, 2017.

PEÑA, Sergio. Ciudades y fronteras: Los retos de la planificación transfronteriza. In: ALFONSO, Haroldo Dilla. **Ciudades en la Frontera: Aproximaciones críticas a los complejos urbanos transfronterizos**. Santo Domingo: Manatí, 2008. p. 263-281. Disponível em: <https://doi.org/10.21670/ref.2015.31.a01>. Acesso em 20 fev. 2020.

PUERTO IGUAZÚ. **Carta Orgánica del Municipio de Puerto Iguazú**. Puerto Iguazú: Concejo Deliberante, 1994.

PUERTO IGUAZÚ. Ordenanza n. 100/06, Plan de Desarrollo Urbano - Anexo I e II. **Boletín Oficial de la Provincia de Misiones**, Posadas, 2007.