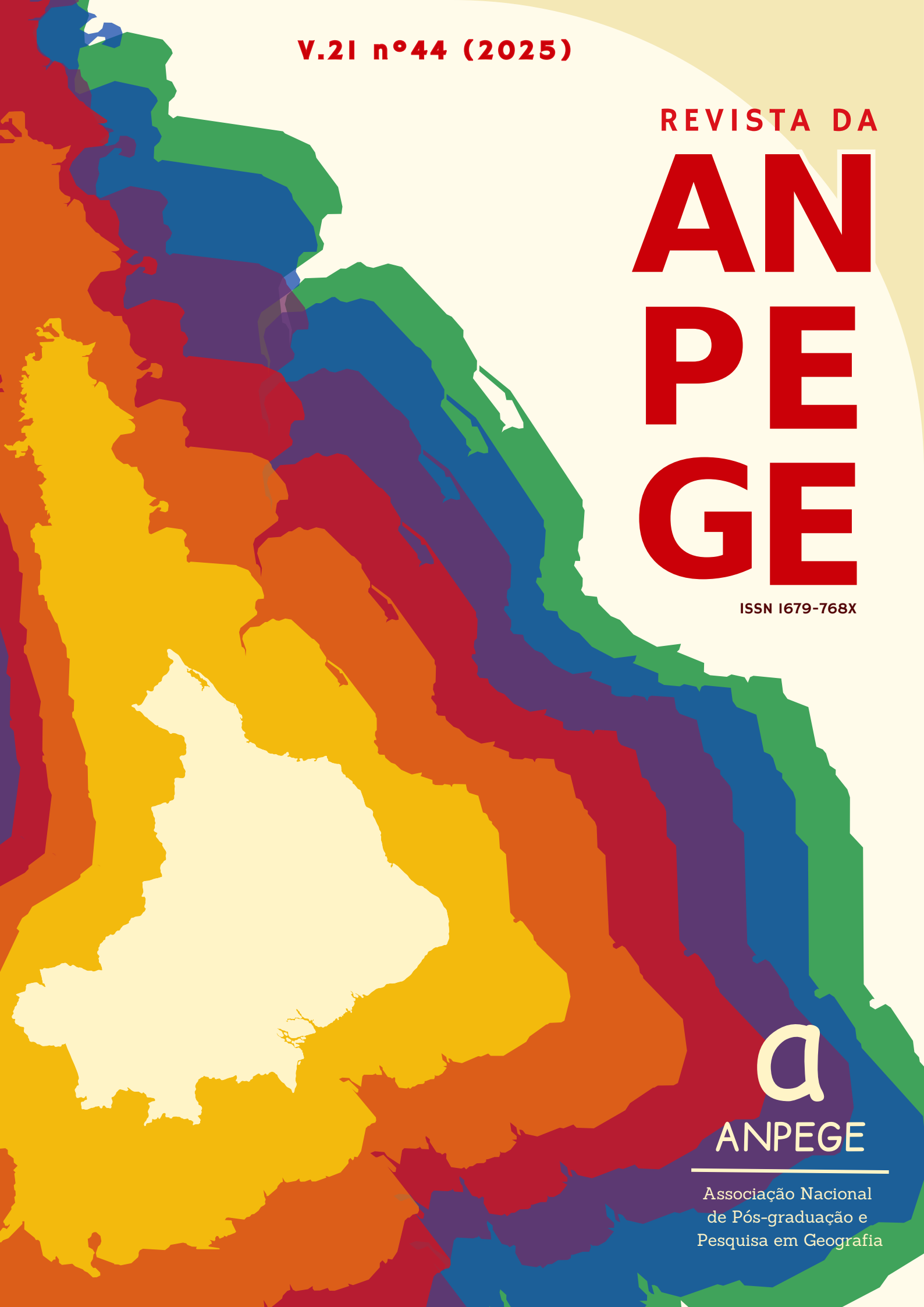
V.21 nº44 (2025)

# REVISTA DA ANPEGE

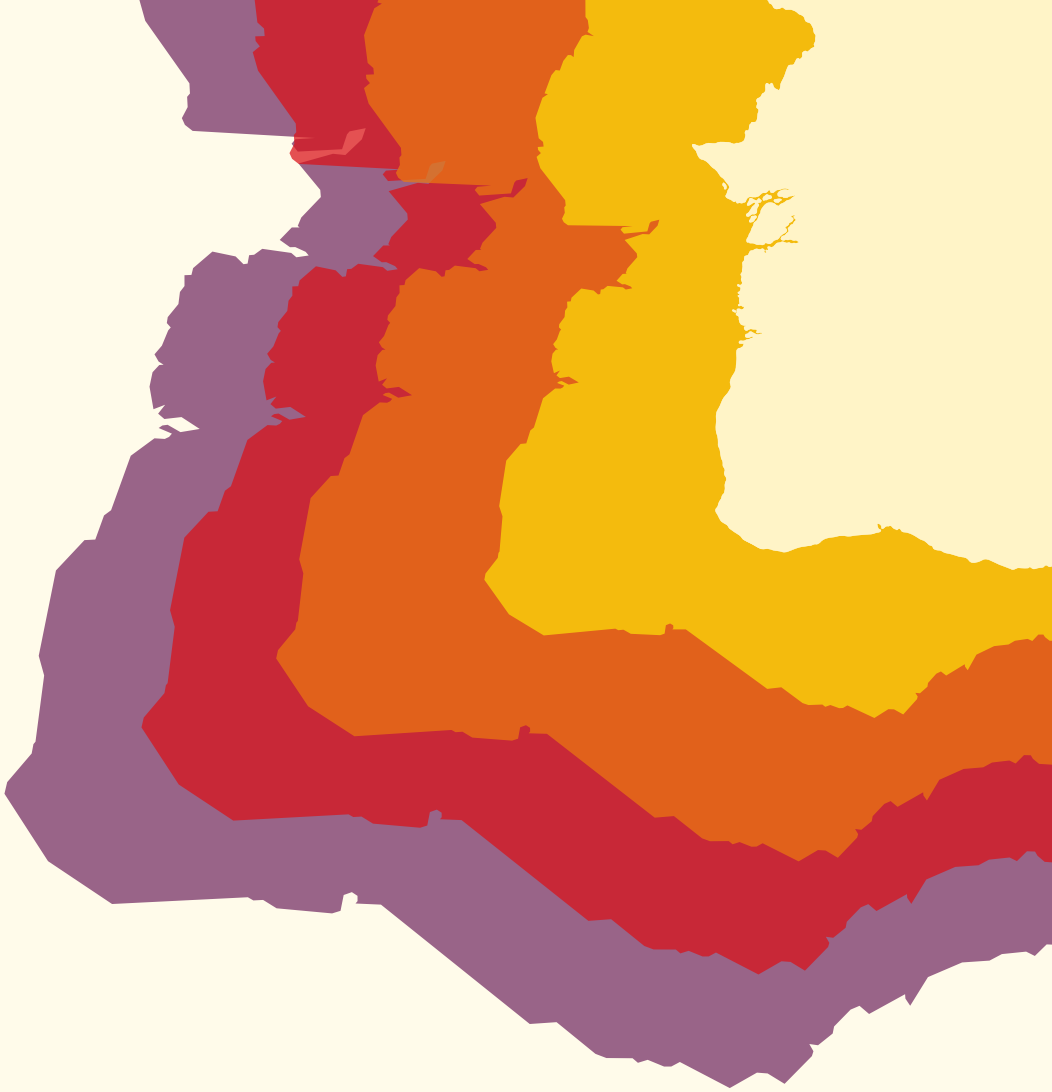
ISSN 1679-768X



a ANPEGE

Associação Nacional
de Pós-graduação e
Pesquisa em Geografia

REVISTA DA
ANPEGE



# Uma cidade, dois países: uma agenda urbana fronteiriça nas cidades gêmeas de Santana do Livramento (BR) e Rivera (UY)

*One city, two countries: a border urban agenda in the twin cities of Santana do Livramento (BR) and Rivera (UY)*

*Une ville, deux pays : un programme urbain frontalier dans les villes jumelles de Santana do Livramento (BR) et Rivera (UY)*

DOI: 10.5418/ra2025.v21i44.18856

**LEONARDO BERTE NUNES**
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
**TÂNIA MARQUES STROHAECKER**
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

V.21 n°44 (2025)
e-issn : 1679-768X

**RESUMO:** O presente artigo discute a Agenda Urbana para Fronteira da Paz, uma proposição de planejamento e ordenamento territorial constituída pela Prefeitura de Santana do Livramento (BR) e pela Intendência Departamental de Rivera (UY). Para debater tal proposição realizamos inicialmente uma pesquisa bibliográfica para compreender a produção do espaço urbano, o planejamento, a fronteira e as cidades gêmeas. Na sequência utilizamos uma metodologia de análise temática para descrever as diferentes proposições presentes na Agenda Urbana com o intuito de compreender com maior profundidade como constituir uma proposta de planejamento e ordenamento territorial em cidades gêmeas na fronteira Brasil-Uruguai.
**Palavras-chave:** espaço urbano; fronteira; agenda urbana para fronteira da paz; Santana do Livramento; Rivera.

**ABSTRACT:** This article aims to discuss the Urban Agenda for the Peace Border, a proposal for planning and territorial organization established by the City Hall of Santana do Livramento (BR) and the Departmental Intendancy of Rivera (UY). To debate this proposal, we initially conducted a bibliographical research to understand the production of urban space, planning, the border and the twin cities. We then used a thematic analysis methodology to describe the different proposals present in the Urban Agenda in order to understand in greater depth how to constitute a proposal for planning and territorial organization in twin cities on the Brazil-Uruguay border.
**Keywords:** urban space; border; urban agenda for the border of peace; Santana do Livramento; Rivera.

**RÉSUMÉ:** Cet article vise à discuter de l'Agenda Urbain pour la Frontière de la Paix, une proposition de planification et d'ordonnancement territorial constituée par la municipalité de Santana do Livramento (BR) et le surintendant départemental de Rivera (UY). Pour débattre de cette proposition, nous avons dans un premier temps mené une recherche bibliographique pour comprendre la production de l'espace urbain, l'aménagement, la frontière et les villes jumelles. Nous utilisons ensuite une méthodologie d'analyse thématique pour décrire les différentes propositions présentes dans l'Agenda urbain dans le but de comprendre plus en profondeur

Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional. CC BY - permite que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho, mesmo para fins comerciais, desde que lhe atribuam o devido crédito pela criação original.

comment créer une proposition de planification et d'ordonnancement territorial dans les villes jumelées à la frontière Brésil-Uruguay.

**Mots-clés:** espace urbain; frontière; agenda urbain pour la frontière de la paix; Santana de la Délivrance ; Rivière.

**Introdução**

As fronteiras podem ser consideradas alguns dos locais de maior complexidade para serem estudados tendo em vista a multiplicidade de situações e características que se entrelaçam. Dorfman (2013) nos mostra a diversidade de condições fronteiriças que temos na fronteira brasileira. Por exemplo, na fronteira Brasil – Uruguai temos políticas de securitização para controle de fluxos ilegais, mas o que se destaca é a integração econômica entre os dois países. No caso da fronteira brasileira com outros países, como Bolívia, Colômbia ou Guiana Francesa, as problemáticas são mais destacadas como os fluxos legais como transporte de mercadorias e ilegais, seja o tráfico de drogas, seja o usufruto ilegal da biodiversidade amazônica (Dorfman, 2013).

Ao norte do território uruguaio e ao sul do território brasileiro é que se encontram as duas cidades nas quais se localiza nosso objeto de estudo. Santana do Livramento (BR) e Rivera (UY) são duas cidades gêmeas (Figura 1) consideradas por Costa (2020) como um dos principais exemplos de funcionamento das propostas de integração do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Essas duas cidades compartilham uma história conjunta de surgimento enquanto defesa de ambos os territórios e, também, de desenvolvimento econômico, político e social ao longo dos anos.

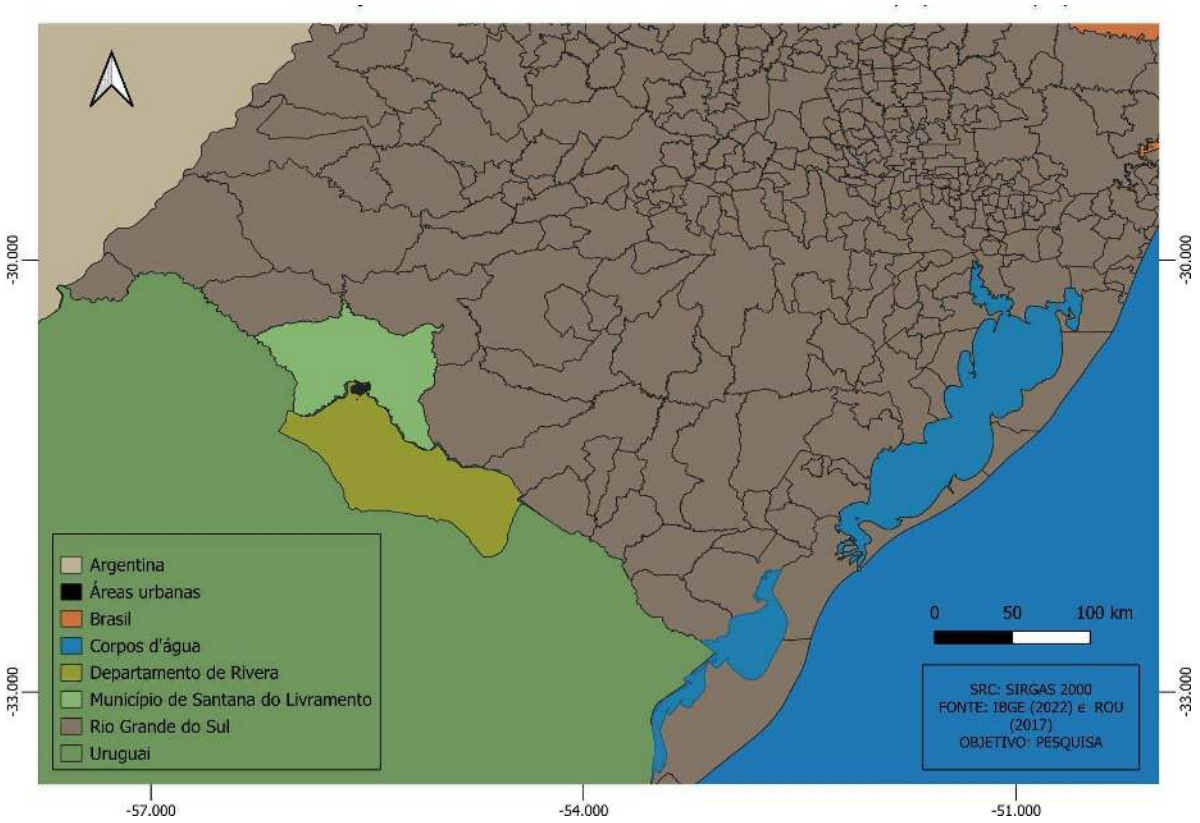



Figura 1. **Mapa de localização das áreas urbanas de Santana do Livramento e Rivera**

Fonte: Produção dos autores (2024)

Esse desenvolvimento conjunto entre brasileiros e uruguaios em uma fronteira seca sem quaisquer barreiras aduaneiras na 'linha' possibilita uma complexidade única na ação dos diversos agentes do espaço urbano, até mesmo, do Estado. Nesse sentido, no ano de 2022 foi instituída a Agenda Urbana para a Fronteira da Paz, uma proposta que contempla um conjunto de planos e programas a serem implementados nos anos seguintes. Tal documento diz respeito a uma forma de ação conjunta entre as duas administrações locais que visa implementar um planejamento integrado para as cidades gêmeas.

O objetivo do presente artigo é discutir a Agenda Urbana para a Fronteira da Paz evidenciando sua composição e proposições, no sentido de compreender o que motivou sua constituição e as relações que se estabelecem com a produção do espaço urbano na fronteira. O artigo está estruturado nas seguintes seções: a primeira, na qual debatemos a temática da fronteira e seu desenrolar no sentido de compreender como é possível um planejamento urbano integrado em cidades gêmeas brasileiras e uruguaias. Já na segunda seção discutimos a produção do espaço urbano e traçamos aproximações, acerca dessa temática, para com as cidades gêmeas. A terceira seção permite apresentarmos a característica de pesquisa documental que nosso artigo possui e a análise desse documento (a Agenda

Urbana para Fronteira da Paz) através da análise temática que permite estudar diversos objetos através da produção do que chama de 'temas'. Por fim, a quarta e última seção serviu para apresentarmos a Agenda Urbana de forma que fosse possível mostrar suas diferentes proposições, argumentos e discussões. Na sequência realizamos a interpretação dos cinco temas principais que compõem a Agenda Urbana, para aprofundar a sua compreensão.

**A questão fronteiriça**

Todo o processo de constituição de um território implica, necessariamente, no estabelecimento de limites e fronteiras, isto é, a separação para com o território de outrem. Isso se dá, pois como nos indica Raffestin (1993), o território só nasce a partir do espaço em função da ação conduzida por um ator que possui um projeto específico e que põe em prática esse projeto. Podemos considerar aqui diferentes territórios e seus agentes, desde o próprio Estado como o clássico exemplo de unidade territorial, ou mesmo de outros atores como grupos sociais específicos ou ainda movimentos sociais.

Contudo, o que nos cabe aqui é: o território implica a produção de limites e fronteiras. Cada um desses conceitos com funções distintas, embora comumente confundidos, vejamos o porquê através de Ferrari (2014, p.12):

> […] a história do conceito de fronteira, pois é a partir do Estado moderno que a noção de fronteira passou a ser associada como limite territorial de uma nação e de sua soberania. Isto é, o território demarcado passa a ser considerado a matriz da legitimidade espacial do direito do Estado constituído por normas jurídicas válidas em seu interior, […]
> As noções de limites e fronteiras se renovam com o surgimento dos Estados. Sendo assim, os limites se caracterizam em função do Estado e da sua necessidade de se dividir do restante, estabelecendo uma separação entre 'nosso lado' e o 'outro lado', em função de que suas ações e projetos demandam tal divisão, em especial, para estabelecer um ordenamento jurídico próprio, bem com um conjunto próprio de taxações e impostos.

Assim, podemos considerar a partir de Santos (2006) as noções de verticalidades e horizontalidades que o limite territorial advém dessa verticalidade típica da ação do ator em questão, isto é, partindo diretamente desse ator (o Estado) e se impondo sobre o restante e sobre o próprio território. Mas então por que o Estado tem a necessidade de causar a confusão do limite com a fronteira? Vejamos a resposta para isso mediante Dorfman (2013, p. 9):

> As fronteiras são lugares da contradição, ao mesmo tempo, periféricos aos estados- nação e plenos de alternativas políticas e econômicas oferecidas pelo trânsito fronteiriço. São também lugares da diversidade, em que o contato estrutural entre dois grupos nacionais – ou grupos nacionalizados, na medida em que a distinção entre eles pode originar-se na ação político-cultural do estado-nação que, em seus processos de territorialização, coloniza as margens, regula o idioma, homogeneiza o simbólico, materializado em marcos, marcas e monumentos – é experimentado cotidianamente.

No trecho acima, constatamos que a autora se direciona para a própria prática diária dos diferentes agentes e sujeitos que estão na fronteira, o que revela que as fronteiras estão mais para a noção de horizontalidade de Santos (2006), isto é, da comunicação e das trocas entre os diversos agentes sociais. Ou seja, a fronteira é esta zona de contato, como nos aponta Ferrari (2014), esta zona que conecta dois ou mais Estados e diversos agentes advindos de cada um dos territórios, uma zona que possui, portanto, um conjunto de especificidades por estar nas margens de cada um dos Estados constituintes.

Contudo, como Dorfman (2013) nos alerta, a fronteira também é contraditória, pois, ao mesmo tempo que ela pode se apresentar como esse local de integração, há a necessidade do Estado de regular e até interditar a ação de diversos agentes (como o caso daqueles que cometem ilegalidades). Ademais, é exatamente como o Estado entende e gere sua zona de fronteira e como os diferentes agentes atuam nessa zona que muda historicamente se adequando às necessidades dos diferentes momentos pelos quais o conjunto da sociedade se encontra. Dito isso, é preciso considerarmos que, se em um primeiro momento, como nos mostram Dorfman (2013) e Ferrari (2014), o Estado moderno tinha como objetivo estabelecer seus limites e fronteiras, fortificá-los para constituir a própria soberania e empreender os próprios projetos, hoje esse processo é diferente.

Isso ocorre porque o conjunto da sociedade mudou, em especial a partir das décadas de 1970/80 como nos mostram Santos (2006) e Mandel (1982) acerca do meio técnico-científico- informacional, do próprio capitalismo tardio e do neoliberalismo. Isto é, houve um desenrolar de transformações na sociedade que conduzem para uma dinâmica social distinta daquela do período fordista. Por exemplo, a ampliação da relevância do capitalismo financeiro sobre outros setores do capital, um enfraquecimento de organizações coletivas como sindicatos e partidos em função de mudanças na estrutura produtiva e nas legislações trabalhistas, o desenvolvimento cada vez mais acelerado da técnica, bem como, alterações nas características do Estado.

O Estado passa a ter uma função diferenciada, pois se em períodos anteriores ele possuía uma função de planejador das ações e projetos em seu território e até mesmo exercendo a figura de agente econômico hegemônico, o que se cobra do Estado hoje é distinto. O Estado no período pós 1970/80 passa a funcionar como um facilitador das ações de um capital cada vez mais transnacional, isto é, planejar e ordenar seu território para receber os investimentos e facilitar os fluxos atuando, assim, como um mediador das ações do capital em seu território. Tendo em vista isso, como fica a questão da fronteira nessa nova dinâmica estatal? Para compreendermos isso vejamos o que Ferrari salienta sobre tal discussão (2014, p.19):

> Superpondo-se ao debate centrado nos blocos econômicos surgiu, nos últimos vinte anos, outro debate mais amplo, o da "globalização". Nele a metáfora da "porosidade das fronteiras internacionais" serviu para difundir a idéia de que a globalização acabaria com os estados

> nacionais e, portanto, com as fronteiras. Segundo Machado (2002), ante esses novos agenciamentos político e econômico do espaço físico mundial, a problemática das fronteiras aparece como questão central das relações internacionais, sobretudo no interior dos blocos econômicos, havendo a necessidade de apreendê-las de uma nova maneira.

Aqui temos uma questão central para compreender o debate sobre fronteiras na atualidade destacamos três tópicos indicados por Machado (2002): 1) a globalização; 2) a porosidade de fronteiras internacionais e 3) os blocos econômicos. Esses três tópicos estão entrelaçados, pois a globalização diz respeito ao que já abordamos acerca do conjunto de mudanças pelas quais passou a sociedade mundial, as alterações na estrutura produtiva, na função do Estado e em diversas áreas da vida.

Por sua vez, os tópicos 2 e 3 nos indicam como as fronteiras são abordadas nesse contexto, isto é, buscando um favorecimento de sua porosidade que permita o trânsito de fluxos de capitais e mercadorias. Caye (2022) salienta que, desde meados da década de 1990, o processo chamado de 'regionalismo aberto' tem se intensificado, tal perspectiva é o que tem embasado projetos de blocos econômicos como União Europeia e o Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Esse processo tem o intuito de favorecer a integração, em especial, econômica entre os países membros de tais blocos, indicando como a fronteira é percebida nesse período, isto é, através da noção da integração, do contato e da troca. Contudo, como Dorfman (2013) já nos salientou, as fronteiras também recebem, principalmente a partir de 2001, quando do atentado do 11 de setembro, processos de securitização envolvendo operações militares diversas, bem como uma ampliação da fiscalização.

Isso nos indica que embora o atual cenário global cobre dos Estados a necessidade de permitir a porosidade das suas fronteiras, existem contradições e movimentos que caminham no sentido oposto. Tais movimentos podem ocorrer até como forma de reação dos próprios Estados no sentido de estabelecer maior controle sobre suas fronteiras, implementando ações com sentidos distintos, ora permitindo a porosidade das fronteiras, ora fortalecendo a fiscalização e policiamento.

Nesse sentido, como pensar uma 'agenda urbana' binacional? Isto é, construída por duas cidades gêmeas como Santana do Livramento e Rivera que visam, através dessa Agenda Urbana para a Fronteira da Paz, estabelecer um conjunto de políticas implementadas com a participação do Estado e de outros agentes. Esse conjunto de políticas impulsiona o desenvolvimento sustentável, voltado para as potencialidades de ambos os lados da fronteira.

Para isso, precisou ser pensada considerando Santana do Livramento e Rivera enquanto uma unidade, um único 'território' como está expresso no próprio documento. Dito isso, para que tal proposta fosse possível, foi necessário que chegássemos ao contexto atual no que diz respeito às fronteiras, bem como uma série de acordos entre Brasil e Uruguai, ou ainda, no âmbito do Mercosul. Acerca disso, é importante destacar o que Lemos (2013, p.151-152) nos salienta:

> A Nova Agenda para a Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço constitui a mais alta instância para a cooperação e integração fronteiriça entre Brasil e Uruguai, tendo sua origem nas demandas da região fronteiriça brasileiro-uruguaia e na aproximação política entre os dois Estados-nação. [...]
> A Nova Agenda foi criada com o objetivo de complementar e superar os impasses da tradicional cooperação na área de fronteira, na busca de uma integração que facilitasse a vida das pessoas que vivem na região. Até então, os temas relativos à região eram tratados como internacionais, apesar do predomínio das relações inter- regionais, esbarrando nos entraves burocráticos.

A partir da década de 1990, várias experiências e propostas de ampliar a integração fronteiriça passaram a se intensificar, no caso do Brasil não foi diferente tendo em vista que o país participava de um amplo conjunto de tais iniciativas como o próprio Mercosul e outras possibilidades de integração fronteiriça. Mas não apenas isso, como o país percebia, a fronteira, em especial com alguns países, como Argentina e Uruguai foi alterada, facilitando a constituição de agendas bilaterais de integração.

O autor nos traz a constituição de uma instância diferente nas relações entre Brasil e Uruguai, instância esta que possui como objetivo resolver um conjunto de problemáticas comuns a zona fronteiriça compartilhada pelos dois países. Uma questão importante a destacarmos é que a partir da Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento, as questões envolvidas nessa faixa, bem como sua população deixam de ser tratados, ora como problemas de um lado da fronteira, ora do outro, mas como fronteiriços.

Assim, podemos ver nesse ponto alguns dos indícios que ligam a Nova Agenda, que se constitui desde 2002, com a Agenda Urbana para a Fronteira da Paz de 2022, precisamente por essa apreensão, a partir desse momento oficializada, de que as questões fronteiriças são únicas. Isto é, elas possuem especificidades locais tanto da própria dinâmica econômica, cultural e política, tendo em vista isso, só podem ser abordadas e terem soluções e proposições apontadas a partir de uma perspectiva que considere tal dinâmica.

Entre o início da Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento e a proposição da Agenda Urbana para Fronteira da Paz se passam vinte anos e nesse período uma série de acordos e documentos são propostos. Acordos acerca de várias temáticas como saúde, circulação de pessoas, gestão integrada de bacias hidrográficas e parcerias em áreas como ciência, tecnologia e educação. Alguns resultados práticos da Nova Agenda são a construção da rede de saneamento básico nas cidades de Aceguá (BR) e Aceguá (UY), bem como, a constituição de cursos integrados entre instituições de ensino brasileiras e uruguaias em Santana do Livramento (BR) e Rivera (UY), respectivamente (Lemos, 2013).

Podemos constatar que a Nova Agenda inaugurou um momento crucial das relações entre Brasil e Uruguai, conferindo às localidades fronteiriças possibilidades que antes pareciam distantes ou mesmo ilegais. Ainda nesse conjunto de acordos é interessante citar o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas (2019), assinado no âmbito do Mercosul, e coloca alguns desses debates da

Nova Agenda, só que para o conjunto de países-membros do bloco.

Assim, constatamos que o processo de integração fronteiriça, embora sempre diferenciado em Santana do Livramento e Rivera pela própria constituição dessas cidades, evoluiu, em especial, nos últimos vinte e dois anos e possibilitou que uma proposta como esta em análise do presente artigo seja viável. Ou seja, através desse desenrolar que a fronteira passa, seja no sentido teórico, seja no sentido das necessidades reais das populações que ali residem, seja nas necessidades que o momento histórico requisita, é o que permite que uma proposta como a Agenda Urbana para Fronteira da Paz tenha se constituído.

Para além dos acordos e de uma escala nacional, internacional e até mesmo global, as fronteiras são lugares, isto é, há também aquelas práticas que ocorrem na escala local, escala na qual os próprios acordos e tratados se efetivam (ou não). Acerca dessa questão, vejamos o que Dorfman (2013, p.10) nos diz:

> A condição fronteiriça é entendida aqui como um *savoir passer* [saber passar] adquirido pelos habitantes da fronteira, acostumados a acionar diferenças e semelhanças nacionais, linguísticas, jurídicas, étnicas, econômicas, religiosas que ora representam vantagens, ora o cerceamento de trânsito ou direitos. Evidentemente, deve-se duvidar de uma condição fronteiriça universal, haja vista a variedade de relações que podem existir entre os fronteiriços e o território estatal a sua frente e as suas costas: o que temos idealizado aqui diz respeito à fronteira viva e vivida. Muitas das práticas dos habitantes dessas cidades lançam mão de cálculos que consideram a condição fronteiriça, desde o nascimento, passando pelo casamento e até a morte; na saúde e na educação; na produção e no consumo de bens materiais e imateriais (religião, língua, arte, folclore), em muitos tipos de ação política, as estratégias são pensadas e implementadas levando em consideração as possibilidades presentes em ambos os lados da fronteira. Deve-se ressaltar: "praticando" a fronteira, agindo como fronteiriço, como o habitante de um lugar em que as possibilidades se multiplicam pelo agenciamento da diferenciação originada na construção dos territórios nacionais.

Este trecho nos revela outra escala das práticas fronteiriças que diz respeito ao que é vivido diariamente pelos agentes e sujeitos que produzem as cidades fronteiriças. Quando se pensa através desta escala, o enfoque muda drasticamente, pois diferente daquela escala dos Estados, nesta os sujeitos, por vezes, apenas consideram a fronteira como mais uma variável em seus afazeres diários. Isto é, para o fronteiriço, a fronteira é apenas um dado a mais, em especial quando se trata de assuntos econômicos, por exemplo, como um comerciante que se beneficia da flutuação cambial entre as duas ou mais moedas que perpassam pelo espaço urbano para empreender seus negócios.

Assim, através desse conceito de condição fronteiriça, a autora visa nos mostrar que a fronteira para além do limite, dos acordos e tratados, ela é vivida cotidianamente e para isso é necessário um conjunto de práticas que permita, ora 'driblar' as restrições da fronteira, ora se beneficiar dela. O fronteiriço, portanto, conhece através de suas vivências diárias perpassar entre as diferentes instâncias e locais que necessita para captar os melhores usufrutos de cidades fronteiriças.

Ademais, essa condição fronteiriça proposta por Dorfman (2013) pode ser pensada inclusive para os entes estatais, vejamos um caso nas cidades que fazem parte de nosso estudo, Santana do

Livramento e Rivera. O ano de 2024 é ano eleitoral tanto no Brasil quanto no Uruguai, no Brasil temos as eleições municipais, enquanto no Uruguai, as eleições nacionais. Eventos como este, comumente, revisitam um conjunto de debates sobre o país, a cidade, a administração pública e, também, acerca de várias questões ideológicas.

Tendo em vista isso, em uma notícia publicada no jornal local de Santana do Livramento e Rivera, no dia trinta e um de maio de 2024 (31/05/2024), temos uma situação que pode ser estranha ou inusitada, mas se trata de uma expressão da condição fronteiriça. A notícia trata de uma afirmação de apoio partindo do intendente departamental de Rivera à pré-candidatura para reeleição da prefeita de Santana do Livramento, ele vai além e faz uma associação entre a eleição presidencial uruguaia e a eleição municipal brasileira, isto é, ele afirma que há a necessidade de eleger o candidato de seu partido na eleição presidencial uruguaia e, junto disso, em outubro de 2024 reeleger a prefeita da cidade vizinha (Redação Jornal 'A Plateia', 2024, *on-line*).

Sendo ou não uma questão ideológica, isto é, vinculada a aproximação ideológica entre os partidos e agentes públicos envolvidos, eventos como este demarcam uma efetivação dessa '*savoir passer'* que Dorfman (2013) nos apresentou. Assim, constatamos que, para além, dos acordos e do próprio desenrolar que a fronteira passou com o conjunto das mudanças sociais, o funcionamento da fronteira em escala local também visa a integração.

Isto é, podemos pensar que se na escala nacional, internacional e global as funções do Estado e da fronteira foram alteradas e isso levou a acordos e novos debates diplomáticos, na escala local a condição fronteiriça é o que rege a dinâmica dos agentes. Assim, a própria condição fronteiriça contribui para que propostas como da Agenda Urbana ocorram, pois se vários debates diplomáticos foram necessários para que determinada situação do processo de integração fosse possível, no cotidiano local, os cidadãos fronteiriços já almejavam isso e em certa medida já praticavam.

**A questão urbana e planejamento**

Além de debatermos a questão fronteiriça e como o desenrolar deste fenômeno permitiu exemplos de projetos e propostas de planejamento e ordenamento territorial fronteiriço, como a Agenda Urbana para Fronteira da Paz, temos de debater sobre o espaço urbano. Por tratarmos aqui de um projeto cuja principal direcionamento é o espaço urbano conurbado de Santana do Livramento e Rivera, precisamos traçar um breve debate acerca do fenômeno urbano na atualidade, bem como sobre o planejamento urbano e a própria urbanização fronteiriça.

Para iniciarmos esse debate, é relevante salientarmos o que Lefebvre (2002, p.26) nos indica sobre o fenômeno urbano após a reestruturação produtiva das décadas de 1970/1980:

> A compra e a venda, a mercadoria e o mercado, o dinheiro e o capital parecem varrer os

> obstáculos. No curso dessa generalização, por sua vez, a consequência desse processo - a saber: a realidade urbana – torna-se causa e razão. O induzido torna-se dominante (indutor). A problemática urbana impõe-se à escala mundial. Pode-se definir a realidade urbana como uma "superestrutura" na superfície da estrutura econômica, capitalista ou socialista? Como um simples resultado do crescimento e das forças produtivas? Como uma modesta realidade, marginal em relação à produção? Não! A realidade urbana modifica as relações de produção, sem, aliás, ser suficiente para transformá-las. Ela torna-se força produtiva, como a ciência.

Neste trecho, o autor nos traz alguns elementos que nos auxiliam a compreender o contexto atual do urbano, em especial dos seguintes itens: 1) a questão do capital; 2) a mudança de relevância do urbano e 3) a influência do urbano sobre o conjunto do espaço. O primeiro item que destacamos é crucial para entender o urbano hoje, por ser em função e a partir da ação do capital e do Estado que o urbano se modifica. O capital, em função das próprias alterações que sofre ao longo do tempo e sua necessidade de se adaptar e reorganizar para manter a taxa de lucro, acaba buscando novos *locus* de investimento. Tal movimento se deve ao fato que o capital pouco se importa no que investe, pode ser uma fábrica de bens duráveis ou não duráveis, pode ser comércio ou serviços, ou o mercado financeiro. A questão central para o próprio capitalista ou a empresa é que o capital adiantado gere mais-valia e lucro (Marx, 2021). Assim, as barreiras que forem necessárias para romper para a manutenção da valorização do capital se mantenha ativo serão efetivadas. Por exemplo, na passagem dos anos 1970/1980, o capital financeiro ganhou proporções ainda maiores enquanto o setor produtivo deixa de ser o foco de boa parte dos capitais, pois através da financeirização o capital consegue realizar a valorização do valor sem precisar adentrar os empecilhos e dificuldades da produção (Da Silva, 2022).

Como isso se relaciona com o urbano e o próprio espaço urbano? Da Silva (2022) nos indica algumas pistas para compreender isso, a primeira delas diz respeito ao fato que o modo de produção implica uma historicidade e, em função de sua busca constante pela maximização do lucro, acaba por se ampliar manipulando e alterando diferentes áreas da sociedade. Assim, o fenômeno urbano enquanto um objeto de estudo multifacetado acaba sendo manipulado, reestruturado e reconstruído à maneira do capital.

Da Silva (2022) nos aponta que, durante o período fordista, o espaço urbano possuía uma função 'secundária', setores atrelados à produção de moradia não possuíam a mesma relevância que hoje possuem, eles eram apenas setores cuja atividade funcionava em relação à grande indústria. Contudo, tanto Da Silva (2022) como Soares (2020) nos mostram que atualmente o capital imobiliário se transformou no setor mais pujante do urbano, promovendo intensas transformações em cidades, sejam elas metrópoles ou cidades médias e pequenas.

Ademais, Da Silva (2022) salienta que a produção do espaço urbano, enquanto uma realização social multifacetada que abarca um conjunto de características econômicas, políticas, sociais e culturais historicamente determinadas, foi sensivelmente alterada desde o período fordista. Se no período fordista havia uma cidade com características e limites bem definidos, com a reestruturação produtiva o

fenômeno urbano se espraia e os limites antes nítidos entre o campo e a cidade ficam nebulosos.

Este momento do fenômeno urbano, Lefebvre (2002) chama de zona crítica, isto é, o momento no qual o mundo se encaminha para a constituição de uma sociedade urbana, com o processo de urbanização atingindo o seu ápice. Da Silva (2022) ressalta que essa sociedade urbana é a marca do período pós-fordista no espaço urbano, isto é, o resultado das necessidades, interesses e conflitos entres os diversos agentes produtores do espaço urbano. Dito isso, podemos compreender como a mudança no conjunto da sociedade se relaciona com o espaço urbano, mas e qual é a relevância do espaço urbano? Por que ele se expandiu de tal maneira? Para além do que já expusemos, temos de considerar que a reestruturação produtiva ocorre em um período no qual ocorre uma expansão das capacidades técnicas e tecnológicas do capitalismo, a concretização do meio técnico-científico-informacional que Santos (2006) explicita.

Isto é, até o início do século XX a produção industrial era o centro das preocupações e interesses capitalistas. Já ao fim desse século e início do atual, a produção industrial é secundarizada em função da possibilidade de diminuir o capital variável empregado, ampliando o capital constante, junto disso, a financeirização da economia desestrutura esse cenário constituído desde o século XIX. A partir disso, a produção sai das fábricas e das plantas industriais e ganha o conjunto do espaço, ou seja, através do setor imobiliário enquanto agente produtor do espaço e locus de realização de mais-valia e lucro, além de valorização através da especulação financeira (Lefebvre, 2002).

Assim, o urbano deixa de ser representado por um conjunto de cidades com limites nítidos, ele se dispersa e se amplia, além de criar (poli) centralidades (Santos, 1993). Ademais, o espaço geográfico na totalidade passa a ser urbano ou conter urbanidades (e também, ruralidades), isto é, o que comumente era compreendido enquanto urbano chega até o campo (ex. maquinário, financiamentos, produção informatizada, etc.) bem como aspectos do rural adentram as cidades (ex. hortas urbanas). Isso é resultado dessa implosão-explosão que a fase crítica da sociedade urbana causa (Lefebvre, 2002).

Antes de adentrarmos a discussão acerca do planejamento, é preciso compreender a dinâmica urbana, seja no Brasil, seja no Uruguai, bem como, da urbanização em fronteira. Pois, para além de um fenômeno fronteiriço, a Agenda Urbana para Fronteira da Paz se insere em um contexto que imbrica agentes do espaço urbano como o Estado e setores econômicos locais. Assim, é preciso compreender brevemente o espaço urbano desses dois países, o primeiro a discutirmos é o Brasil, vejamos o que Santos (1993, p.123) salienta acerca da urbanização brasileira:

> […] Essas cidades médias são, crescentemente, *locus* do trabalho intelectual, como o lugar onde se obtêm informações necessárias à atividade econômica. Serão, por conseguinte, cidades que reclamam cada vez mais trabalho qualificado, enquanto as maiores cidades, as metrópoles, por sua própria composição orgânica do capital e por sua composição orgânica do espaço poderão continuar a acolher populações pobres e despreparadas. Por conseguinte, os próximos anos, quem sabe até talvez os próximos decênios, marcarão um fluxo crescente de pobres para as grandes cidades, ao passo que as cidades médias serão o lugar do fluxo crescente das classes médias. Em resumo, a metropolização se dará também como

‘involução’ enquanto a qualidade de vida melhorará nas cidades médias.

Neste trecho, o autor apresenta uma espécie de prognóstico da urbanização brasileira no fim do século XX, constatamos que a noção geral que o autor nos apresenta é a seguinte: a metropolização se mantém, contudo, em um processo dialético entre sua ampliação e seu arrefecimento. Isso pode ser comprovado nos resultados do censo demográfico de 2022, no qual percebemos que os núcleos metropolitanos perderam população ao mesmo tempo que as cidades do seu entorno, isto é, suas regiões metropolitanas tiveram um acréscimo populacional (IBGE, 2023).

Assim, as metrópoles ainda se mantêm enquanto o lócus de gerenciamento da informação (e do próprio Poder), mas como Santos (1993) nos indica, em função da complexificação e diversificação das atividades ao longo do território brasileiro, novas centralidades e novos fluxos são instituídos. O caso das cidades médias atraindo, por exemplo, intelectuais é um caso típico dessa complexificação, isto é, tais trabalhadores mais qualificados já não querem residir na metrópole em função dos vários problemas e dificuldades que ela apresenta como alto custo de imóveis, violência urbana e trânsito caótico.

Mas além das cidades médias, temos também as cidades pequenas, acerca delas Santos (1993) nos mostra que desde o final da década de 1990, com a relativização dos limites entre o urbano e o rural, elas passam a ter uma função distinta. Por exemplo, uma pequena cidade pode estar diretamente ligada a uma grande corporação internacional em função de que no espaço rural ao seu redor se encontra a produção de determinada commodity totalmente controlada por tal corporação. Assim, essa pequena cidade ultrapassa o esquema hierárquico da rede urbana brasileira de que ela só se relaciona com a cidade média e esta, por sua vez, com a metrópole e essa com o exterior. O que constatamos atualmente é uma complexificação da urbanização e da rede urbana do país com a ampliação de divisão do trabalho interurbano e descentralização ocorrendo ao mesmo tempo que a centralização, em um processo dialético.

O caso uruguaio é um tanto distinto, em função de que é um país de proporções territoriais menores, com uma única metrópole que é sua capital, Montevidéu. Esse fenômeno não é novo, Rama (1957) e Rial (1981) já salientavam que a capital uruguaia era o centro econômico, político – administrativo, cultural e midiático do país, concentrando, na época, mais de 40% da população e mais de 80% das indústrias. Hoje, o quadro não se alterou, a capital uruguaia ainda concentra praticamente metade da população do país o que não ocorre sem prejuízos acarretando problemáticas típicas de grandes cidades como população em situação de rua, bem como, o encarecimento do custo de vida e problemáticas ambientais (BID, 2009).

O restante do território uruguaio é permeado por cidades intermediárias, como o caso de Rivera, e cidades pequenas. As chamadas cidades intermediárias representam, principalmente, as capitais departamentais, isto é, a divisão territorial uruguaia se dá mediante departamentos que por sua vez

possuem uma capital departamental (ex. Rivera é a capital do Departamento de Rivera) que está em conexão direta com a capital nacional (BID, 2009).

Tais cidades se diferenciam por certa diversificação econômica, como a presença de alguns setores como o turismo e, também, pelo grau de dependência em relação à metrópole. Já as cidades pequenas são aquelas com cerca de 15 mil habitantes cuja função básica é complementar e auxiliar na administração dos fluxos das atividades do setor primário, além de fornecer para a população que participa desse setor serviços básicos e acesso ao comércio.

Assim, temos um panorama da urbanização tanto no Brasil quanto no Uruguai, constatamos que se tratam de países com características bem distintas quanto ao fenômeno urbano, o que apenas fortalece as especificidades da fronteira enquanto local de troca e encontro de ambos. No que diz respeito à fronteira, há questões a mencionar sobre a urbanização na faixa ou zona fronteiriça, por exemplo, Victal e Souza (2011) nos mostram como as cidades fronteiriças no contexto brasileiro sempre foram deixadas à margem até mesmo dos debates sobre cidades e o fenômeno urbano no país.

A urbanização em fronteira possui especificidades, exatamente em função da própria característica dessa faixa ou zona de contato, Assumpção (2011) nos mostra que as cidades de Santana do Livramento e Rivera surgiram, em um contexto no qual a fronteira era tratada como zona de interdição, era preciso barrar o 'outro', isto é, o Estado vizinho e seus potenciais interesses. Assim, ambas as cidades se constituíram inicialmente como tentativas de posicionar o respectivo Estado em situação de defesa do seu território em relação ao outro.

Contudo, evidenciando as contradições fronteiriças apontadas por Dorfman (2013), Assumpção (2011) nos mostra que mesmo sendo inicialmente constituídas como espaços de interdição e barreira, essas duas cidades desenvolveram, desde o princípio, trocas de um lado e outro da fronteira o que apenas se complexificou com o tempo. Podemos considerar, assim, que a urbanização na faixa de fronteira, em especial, em Santana do Livramento e Rivera apenas reforça o conceito de Dorfman (2013) acerca da condição fronteiriça.

Ademais, é preciso considerar quando se trata da urbanização nessa faixa que a fronteira muda, isto é, como ela é compreendida, em termos políticos, econômicos e culturais, muda de acordo com um conjunto de aspectos e variáveis complexas, que possui uma escalaridade. Dessa forma, mudanças como esta que ocorreu em Santana do Livramento e Rivera de uma zona de interdição e barreira para um locus de integração e troca são comuns. Por fim, como nos mostram Victal e Souza (2011) as cidades fronteiriças, ao menos no contexto sul-americano, são localidades economicamente deprimidas e que apenas nos últimos 20 anos têm recebido maior destaque visando melhorias como geração de empregos e construção de infraestrutura.

Dito isso, temos um panorama do espaço urbano na atualidade, um espaço fragmentado e permeado de contradições, com uma diversidade de situações com espacialidades e temporalidades

distintas. Temos a cidade fronteiriça e temos a metrópole, as cidades intermediárias e pequenas que demandam debates distintos, pois se caracterizam como resultados dessa produção múltipla e distinta do espaço urbano.

Mas e o Estado? Se as funções do Estado mudaram com a reestruturação produtiva, como ele se faz presente no espaço urbano? Corrêa (1995) já nos indicava que para além do capital, o Estado possuía uma importância ímpar no espaço urbano em função de ser responsável pela implementação de normas, regras e leis que envolvem o uso e a ocupação do solo. Além disso, é responsável por avaliar e respaldar empreendimentos que de alguma forma impactam o meio ambiente, ou ainda, através de bancos públicos (ex. Caixa Econômica Federal) possibilitar o financiamento de moradias e até mesmo realizar a produção de tais moradias.

Enfim, são múltiplas as funções que o Estado possui, dentre elas, o planejamento e ordenamento territorial. Em períodos históricos anteriores, o planejamento territorial, bem como todo o conjunto de propostas e discussão sobre planejamento estatal eram acatados sem grande polêmica, contudo, com a reestruturação produtiva e redemocratização do país, essa centralidade do Estado na realização do planejamento foi alterada. Vejamos o que Santos (2006, p.53) salienta sobre essa mudança:

> Hoje, o planejamento urbano está deixando de ser uma política tecnocrática, de responsabilidade exclusiva do Estado, para se identificar com um processo político no qual participam os atores sociais. Esta mudança, no entanto, é percebida como ineficácia do poder público em controlar a expansão urbana. Mas é preciso considerar que esta expansão está muito concentrada em algumas cidades de médio e grande porte, nas quais a participação de pobres vem crescendo proporcionalmente mais na população urbana. Este fenômeno suscita o agravamento das tensões sociais que se manifestam nas cidades, demandando maior controle público sobre o território, o que se choca com as políticas de reforma do Estado. Nestas condições, o planejamento urbano tem sido colocado em xeque, bem como tem sido questionado quanto a quem se dirige: à parcela da população que vive em áreas urbanas regulares ou a toda a população, aí incluído o crescente número de pobres, que vivem em áreas jurídica e urbanisticamente irregulares?

Santos (2006) nos trouxe um conjunto de apontamentos importantes, vejamos dois deles: 1) alteração do planejamento enquanto processo e 2) tensões envolvendo o planejamento. O primeiro ponto já havíamos adiantado, isto é, o planejamento foi alterado com a reestruturação produtiva e o contexto do capitalismo tardio, mas o que isso realmente significou? Em um primeiro momento o planejamento estatal era um processo vertical, feito por técnicos e especialistas, visto como uma função até mesmo ‘apolítica’, pois supostamente não envolveria questões políticas, mas seria apenas o resultado de estudos puramente técnicos e científicos.

Sabemos mediante inúmeros autores como Marx (2021) e Foucault (2011) que o processo técnico e científico está implicitamente vinculado ao desenrolar da sociedade e do momento histórico no qual se dá. O que Santos (2006) nos trouxe significa que o debate sobre o planejamento urbano com o conjunto da sociedade não ocorria. Por exemplo, um plano diretor era apenas apresentado para o

público de maneira vertical. Contudo, tal formato de planejamento urbano passou a ser entendido como autoritário e então hoje há uma busca para que o conjunto da sociedade faça parte dos debates e até mesmo de órgãos de fiscalização de planos diretores e outros documentos direcionadores de tal planejamento. Assim, diversos atores se inserem no planejamento urbano, tensionando o processo e disputando como ocorrerá, seja a elaboração de documentos e propostas, seja a efetivação de ações.

Dessa forma, com a inserção de um número maior de sujeitos e órgãos na formulação do planejamento urbano, tal processo está aberto ao conjunto de tensões já existentes na sociedade e que se encontravam apenas latentes em outros momentos do planejamento e ordenamento territorial. Ou seja, tensões entre classes sociais e diferentes atores do espaço urbano, embora tenham se acirrado nas últimas décadas, sempre existiram no contexto urbano, eram silenciadas, mas atualmente elas são postas em evidências e levadas para o próprio processo de planejar. Entretanto, é preciso considerar o que nos mostra Soares (2020) acerca das administrações municipais e certos setores do capital, como o capital imobiliário, constantemente visam driblar ou mesmo diminuir a influência que tais instâncias participativas possuem para fazer valer seus interesses.

Por fim, é interessante destacarmos que tanto a cidade de Santana do Livramento quanto de Rivera possuem documentos que regem seu planejamento e ordenamento territorial. No caso de Santana do Livramento temos o Plano Diretor Participativo promulgado enquanto lei em 10 de outubro de 2006 que estabelece as diretrizes e estratégias para o conjunto de agentes que atuam ou venham a atuar no município. Diretrizes estas que perpassam questões como: a divisão do município e o zoneamento da área urbana e rural, as ações estratégicas para promoção econômica e social e os instrumentos de gestão urbana e rural.

No caso de Rivera temos o ‘Plan de ordenamiento territorial y desarollo sostenible de la microrregión de Rivera’ que nos traz um conjunto de objetivos a serem cumpridos em áreas bastante diversas como educação, geração de emprego, mobilidade, incentivo ao turismo, além de apresentar o zoneamento. É interessante apontar que o plano de ordenamento uruguaio foi produzido em 2010 e desde já apontava questões baseadas na chamada Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) que propõe um conjunto de ações e metas para alcançar o desenvolvimento sustentável.

É importante ressaltar que a organização territorial uruguaia é distinta da brasileira. No Uruguai não existem Estados e sim Departamentos conectados diretamente com a capital Montevidéu. Portanto, embora tenha foco na cidade de Rivera, por ser a capital do departamento homônimo, é um plano produzido pelo governo departamental e não por um governo municipal como seria o caso brasileiro. Mesmo assim, há um enfoque maior para a cidade de Rivera no sentido de demarcá-la como a ‘capital do norte uruguaio’, estabelecendo direcionamentos para o desenvolvimento econômico, bem como a diversificação dos setores econômicos atuantes no local.

Ademais, é importante mencionar que ambos os planos salientam, em diversos momentos, a

necessidade de integração econômica com o outro lado da fronteira, isto é, fortalecer os laços entre Santana do Livramento e Rivera. Seja através da infraestrutura, seja mediante cursos binacionais, seja por meio de um planejamento integrado para a linha de fronteira. Assim, verificamos que mesmo nos respectivos planos de ordenamento territorial, a fronteira é novamente elencada como um ponto a ser considerado, pensado e melhor articulado por ambos os lados.

**Metodologia**

A presente pesquisa tem como objeto de estudo o documento Agenda Urbana para a Fronteira da Paz produzido no âmbito da Prefeitura Municipal de Santana do Livramento e da Intendência Departamental de Rivera. Tendo em vista que o próprio objeto da presente pesquisa se trata de um documento, devemos considerar o seguinte afirmado por Gil (1995, p. 45):

> A pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A diferença essencial entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa.

A primeira questão que precisamos compreender é essa diferença entre a pesquisa documental e a pesquisa bibliográfica, uma pesquisa bibliográfica se trata daquela que utilizamos no sentido de uma revisão teórica, ou uma sistematização do estado da arte de determinado fenômeno, ou objeto de estudo. Enquanto a pesquisa documental se encaminha para outro tipo de fonte, documentos e registros encontrados em diferentes âmbitos públicos ou privados. Embora a Agenda Urbana não seja para nós apenas uma fonte ou referência, mas o objeto da pesquisa, ela se trata precisamente de um documento que não foi produzido por outros pesquisadores ou cientistas, mas pelos órgãos executivos das cidades de Santana do Livramento (BR) e Rivera (UY).

Ademais, até o momento desse trabalho não temos notícias de nenhum outro autor utilizar ou analisar a Agenda Urbana para a Fronteira da Paz em pesquisas de quaisquer áreas do conhecimento, reafirmando a característica de fonte tipicamente documental da Agenda. Outra questão sobre as fontes documentais diz respeito ao fato que elas são usualmente produzidas pelos próprios agentes presentes nos mais diversos processos sociais, como é o nosso caso. Temos ‘em mãos’ uma pesquisa documental e, após a apresentação do documento, como analisá-lo? Para este intuito, consideramos válida a Análise Temática (AT) definida da seguinte forma por Souza (2019, p. 52-53):

> A AT é um método de análise qualitativa de dados para identificar, analisar, interpretar e relatar padrões (temas) a partir de dados qualitativos. O mínimo que a AT proporciona é organizar e descrever o banco de dados em rico detalhe; quanto ao máximo, “o céu é o limite”, pois esta análise colabora muito para a geração de uma análise interpretativa sobre os dados.
> A AT possui características semelhantes a procedimentos tradicionalmente adotados na análise qualitativa. Aspectos como busca por padrões, recursividade, flexibilidade, homogeneidade

> interna nas categorias/temas e heterogeneidade externa entre as categorias/temas são características fundamentais de análises qualitativas.

A Análise Temática, portanto, nos permite relacionar um conjunto de elementos que estão presentes em determinado objeto de estudo, nosso caso é a Agenda Urbana para a Fronteira da Paz. Mas a sistematização que a Análise Temática permite é diferente daquela de outras metodologias aproximadas, pois seu intuito não é contabilizar termos mencionados com frequência, mas sumarizar as principais questões abordadas no material estudado, reuni-las em diferentes 'temas' e, assim, permitir sua discussão e interpretação.

Com esse intuito, propomos uma abordagem qualitativa na qual nosso foco é no conteúdo da Agenda Urbana. Corroborando com essa abordagem, Souza (2019) nos indica que a Análise Temática opera da seguinte forma: a partir da leitura e descrição do material estudado, se estabelecem os temas, isto é, os principais conjuntos de elementos que estão presentes no objeto de estudo. Por exemplo, em nosso objeto de estudo, conseguimos identificar cinco temas, cada qual, reúne um conjunto de elementos que perpassa a Agenda Urbana e que utilizamos para discuti-la e interpretá-la.

Assim, através da leitura e da identificação dos mais diversos assuntos abordados na Agenda, dividimos e nomeamos cinco temas: 1) Presença do Estado através do planejamento; 2) Adaptação a uma nova dinâmica econômica, ambiental e política; 3) Escalas entrelaçadas; 4) A fronteira ao longo da Agenda e 5) O espaço urbano em fronteira.

Para estruturar sua composição, consideramos o conjunto de discussões e de proposições que a Agenda faz e, assim, os separamos em cinco grupos. A partir da composição, o direcionamento passa a ser discutir cada tema e sua relação com os demais, reconstituindo o objeto de estudo e indicando as conexões que ele possui. Assim, através de sua discussão pretendemos, não apenas debater cada eixo da Agenda, mas compreendê-la nas conexões que ela possui para além de si própria, por exemplo, a ação do Estado e a produção do espaço urbano.

## Agenda Urbana para a Fronteira da Paz (AUFP)

A proposta da Agenda Urbana para a Fronteira da Paz surge em 2017 através da percepção de um conjunto de carências e necessidades de ambos os lados da fronteira, seja Santana do Livramento, seja Rivera. Por exemplo, parte dos participantes pedem melhorias na coleta e tratamento de resíduos sólidos urbanos e, ao analisar tal questão, é constatado que Rivera possui uma cooperativa voltada para a reciclagem de resíduos sólidos articulada com a Intendência Departamental. Em Santana do Livramento o processo de reciclagem é realizado informalmente (Prefeitura Municipal de Santana do Livramento, 2022).

Outra questão é a mobilidade, pois ambas as cidades possuem uma rede de transporte coletivo[1], mas que não possui integração. Então, por exemplo, um riverense que reside em um bairro afastado do centro de Rivera deverá pegar um ônibus, descer próximo da 'linha' de fronteira e, para se deslocar para alguma atividade em Santana do Livramento e pegar um ônibus do transporte coletivo de Santana do Livramento. Podemos citar, também, o turismo que, tanto em Rivera com os *free shops* quanto em Santana do Livramento com recentes experiências de turismo rural (como a Rota da Ferradura dos Vinhedos), carecem de um plano articulado para o turismo nas duas cidades.

Para sanar tais carências, as administrações buscaram fontes de financiamento adicionais como o Eixo Atlântico do Nordeste Peninsular, um órgão da União Europeia sediado na Península Ibérica, cujo objetivo é financiar ações e propostas de cooperação transfronteiriça. As ações e propostas de cooperação transfronteiriças apresentadas para o Eixo Atlântico e as comissões da União Europeia envolvidas têm por base os chamados Objetivos do Desenvolvimento Sustentável que surgem em 2015 quando do lançamento da chamada Agenda 2030.

A Agenda 2030, por sua vez, é apresentada no cenário internacional mediante um conjunto de acordos no âmbito da Organização das Nações Unidas que tem no conceito de desenvolvimento sustentável, apresentado através do Relatório Brundtland em 1992, seu principal direcionamento. Os objetivos do desenvolvimento sustentável ou ODS como são comumente referidos, representam assim uma forma de atingir e averiguar a distância que se está de atingir o desenvolvimento sustentável (Gomes e Ferreira, 2018).

Assim, a proposta do projeto foi apresentada na prefeitura de Santana do Livramento, em 2017, e em 2022 a proposta da Agenda Urbana foi aprovada pelo comitê responsável, no âmbito do Eixo Atlântico, e iniciou-se um conjunto de trabalhos e atividades nas duas cidades. Vejamos agora como o próprio projeto é definido (Prefeitura Municipal de Santana do Livramento, 2022, p.4) :

> A Agenda Urbana da Fronteira da Paz procura afirmar-se como um plano estratégico que projeta e reinterpreta as cidades de Santana do Livramento e Rivera, e o contínuo urbano que formam em conjunto, nos planos económico, social, ambiental
> Uma Agenda Urbana é uma ferramenta de planificação para o crescimento da cidade em todas as suas dimensões: urbanística, social, econômica, ambiental, etc., perspectivada para um horizonte temporal de médio prazo e traduzindo uma visão estratégica da cidade. Tem a ambição de contribuir para melhorar a governação no conjunto do contínuo urbano de Santana do Livramento e de Rivera e de promover uma cidadania ativa, através de uma metodologia participativa e aberta a todo o contínuo urbano.
> Constitui um documento estratégico com uma visão no horizonte de uma década, horizonte temporal alargado que não se condiciona aos ciclos políticos da administração local, no qual se identificam as grandes linhas de desenvolvimento que os seus cidadãos ambicionam.

Neste trecho da introdução da Agenda Urbana temos alguns tópicos interessantes, que merecem

[1] Em Santana do Livramento o transporte público é totalmente concedido à iniciativa privada, enquanto em Rivera algumas linhas são concedidas para uma empresa do setor, enquanto outra parcela é de responsabilidade da administração pública local.e cultural.

ser melhor debatidos:

1) a diversidade de áreas abordadas;

2) a metodologia participativa e

3) a noção de contínuo urbano.

O primeiro tópico destaca o amplo conjunto de temáticas e áreas abordadas na Agenda. A questão da metodologia participativa diz respeito ao fato que houve um conjunto de consultas na elaboração do documento, tanto com cidadãos 'comuns' de ambas as cidades chegando a cerca de quinhentas contribuições, quanto com especialistas e técnicos diretamente envolvidos na elaboração das políticas públicas em ambas as cidades. Essa metodologia, embora não indique de fato que levará à participação dos cidadãos no processo de construção de planos e ações advindas da Agenda, promove ao menos certa reflexão da população sobre sua realidade e a necessidade de melhorá-la.

Por fim, a questão do contínuo urbano diz respeito à compreensão, pelas próprias instituições locais, que as cidades de Santana do Livramento e Rivera constituem uma unidade. Isto é, a materialidade das relações ali estabelecidas e a própria forma urbana só podem ser entendidas se as cidades são vistas em sua continuidade uma na outra. Assim, podemos considerar que a compreensão que direciona a Agenda diz respeito a uma continuidade urbana transfronteiriça. Vejamos detalhadamente cada seção da Agenda para, assim, compreendermos o conjunto de propostas e ações previstas. Além disso, é importante realizarmos tal leitura com mais detalhes para ser possível averiguarmos a dinâmica que a Agenda Urbana visa possibilitar, instituindo um período de mudanças nas cidades gêmeas.

Após a introdução e a definição dos objetivos da Agenda, temos as contribuições dos cidadãos que chegaram ao número de quinhentas respostas, tais contribuições abrangem temáticas como mobilidade, a infraestrutura e a necessidade de geração de emprego e renda. Além disso, os cidadãos apresentaram as potencialidades que percebem das duas cidades nos setores agropecuário, setor de turismo e gastronomia, além da ampliação do setor educacional. Assim, foram sistematizadas as seguintes propostas através dos apontamentos dos cidadãos (Figura 2):

| | | |
|---|---|---|
| 26,3% | Melhorar a qualidade do espaço urbano e da sua ligação com a envolvente rural | Inclui propostas sobre a melhoria e o aumento dos espaços verdes urbanos, a promoção de um plano único de ajradinamentos, a melhoria da limpeza dos espaços públicos, promover a educação ambiental com a participação das escolas e melhorar a qualidade dos pavimentos urbanos. Várias propostas visam salvaguardar o smbolismo do Parque Internacional, terminando com a sua degradação. Criação de parques naturais na envolvente do contínuo urbano |
| 24,0% | Promover uma Administração Local aberta, participada e orientada para o cidadão | Inclui propostas para reforçar a articulação dos municípios ao nível político, técnico e de atuação corrente dos serviços, integração das políticas públicas, a eliminação dos entraves político-adminitrativos para um efetivo contínuo urbano, a simplificação e desburocratização dos serviços e um maior foco no cidadão |
| 20,2% | Estimular a economia, promover o investimento empresarial e a criação de emprego | Inclui propostas para a criação de uma área de acolhimento empresarial de base tecnológica |
| 19,4% | Investir no ensino, valorizar a qualificação das pessoas e promover o empreendedorismo | Inclui propostas para um plano de educação orientado para a qualificação profissional dos jovens, criar uma rede transfronteiriça das universidades existentes e associar a qualificação das pessoas aos projetos de investimentos físicos |
| 15,2% | Melhorar o tratamento dos fluxos metabólicos do contínuo urbano | Inclui a recolha, tratamento e valorização dos RSU, a melhoria da rede de esgotos e do seu tratamento , propostas para produção de energia a partir dos RSU e melhorar e alargar a rede de abastecimento de água |
| 14,3% | Melhorar a mobilidade dos cidadãos e aproximar o contínuo urbano | Inclui propostas para melhorar os transportes coletivos, perspetivar o aeroporto numa base transfronteiriça, aumentar a rede de ciclovias e de vias pedonais, melhorar a rede viária. |
| 6,4% | Promover o turismo e a gastronomia como motor da economia local e da criação de emprego | Inclui propostas para a promoção de um plano anual de eventos culturais e de lazer conjuntos, um plano de ação para os investimentos necessários para a valorização do turismo, organizar um parque desportivo transfronteiriço com formadores qualificados |
| 5,6% | Promover uma cidade inclusiva e de bem estar | Inclui propostas para a criação de planos de ação de inclusão social conjuntos aos 2 municípios |

Figura 2. **Propostas sistematizadas a partir das contribuições dos cidadãos**

Fonte: Prefeitura de Santana do Livramento, 2022.

Podemos observar que as propostas que partem das considerações dos cidadãos são bem variadas, mas verificamos que as questões vinculadas à fronteira (ou transfronteira como está elencado no próprio documento) aparecem em diversos momentos perpassando diferentes temáticas. Sobre a Administração Local, por exemplo, a população exige que ela seja mais 'aberta' o que significa que além de permitir mais participação cidadã, e de facilitar o fluxo de informações entre uma administração de um lado e de outro da fronteira.

Outra questão que podemos pontuar é a busca pela Educação voltada para as necessidades locais e que seja pensada para outros setores econômicos que a própria Agenda elenca como essenciais para o desenvolvimento das cidades gêmeas, como o turismo rural e de compras. Interessante observar que também no que diz respeito ao ensino, os cidadãos o compreendem como transfronteiriço no sentido de fortalecer a rede de Ensino Superior já existente, empreendendo parcerias entre tais instituições.

Por fim, a questão da preservação ambiental e das estratégias de mitigação de impactos ambientais ficam bem evidentes quando os próprios cidadãos pontuam a necessidade de estabelecimento de uma política pública melhor estruturada para os Resíduos Sólidos Urbanos no contínuo urbano. Interessante perceber o apontamento para a constituição de parques naturais no entorno do contínuo urbano, o que nos mostra uma necessidade da população de melhores políticas públicas no que tange à Natureza.

Ao fim dessa seção, são sistematizados os pontos fortes e fracos para empreender o desenvolvimento sustentável nas duas cidades, por exemplo, a importância do 'interior' de cada território (a área rural) tanto para o setor agropecuário e a potencialidade para o setor turístico, mas que acaba por sofrer com problemáticas como a debilidade do setor empresarial das cidades. Ao mesmo tempo que existem potencialidades para o setor empresarial, ele é muito dependente de questões externas àquelas das cidades gêmeas, como as flutuações cambiais entre o dólar americano, o peso uruguaio e o real brasileiro.

A partir das contribuições e das análises realizadas são apresentados os objetivos estratégicos e os domínios temáticos que perpassam a Agenda Urbana, vejamos quais são (Figura 3):

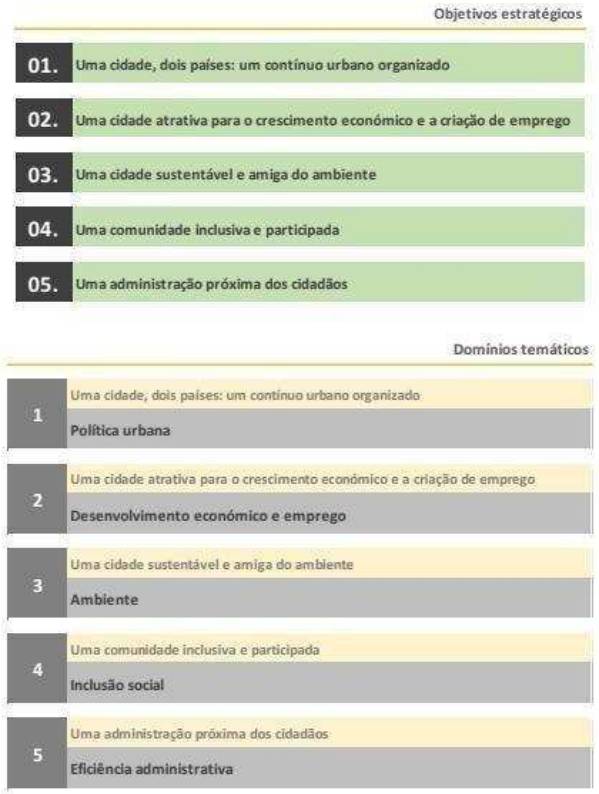



Figura 3. **Objetivos estratégicos e domínios temáticos da Agenda Urbana para a Fronteira da Paz**

Fonte: Prefeitura de Santana do Livramento (2022)

Temos, portanto, cinco eixos que direcionam a Agenda, que são seus objetivos estratégicos, cada qual voltado para alguma das necessidades debatidas a partir da contribuição dos cidadãos e das próprias análises sobre as duas cidades feitas na constituição da Agenda. Assim, cada objetivo estratégico sistematizou um conjunto de carências e de potencialidades que podem ser aprimoradas no sentido da promoção do desenvolvimento sustentável.

Portanto, essa síntese resumiu tais questões em cinco objetivos 'guarda-chuva', tais como o

objetivo estratégico 1 que tem como domínio a temática da política urbana, ou ainda, o objetivo estratégico 3 que tem como domínio a questão ambiental. Contudo, esse é apenas o momento inicial do direcionamento da Agenda Urbana, pois para a sua concretização ainda são necessários um conjunto maior de planos e programas que organize as práticas e trabalhos a serem desenvolvidas em áreas específicas.

Tendo em vista isso, a Agenda Urbana apresenta as ações a serem desenvolvidas para cada um desses objetivos estratégicos que variam entre programas, planos e ações específicas como podemos ver na imagem a seguir (Figura 4)

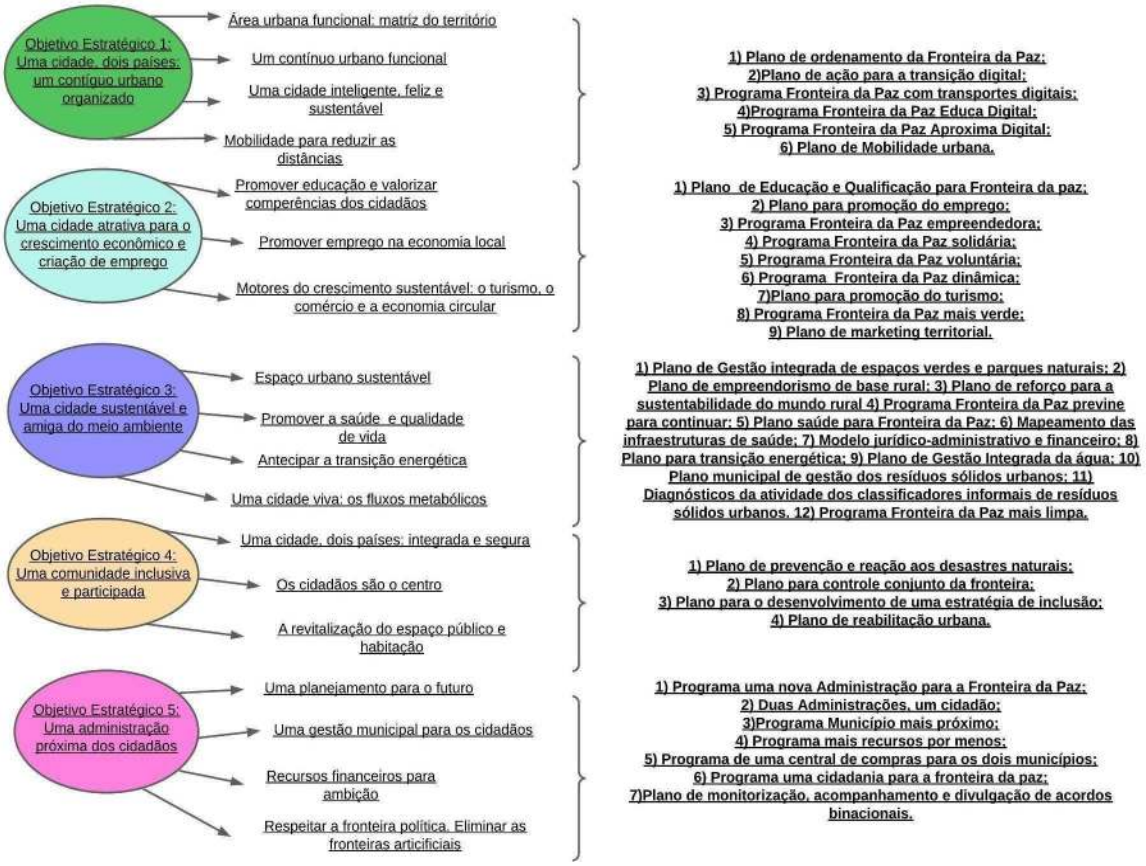



Figura 4. **Sistematização das práticas a serem desenvolvidas em cada objetivo estratégico da Agenda**

Fonte: Prefeitura de Santana do Livramento (2022), produção dos autores (2024)

Na Figura 4 fizemos uma síntese, por um diagrama, de todas as ações propostas para cada objetivo estratégico. Podemos ver nas formas ovais coloridas à esquerda os títulos dos objetivos, logo depois suas principais características e à direita, em negrito, o conjunto de propostas para atingir cada um desses objetivos. Assim, vejamos o objetivo 1 voltado para a política urbana, por exemplo, tem como principais características os problemas urbanos e de infraestrutura identificados nas cidades

gêmeas. Tendo em vista isso, as propostas para este objetivo são, dentre outras, a constituição de um plano de ordenamento territorial integrado para ambas as cidades e um plano de mobilidade urbana que abarque o conjunto do contíguo urbano.

Já o objetivo 2 tem como foco a geração de emprego, tendo em vista isso, ele abarca planos como a promoção do turismo e do marketing territorial no sentido de fomentar um foco nas duas cidades e suas potencialidades. No objetivo 3 temos o maior conjunto de propostas, voltada principalmente para a questão ambiental e a qualidade de vida, portanto, são englobadas aqui propostas como a gestão integrada de parques naturais e um planejamento na área da saúde que contempla cidadãos uruguaios e brasileiros.

Já no objetivo 4 temos alguns tópicos voltados tanto para a segurança e prevenção, seja no sentido da segurança pública, seja no sentido da prevenção e como atuar quando da ocorrência de desastres naturais. Por fim, no objetivo 5 as propostas se direcionam para a própria administração pública, muito criticada nas contribuições dos cidadãos pelo seu distanciamento com as demandas da sociedade. Interessante perceber que além de proposições, visando a melhoria nos serviços da administração pública, boa parte dos programas e planos indicados neste objetivo visam a integração entre as duas cidades no âmbito das duas administrações.

Dito isso, quem é responsável pela implementação da Agenda Urbana? Na seção seguinte aos objetivos é apresentada a organização dos setores que coordenam e buscam implementar a Agenda. São eles: 1) Gabinete de Cooperação da Fronteira da Paz; 2) Observatório Socioeconômico da Fronteira da Paz; 3)Fórum da Fronteira da Paz e 4) Cimeira dos municípios da Fronteira da Paz. Cada um desses órgãos têm funções específicas, executadas e debatidas por técnicos, cidadãos e governantes de ambos os lados da fronteira.

O gabinete é responsável pela execução dos planos, programas e ações propostos na Agenda Urbana, o observatório por sua vez tem por composição pesquisadoras/es universitárias/os cuja função é organizar o conjunto de dados sobre as duas cidades e produzir indicadores estatísticos. Por fim, o fórum é o órgão que tem como foco a participação dos cidadãos no sentido da apresentação e debate dos resultados e do andamento das atividades. Já a cimeira diz respeito ao encontro entre as duas principais autoridades locais, prefeita/o e intendente para a decisão de projetos de maior magnitude.

Dito isso, necessitamos debater um pouco mais a Agenda Urbana para além da descrição de suas proposições. Isso se deve ao fato que apenas a descrição de seus pontos distintos não basta para compreendê-la no sentido de sua conexão com a produção do espaço urbano fronteiriço de Santana do Livramento (BR) e Rivera (UY). Contudo, como as propostas da Agenda Urbana estão em fase de produção e implementação, haja vista que o documento foi finalizado em 2022 pelas administrações locais. Assim, estabelecemos cinco temas que merecem destaque, por permearem o conjunto da

Agenda e seus objetivos estratégicos: 1) Presença do Estado através do planejamento; 2) Adaptação a uma nova dinâmica econômica, ambiental e política; 3) Escalas entrelaçadas; 4) A fronteira ao longo da Agenda e 5) O espaço urbano em fronteira. Com estes cinco temas, além de dar destaque ao conjunto do documento, abarcamos a amplitude do que perpassa por uma proposta desse porte.

O primeiro tema acerca da presença do Estado através do planejamento não serve para constatar o óbvio, isto é, de que tais propostas são empreendidas pelas administrações locais, mas de aprofundarmos isso. A primeira questão que é importante destacar sobre isso diz respeito ao fato que, como Santos (2006) nos mostrou acerca do planejamento, como ele se constitui na atualidade, com uma pluralidade maior de atores integrando as discussões junto do Estado.Podemos ver isso na proposta de metodologia utilizada no início da constituição da AgendaUrbana de propor aos cidadãos um questionário para poderem indicar as principais carências e potencialidades do contínuo urbano fronteiriço. Entretanto, constatamos que esse planejamento ainda possui um afastamento em relação ao conjunto da população, por exemplo, conforme o IBGE (2023) e o INE (2011), as populações de Santana do Livramento e Rivera somadas totalizam cerca de 150 mil habitantes, majoritariamente urbanos, mas houve apenas 500 contribuições.

Da mesma forma, apesar da constituição de um fórum que se direciona para a participação da população, sua função no documento é apresentada de forma bem superficial. Assim, este fórum é tomado como um órgão para o qual o corpo técnico-científico das administrações e instituições de ensino superior associadas, apenas, apresentam os resultados e proposições. Tendo em vista isso, podemos considerar que existem fragilidades no que diz respeito à ampliação da participação popular na efetivação da Agenda Urbana, fazendo com que os entes estatais mantenham uma posição tradicional de tomada das decisões e efetivação da política de planejamento.

Outra questão, retomando o que Corrêa (1995) nos indica sobre o Estado enquanto agente social do espaço urbano, podemos ver aqui uma operação comum nas funções estatais, isto é, o planejamento enquanto ação de reorganização, mas também de coordenação da dinâmica urbana e territorial em seu sentido mais amplo. Contudo, a inovação aqui reside no fato de que não se trata de um único Estado, são dois Estados em seus níveis mais enraizados e diretamente vinculados ao cotidiano dos sujeitos.

O interessante deste ponto é que se trata de um caso de uma conexão entre dois Estados, só que sem a intermediação dos respectivos governos federais diretamente no processo. E que se faz presente em Santana do Livramento e Rivera, promovendo a necessidade de articulações e amarrações para que as propostas presentes na Agenda Urbana se encaixem nas diferentes legislações de ambos os países sem gerar imbróglios jurídicos e diplomáticos. Por exemplo, dentre as proposições da Agenda temos o plano de ‘uma administração, dois países’ que visa, justamente, reforçar este caráter binacional e devidamente articulado entre a Prefeitura Municipal de Santana do

Livramento e a Intendência Municipal de Rivera. Assim, para além do planejamento, possibilita maior fluidez aos fluxos de informações que já ocorrem entre as duas administrações para atividades comuns do cotidiano de uma cidade (ex. questões de saúde pública e de manutenção).

Ademais, podemos considerar outra questão que diz respeito à forma como a Agenda Urbana serve para complementar e, também, implementar trechos, tanto do Plano Diretor Participativo quanto do 'Plan del ordenamiento territorial y desarollo sostenible de la microregión de Rivera'. Temos essa compreensão em função que a discussão sobre a 'linha de fronteira' e a necessidade de integração estão presentes em ambos os planos com algumas ações propostas, mas a Agenda Urbana nos parece vir no sentido de concretizar a integração e a gestão da fronteira.

Dessa forma, podemos considerar que embora a presença do Estado enquanto agente social do espaço urbano não represente uma novidade, a composição não apenas de algumas ações, mas de um planejamento integrado por parte das administrações locais, indica a principal especificidade da presença deste agente no espaço urbano das duas cidades. Por fim, este primeiro tema da Agenda nos leva para o segundo, isto é, a ação do Estado não se dá isolada e sem motivos, ela necessita de um direcionamento e conexões com necessidades maiores que esbarram nas ações de outros agentes sociais.

Podemos considerar a Agenda Urbana para a Fronteira da Paz uma proposta das duas cidades de se encaixarem em um novo arranjo econômico, ambiental e político que diz respeito ao conjunto de mudanças engendradas no modo de produção capitalista nos últimos quarenta anos. Aliado a isto, os debates e a necessidade de implementação de políticas de prevenção, preservação e mitigação de impactos ambientais. Por que consideramos isso? Em função das próprias bases da Agenda Urbana que são os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável que representam as principais propostas para a elaboração de políticas públicas na atualidade, por representarem as necessidades e características da atual fase do capitalismo. Isto é, manter a produtividade, a mais-valia e o lucro ao mesmo tempo que engloba questões latentes que não podem mais ser ignoradas como a sustentabilidade.

Ademais, estratégias como alguns objetivos da Agenda, por exemplo, o turismo rural e foco nas potencialidades locais, são propostas também nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável como alternativas para locais economicamente deprimidos ou pouco integrados ao mercado global. Podemos considerar, portanto, que a Agenda Urbana visa amenizar as problemáticas econômicas presentes nas duas cidades mediante tais proposições, bem como, possibilitar a ampliação do debate sobre sustentabilidade integrada a ações que impulsionem a geração de emprego e renda.

Dentre estas questões, podemos citar a necessidade de Santana do Livramento em constituir seu Plano Municipal de Gestão de Resíduos Sólidos para poder não só lidar com tal elemento de forma planejada e articulada, mas que tenha um local adequado para a reciclagem de materiais. Visto

como uma forma de gerar renda e 'maior dignidade' para os catadores de material reciclável, o local proposto através da Agenda Urbana já foi, inclusive, devidamente inaugurado. (Redação do jornal 'A Plateia', 2024, *on-line)*.

Outros dois exemplos dessa adaptação para outro momento ambiental que a Agenda traz é a gestão integrada de parques e áreas verdes, o que é interessante, pois como o próprio documento expõe as legislações brasileira e uruguaia sobre o tema diferem em vários pontos. Ainda assim, traçar um 'denominador' comum para a gestão destas áreas talvez seja, de fato, o caminho mais adequado quando falamos em duas cidades fronteiriças. A segunda questão é a gestão integrada de águas, que segue uma discussão semelhante e que pode facilitar a realização de tal serviço por parte das administrações locais, bem como a troca de informações.

Também é válido deixar mais nítido que, por mais que compreendamos a Agenda Urbana como uma forma das duas cidades se adaptarem nesse novo arranjo e dinâmica atual, não temos a pretensão de dizer que a Agenda surtirá esse efeito. O que analisamos aqui são as propostas presentes e como compreendemos que tais propostas se encaixam em um conjunto maior de dinâmicas econômicas e políticas.

Tendo em vista estas questões, podemos abordar o terceiro tema que mencionamos e que nos direciona para o debate sobre as escalas entrelaçadas na constituição da Agenda Urbana. É importante destacar que o debate sobre escalas é bastante extenso na Geografia, por exemplo, Dorfman (1992) nos mostra diferentes propostas de estruturação de escalas e níveis escalares distintos. Isso ocorre, pois como vemos em Brenner (2001) a escala geográfica apesar de tratar de uma articulação de níveis hierárquicos que conectam unidades territoriais diferentes, ela também se trata de um processo intelectual que faz parte dos estudos e pesquisas e acabam por se direcionar para determinados fenômenos em seus contextos.

No contexto da Agenda Urbana temos uma série de questões que nos conduzem para alguns níveis escalares. Em primeiro lugar, a escala local e do próprio contínuo urbano é a mais nítida delas, estas escalas possuem como agentes, tanto os cidadãos quanto as administrações locais. Bem como, agentes de diferentes setores econômicos diretamente relacionados com a Agenda Urbana, como àqueles dos setores turístico, comercial, bem como, do setor imobiliário e da construção civil. Nesta escala, devemos considerar também a importância da condição fronteiriça apresentada por Dorfman (2013) no sentido que tal *savoir passer* típico do local está imbricado nas ações e práticas dos agentes.

Como se trata de cidades fronteiriças, comumente, se compreende que a escala nacional é aquela de maior relevância, mas antes desta, gostaríamos de mencionar como pudemos ver na própria Agenda Fronteiriça há a presença de financiamento do Eixo Atlântico que se trata de um braço da União Europeia. Portanto, apesar da importância da escala nacional que logo abordaremos, podemos

considerar aqui uma escala supranacional diretamente articulada com a escala local, nesta escala supranacional, além da União Europeia enquanto agente financiador, temos o Mercosul.

Embora o Mercosul não apareça diretamente na constituição da Agenda, o âmbito que ele promove de integração e diplomacia entre os países da América do Sul está diretamente implicado. Por exemplo, dentre um dos planos e programas que a Agenda propõe, um deles está vinculado ao documento fronteiriço que, como vimos, está vinculado aos acordos binacionais entre Brasil e Uruguai, mas também referendado no âmbito do Mercosul através do Acordo de Localidades Vinculadas de 2019.

Outro ponto importante que a Agenda traz e que evidencia seu cuidado para com outras escalas diz respeito à proposta de monitorização e acompanhamento constante de legislações, acordos e tratados binacionais e no âmbito do Mercosul. Assim, para a continuidade das ações que a Agenda Urbana se propõe é preciso considerar tais escalas de modo que os elementos influenciem diretamente na possibilidade ou de executar esta ou aquela atividade proposta na Agenda.

Na escala nacional temos as normativas acerca da legislação urbanística, isto é, o que é exigido, seja de um plano diretor no lado brasileiro, seja de um 'plan de ordenamiento territorial' no lado uruguaio. Mas, além disso, outras legislações e normativas que devem ser consideradas porque perpassam a produção da Agenda Urbana como aquelas relativas à Natureza que é uma temática bastante elencada em muitos dos objetivos. Além disso, a própria diplomacia entre os dois Estados-nação implica nesse projeto como vimos através de Lemos (2013) em relação à Nova Agenda estabelecida entre Brasil e Uruguai desde 2002 em uma série de acordos, reuniões e instâncias binacionais que, inclusive, influenciaram o Mercosul para a produção do Acordo sobre Localidades Vinculadas.

Compreendemos a fronteira enquanto o ente central de todo o projeto, isto é, para além das questões próprias do fenômeno urbano e do planejamento, a questão central da Agenda Urbana é precisamente a sua característica fronteiriça. Por que dizemos isso? Pois, apesar de vários aspectos como a questão escalar e a necessidade da ação de vários agentes sociais do espaço urbano para que tal Agenda se concretize, a fronteira é o tema de encontro de todas as propostas ali presentes.

Não afirmamos isso apenas por se tratarem de cidades gêmeas, mas pela forma como elas constituíram o documento no sentido de que a 'força' de ambas é exatamente a sua conexão, seu entrelace histórico e geográfico enquanto cidades tipicamente fronteiriças. Cidades cujos agentes sociais necessitam pensar suas estratégias em função da condição fronteiriça. Por exemplo, um promotor imobiliário que precisa considerar as problemáticas do câmbio ou um comerciante que abre uma loja de cada lado da fronteira para aproveitar as vantagens cambiais. Assim, consideramos que a fronteira aqui entendida enquanto *locus* da integração (embora possa ser diferente em outros locais e contextos) é o tema chave para compreender o documento. Ademais, é válido mencionar que a

própria constituição de tal proposta evidencia muito do que o conceito de condição fronteiriça de Dorfman (2013) no sentido de se tratar de um arranjo, ao nível local, no sentido de adaptar várias questões que envolvem o planejamento das duas cidades.

Dentre as questões tipicamente fronteiriças, se é que podemos chamá-las assim, que a Agenda Urbana propõe duas questões que são, no mínimo, interessantes. A primeira delas é o controle de fronteira, uma questão comum no debate e na gestão de fronteiras, mas que é relevante ser pontuada em uma Agenda que opera na escala local indicando interesse das duas administrações em se articularem com entes de outras esferas da administração pública nesse processo. A segunda questão é a constituição de um modelo jurídico-administrativo de gestão, pois como se trata de um conjunto de planos e projetos que englobam cidades de países distintos é necessária uma formulação comum incluindo amplo trabalho, novamente, entre a escala local da fronteira e as escalas superiores.

Por fim, o tema do espaço urbano das cidades de Santana do Livramento e Rivera traz um conjunto de questionamentos que dificilmente são respondidos apenas com a Agenda Urbana, mas é relevante mencioná-los. Temos de considerar ao discutir o espaço urbano de ambas cidades um conjunto de variáveis para além dos agentes sociais e de processos típicos, mas a dinâmica populacional em cada país, a dinâmica econômica da escala nacional e as diferenças na escala local.

Assim, temos um espaço urbano capitalista, mas marcado pelas relações diversas e singulares que a fronteira traz nesse encontro entre dois Estados-nação com características e dinâmicas muito distintas. Por exemplo, se fôssemos considerar Lacoste (2012) quando o autor menciona as diferenças de ordens de grandeza a serem observadas, Brasil e Uruguai, mesmo em sendo dois Estados, estão em ordens de grandeza distintas, seja pela extensão de seus territórios, mas também, pela sua população e produção interna.

Tais questões, embora suplantem a escala do urbano propriamente, influem diretamente nela, como na capacidade de investimento do Estado e na presença de setores econômicos distintos de um lado e de outro da fronteira. Assim, esse espaço urbano fronteiriço do qual a Agenda Urbana trata é altamente complexo, pois nele além das características típicas das cidades capitalistas, isto é, a cidade enquanto uma mercadoria (Lefebvre, 2002) engloba estas características inerentes da fronteira. Características como as ações de integração realizadas por diferentes níveis do Estado, seja o federal com a binacionalização do aeroporto de Rivera (G1, 2023, *on-line*), seja a própria Agenda Urbana construída pelos níveis locais.

O Estado também pode ser percebido no combate ao contrabando e outras ilegalidades que, como nos mostra Dorfman (2007) são, muitas vezes, naturalizadas pela comunidade fronteiriça. Ademais, como vimos tanto por meio de Dorfman (2007), Schaffer (1992) e Cardoso e Nunes (2021) muitos agentes econômicos, inclusive alguns deles diretamente envolvidos com a produção do espaço como promotores imobiliários e proprietários fundiários, cuja ação é manejada para se adequar a esta

condição de cidade gêmea.

Outrossim, para este espaço urbano fronteiriço, a Agenda elenca uma série de proposições que perpassam pelos outros quatro temas que apresentamos acima. Um deles é a proposta de um Plano de Promoção do Turismo, para as duas cidades, que pode beneficiar diferentes agentes do setor, bem como, dos setores hoteleiro e gastronômico. O segundo, diz respeito ao Plano de Mobilidade Urbana que, se abordado em uma perspectiva integrada, pode incrementar a ligação entre os dois sistemas de transporte coletivo, além de direcionar as melhorias requisitadas pelos cidadãos acerca da qualidade desses sistemas. Já, um terceiro exemplo é a proposta de constituição de um Plano de Ordenamento Territorial conjunto para as duas cidades que abarque desde um debate profundo acerca das questões legais que estão envolvidas até um zoneamento urbano fronteiriço.

Temos três exemplos de propostas que a Agenda Urbana para a Fronteira da Paz elenca e que dizem respeito a sua característica enquanto espaço urbano fronteiriço, isto é, diferentes agentes e serviços que precisam ser pensados via uma característica central, o fato de se localizarem em duas cidades gêmeas. Tal característica é definidora desse espaço urbano, isto é, a produção desse espaço urbano precisa ser pensada a partir dela, não se trata de superestimar a fronteira, mas de compreender que a prática dos agentes, como fica evidente com a Agenda Urbana para a Fronteira da Paz, é permeada por ela.

**Considerações finais**

Nossa proposta no presente artigo foi analisar o documento intitulado ‘Agenda Urbana para Fronteira da Paz’ que surge em 2022, enquanto um projeto de planejamento e ordenamento territorial integrado entre Santana do Livramento e Rivera. Realizamos tal proposta por meio de uma metodologia de análise temática na qual descrevemos o documento estudado e traçamos uma discussão, em vista dos temas traçados a partir da leitura da Agenda.

É importante considerarmos que se trata de um documento bastante recente, com parte substancial de suas proposições ainda em fase de implantação ou estudo por parte das administrações locais, o que nos permite apenas uma análise do conteúdo da Agenda e de suas propostas. Assim, o que identificamos é um documento baseado nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável que visa um planejamento integrado das duas cidades gêmeas com o intuito de analisar as principais fraquezas e potencialidades econômicas e sociais dessas cidades.

O que encontramos foi uma série de proposições que buscam dialogar com uma série de setores dessas cidades visando implementar medidas que aproximem essas cidades do novo contexto global, isto é, o que se pode realizar no âmbito local no novo contexto global em que vivemos. Ademais, os resultados nos mostram que esse projeto acaba por evidenciar um conjunto de escalas que extrapolam e conectam, tanto a escala local, quanto a nacional, tipicamente consideradas em estudos sobre a fronteira.

**Referências**

ASSUMPÇÃO, M. B. 2011. **A fronteira gaúcha como espaço crítico de defesa da segurança nacional:** repressão e resistência nas cidades geminadas de Santana do Livramento e Rivera (1964-1968). Porto Alegre – RS. 95p. Trabalho de Conclusão de Curso, Graduação em História, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

BANDO INTERAMERICANO DE DESAROLLO. **Desarollo urbano en el Uruguay**: aportes para um diálogo sectorial. 2009.

BRENNER, N. The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration. **Progress in Human Geography,** v.25, n. 4, p. 591-614, 2001.

CARDOSO, E. S.; NUNES, L. B. As estratégias de ação dos promotores imobiliários em Santana do Livramento – RS. **Geografia Ensino & Pesquisa**, Santa Maria,v.25, e17, p. 1-38, 2021.

CAYE, L.A. **Atores territoriais e dinâmicas (trans) fronteiriças contemporâneas**: o caso das cidades-gêmeas de Dionísio Cerqueira (SC)/Barracão (PR)/ Bernardados de Irigoyen (Misiones). 2022. 149 p. Dissertação de Mestrado em Geografia – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2022.

CORRÊA, R. L. **Espaço urbano.** São Paulo: Ática, 1995.

COSTA, W. M. da. América do sul: a integração estagnou na escala continental, se mantém nas fronteiras e reconfigura a core area do Mercosul. In: COSTA, W. M. da; GARCIA, T. de S. L. **América do Sul:** geopolítica, arranjos regionais e relações internacionais. p. 14-15, 2022.

GOMES, M. F.; FERREIRA, L.J. Políticas públicas e os objetivos do desenvolvimento sustentável. **Direito & Desenvolvimento,** v.9, n.2, 2009.

DA SILVA, O. T. A lógica da produção imobiliária capitalista. 192p. São Paulo: Consequência, 2022.
DORFMAN, A. Sistemas escalares em Geografia. **Boletim Gaúcho de Geografia,** Porto Alegre, v. 19, p. 31-37, maio, 1992.

DORFMAN, A. Fronteira e Contrabando em Santana do Livramento (BR) – Rivera (UY).**Boletim Gaúcho de Geografia,** Porto Alegre. v. 32, p.75-92, Dez. 2007.

DORFMAN, A. A condição fronteiriça diante da securitização das fronteiras do Brasil. D. Nascimento; J. P. Rebelo. **Fronteiras em perspectiva comparada e temas de defesa da Amazônia**. Belém: Editora da Universidade Federal do Pará, 2013.

FERRARI, M. As noções de fronteira em Geografia. **Perspectiva Geográfica,** Marechal Cândido Rondon, v.9, n.10, p.1-25, 2014.

FOUCAULT, M. **As palavras e as coisas** – uma arqueologia das ciências humanas. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

GIL, A.C. Como elaborar projetos de pesquisa. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Malha Municipal.** 2015. Disponível em:<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/malhas-territoriais/15774-malhas.html?edicao=27415>. Acesso em: 3 dez 2024

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário.** 2017. Disponível em:<https://censoagro2017.ibge.gov.br/>. Acesso: 9 ago 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades – Santana do Livramento.** 2023.Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rs/santana-do-livramento.html>. Acesso: 9 ago 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Malha Municipal.** 2024. Disponível em:<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/malhas-territoriais/15774-malhas.html>. Acesso em: 3 dez 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico.** 2011.Disponível em: <https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/datos-y-estadisticas/estadisticas/censo-2011>. Acesso em: 9 ago 2024.

LACOSTE, Y. **A geografia isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra.** 4 ed. Campinas: Papirus, 2012.

INTENDENCIA DEPARTAMENTAL DE RIVERA. **Datos Abiertos.** 2017. Disponível em: <https://www.rivera.gub.uy/portal/datos-abiertos/>. Acesso em: 3 dez 2024

INTENDENCIA DEPARTAMENTAL DE RIVERA. **Plan de ordenamiento territorial y desarollo sustenible de la microrregión de Rivera.** 2010.

LEFEBVRE, H. **Revolução Urbana.** Belo Horizonte: Editora da Universidade Federal de Minas Gerais, 2002.

LEMOS, B. De O. 2013. **A nova agenda para cooperação e desenvolvimento fronteiriço entre Brasil e Uruguai:** Repercussões territoriais nas cidades de Sant' Ana do Livramento e Rivera. Porto Alegre – RS, 218p. Dissertação de Mestrado, Mestrado em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

LÊNIN, V. **Estado e Revolução**, São Paulo: Boitempo,2021. MANDEL, E. **Capitalismo Tardio.** São Paulo: Victor Civita, 1982.

MARX, K. **O capital** – crítica da economia política. 38 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021.

MERCADO COMUM DO SUL. **Acordo sobre localidades fronteiriças vinculadas.** 2019. PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DO LIVRAMENTO. **Plano Diretor Participativo.** 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DO LIVRAMENTO. **Agenda Urbana para a Fronteira da Paz.** 2022. Disponível em: <https://www.fronteiradapazsustentavel.com.br/documentos/agenda/>. Acesso: 9 ago 2024.

RAMA, C. M. De la singularidad de la urbanizacion en el Uruguay. **Revista de Ciencias Sociales,** s/i, 1957.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RIAL, J. **Uruguay** – La génesis de un pais urbano macrocefalico. Revista EURE, n.31, 1981.

REDAÇÃO DO G1. Primeiro aeroporto binacional da América Latina é reinaugurado em Rivera, na fronteira com o RS. 12/12/ 2023. Disponível em: https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2023/12/12/primeiro-aeroporto-binacional-da-america-latina-e-reinaugurado-em-rivera-na-fronteira-com-o-rs.ghtml. Acesso em: 3 dez 2024.

REDAÇÃO DO JORNAL A PLATEIA. Intendente de Rivera declara apoio à pré-candidatura de Ana Tarouco. 31 maio 2024. Disponível em: <https://www.aplateia.com.br/2024/05/31/intendente-de-rivera-declara-apoio-a-pre-candidatura-de-ana-tarouco/>. Acesso em: 9 ago 2024.

REDAÇÃO DO JORNAL A PLATEIA. Projeto de Desenvolvimento é inaugurado na Fronteira da Paz. 18 nov 2024. Disponível em:<https://www.aplateia.com.br/2024/11/18/projeto-internacional-de-desenvolvimento-e-inaugurado-na-fronteira-da-paz/>. Acesso em: 3 dez 2024.

SANTOS, A.M.S. P. Planejamento urbano: para quê e para quem. **Revista de Direita da Cidade,** v.1, n.1, p.51-93, 2006.

SANTOS, M. **Urbanização Brasileira.** São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 260p, 2006.

SCHÄFFER, Neiva Otero. **A produção de espaço residencial em cidade de fronteira** – a expansão recente de Sant'ana do Livramento – RS. Porto Alegre, 270p. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1992.

SOUZA, L.K. de. Pesquisa com análise qualitativa de dados: conhecendo a análise temática. **Arquivos Brasileiros de Psciologia,** Rio de Janeiro, v. 71, n.2, p.51-67, 2019.

VICTAL, J.; SOUZA, A. A. de. A urbanização de fronteira e as relações latino-americanas: Estudo de Caso das Vilas de Itaipu. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, vol. 13, n. 1, p. 75-89, 2011.

## SOBRE OS AUTORES

**Leonardo Berte Nunes** - Possui graduação em Geografia pela Universidade Federal do Maranhão-UFMA (2010), Mestrado em Desenvolvimento Socioespacial e Regional pela Universidade Estadual do Maranhão-UEMA (2013), Doutor em Geografia pela Universidade de Brasília - UNB (2019). Atualmente é Assessor Especial da Secretaria de Estado de Articulação Política - SECAP, Professor Permanente do Programa de Mestrado em Geografia, Natureza e Dinâmica do Espaço e realiza pesquisa de pós-doutorado (PDJ/CNPQ) na Universidade Estadual do Maranhão - UEMA. Pesquisador na área de Planejamento Urbano, Governança Fundiária e Inteligência Territorial.

E-mail: leonardoberte0@gmail.com

**Tânia Marques Strohaecker** - Licenciado (2009) e Bacharel (2011) em Geografia pela UNESP - Rio Claro, SP. Mestre (2012) pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da UNESP - Rio Claro, SP. Doutorado (2017) em Geografia pela Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP. Professor Adjunto do Departamento de Geografia da Universidade Estadual do Maranhão - UEMA. Superintendente de Relações Internacionais da UEMA desde 2023. Foi vice-coordenador do Programa de Pós-Graduação em Geografia, Natureza e Dinâmica do Espaço da UEMA (2020-2024). Coordenador do Laboratório de Sensoriamento Remoto e Geoprocessamento (LABSRGeo) da UEMA. Possui experiência nas áreas de Pesquisa Interdisciplinar, Análise Espacial, Conflitos Socioambientais e Criminalidade. Membro do Grupo de Pesquisa Geotecnologias Aplicadas à Gestão do Território (GEOGET) e Grupo de Estudos da Amazônia Oriental (GEOAMAZON), ambos certificados pelo CNPq.

E-mail: tania.strohaecker@ufrgs.br

**Data de submissão: 26 de agosto de 2024**

**Aceito para publicação: 16 de dezembro de 2024**

**Data de publicação: 17 de abril de 2025**