

Cooperação Transfronteiriça e Desenvolvimento no Âmbito do Cone Sul: Construindo uma Nova Geografia¹

Cross-Border Cooperation and Development in the Southern Cone: Building a New Geography

Fernanda da Cruz Moscarelli

fe_moscarelli@yahoo.com.br

Professora e pesquisadora universitária ao Centro Universitário Metodista – IPA; Pesquisadora associada à UMR GRED – Paul Valéry

Resumo/Abstract

O tradicional sistema planejamento e gestão territorial, vinculado aos perímetros políticos administrativos, tem se mostrado limitado frente à dinâmica econômico-social incitando o debate acerca das cooperações territoriais, dentre as quais destacamos aquelas de caráter transfronteiriço no âmbito do Cone Sul. Usando como estudo de caso a fronteira Brasil-Argentina-Uruguai, este artigo emprega a análise documental e bibliográfica para sistematizar a organização político-administrativa dos três países, explicitando escalas e competências pertinentes ao estabelecimento de uma geografia cooperativa transfronteiriça, assim como propor estratégias para sua viabilização. Os resultados apontaram para um processo gradual que passe pela elaboração de planos cooperados entre entes fronteiriços, transferências graduais (ou compartilhamento) de competências e por fim o estabelecimento de uma estrutura consorciada que ultrapasse os limites nacionais.

The traditional system of planning and territorial management, associated to the political and administrative borders, has shown itself to be limited in light of economic and social dynamics and has opened discussion about territorial cooperation, among which we highlight those of a cross-border nature within the Southern Cone. Using the Brazil-Argentina-Uruguay borders as a case study, this article employs documental and bibliographic analysis to systematize the political-administrative organization of the three countries, explaining the scales and competences pertinent to the establishment of a cross-border cooperative geography, as well as proposing strategies for its feasibility. The results pointed to a gradual process that includes the elaboration of cooperative plans between border entities, gradual transfers (or sharing) of competences and finally the establishment of a consortium structure that goes beyond national boundaries.

Palavras-chave: Cooperação, Transfronteiriça, Geografia, Território, Cone Sul

Keywords: Cooperation, Cross-border, Geography, Territory, Southern Cone

¹ Esta pesquisa foi realizada sem financiamentos ou fundos diretamente envolvidos.

Entretanto, parte da argumentação deriva da pesquisa de doutoramento conveniada entre a Universidade Paul Valéry e autor (2009-2013), financiada pelo Ministério da Educação francês; assim como da pesquisa de pós-doutoramento conveniada entre a Universidade Federal do Rio de Janeiro e autor (2014-2015), financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ).

1. INTRODUÇÃO

O fenômeno da urbanização ganhou uma nova faceta nos últimos 20 anos, passando de uma estrutura metropolitana para uma configuração de “cidades-regiões” (Haesbaert, 2003; Santos, 2006), caracterizada pelo espraiamento territorial, por uma estrutura em forma de redes polarizadas e pelo enfraquecimento dos limites territoriais (Hall, 1986; Burgel, 1993; Ascher, 2001; Ojima; Marandola Jr, 2012; Lencioni, 2008). Assim sendo, as autoridades públicas e a sociedade devem considerar estratégias de reorganização territoriais capazes de dar conta da das cidades-regiões (Lacaze, 2001; Antikainen, 2005; Ribeiro et al., 2011).

Reconhecendo os limites de um planejamento fronteiriço, estratégias que visem o desenvolvimento territorial integrado têm ocupado a agenda política mundial, (Parent, 2002; Rodrigues, 2010; Spink, 2012; Cargnin, 2014; Christiany, 2006; Dallabrida; Büttendbender, 2008; Demaziere, 2009; Desjardins, 2007).

Aparecem desta forma várias modalidades de arranjos territoriais, na maioria das vezes compostos por associações interfederativas, algumas formalizadas legislativamente² mas outras estruturadas por projetos, políticas e acordos pontuais, que ultrapassam inclusive fronteiras nacionais³. Esses arranjos se caracterizam por uma reorganização constante, descolada da ideia de fronteiras, que procura levar em conta as estruturas sociais, econômicas, ambientais das sociedades e se

sobrepõem às tradicionais escalas político-administrativas, mais estáveis, mas menos efetivas no tocante à reorganização produtiva e social (Antikainen, 2005; Desjardins, 2007).

A ideia de um território comunitário e cooperativo não é novidade e tem ocupado o centro do debate acadêmico recentemente. Porém, como descreve Ferrão (2004, p.44)⁴ “as instâncias comunitárias não têm competência para intervir diretamente nesta matéria”, pois esta é atribuída constitucionalmente às divisões político-administrativas tradicionais, que no caso brasileiro são: União, Estados, Municípios. Isto pressupõe que uma análise tanto da estrutura administrativa como das formas de organização do planejamento e gestão territorial dos países fronteiriços é necessária para apoiar os argumentos aqui apresentados, que visam contribuir à instituição da cooperação interterritorial.

Pela amplitude geográfica e fronteiriça do Brasil, com 10 fronteiras nacionais, optou-se pelo estudo do recorte mais ao sul do Cone Sul⁵ (Cervo & Rapoport, 1998), mais especificamente pelos 2 países que possuem fronteira com o Estado do Rio Grande do Sul: Argentina e Uruguai. Tal escolha se deu pelo fato destes países compartilharem a sub-bacia do Rio Uruguai⁶ (figura 1), mas também pelo fato que, conjuntamente ao Estado do Rio Grande do Sul, compartilham características culturais fortes: a cultura pampeana.

Ressaltamos que o estabelecimento de uma cultura compartilhada é apontado como um dos principais elementos do sucesso de cooperações territoriais (Pecqueur, 1987; Raffestin, 1993; Pecqueur, 2004)⁷.

² Refere-se ao reconhecimento da escala metropolitana pelas políticas metropolitanas passadas (Lei Complementar (LC) no 14, de 8 de junho de 1973), como pelo recente Estatuto da Metrópole (Lei no 13.089, de 12 de janeiro de 2015).

³ Como por exemplo as políticas, ações, projetos voltados às cidades gêmeas na fronteira Brasil-Uruguai e Brasil-Argentina e outros: Programa Fronteiras do Ministério do Desenvolvimento Social, Proposta de um Estatuto da Fronteira Brasil-Uruguai, Itaipú Binacional.

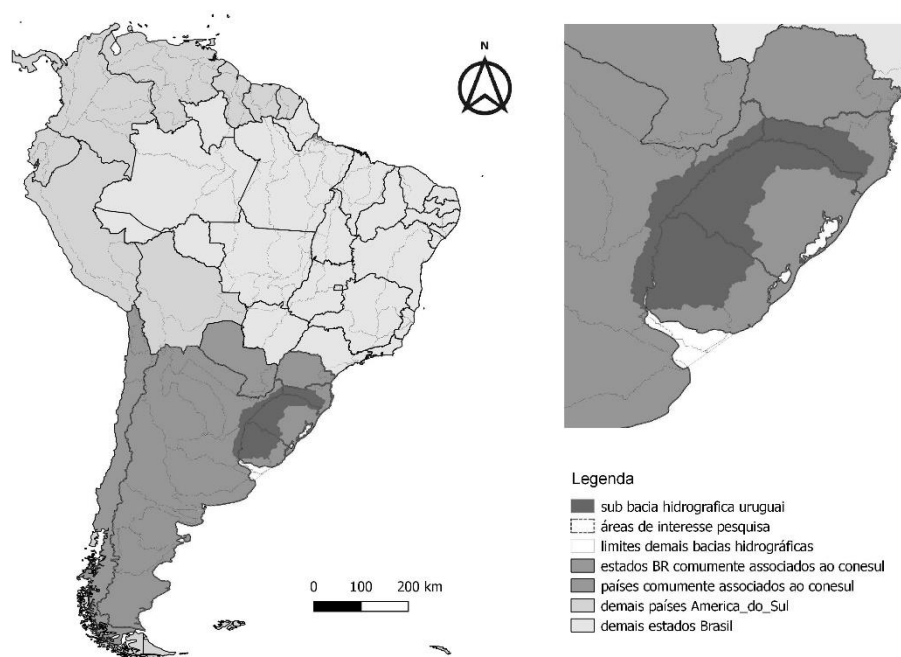
⁴ Para o contexto europeu.

⁵ O Conesul compreende a região da América do Sul pertencente a bacia Platina, segunda maior bacia hidrográfica do Brasil: 1.397.905 km², englobando as sub-bacias dos rios Paraná, Paraguai e Uruguai.

⁶ Pertinente às políticas cooperativas que sejam impactadas ou impactem o sistema ambiental.

⁷ O “Grande ABC”, principal exemplo brasileiro de governança cooperativa, se destaca pela ação da sociedade civil e dos atores políticos locais na gênese, estruturação e manutenção da estrutura territorial (Daniel; Somekh, 2015), assim como ao fato do grande ABC representar uma zona mais ou menos homogênea socioeconômico e culturalmente (Moscarelli, 2015).

Figura 1: Delimitação usual do Cone Sul e Sub Bacia hidrográfica do Uruguai



Fonte: autor, a partir do software QGis; *shapefiles* públicos (ANA – metadados; Forest-GIS).

Segundo Leenhardt (2002), o *pampa gaúcho* corresponde à definição de “*Ihanura sem limites*”, onde um processo histórico conturbado de disputa territorial entre soberanias definiu uma unidade cultural simbólica. Inicialmente disputado entre Portugal e Espanha, o território foi palco da associação dos países ibéricos contra guaranis nos conflitos jesuíticos e definiu seus contornos quando se estabeleceu uma associação das 3 entidades políticas Brasil-Argentina-Uruguai, na guerra do Paraguai (Leenhardt, 2002).

As características compartilhadas, assim como as diferentes identidades, resultaram numa condição específica de fronteira (Carneiro Filho e Lemos, 2014), onde, como destaca Grimson (2000), as relações interpessoais, familiares e comerciais se desenvolveram em forma de rede. Neste contexto, as escalas locais e regionais representam aquelas onde ocorrem essas relações e são, portanto, prioritárias nas políticas voltadas às cooperações territoriais. Porém, em cada um dos países, essas escalas locais e regionais configuram-se de forma distinta, possuindo competências e capacidades de investimento diferentes.

A escala nacional também é importante pela sua capacidade a efetuar acordos bilaterais e substituir a ausência de efetividade da escala supranacional: o Mercosul (Egler, 2009; Lemos

Rücket, 2014). Brasil e Uruguai avançaram na direção de acordos que facilitaram o trânsito vicinal transfronteiriço, visando possibilitar o acesso dos cidadãos aos serviços e mercado de trabalho nas cidades irmãs. Mas não desenvolveram, até o momento, estratégias mais amplas de cooperação territorial. A Argentina participa das agendas relativas à integração da infraestrutura Sul-Americana, mas de forma pontual. Neste sentido, entendemos como pertinente o debate relativo à estruturação de territórios cooperativos na região de fronteira.

Partindo da análise documental e bibliográfica, este estudo tem por objetivos: (a) apresentar a organização político-administrativa do Brasil, da Argentina e do Uruguai e suas respectivas competências; (b) identificar escalas e competências prioritárias ao compartilhamento; (c) propor estratégias que as viabilizem.

Este trabalho se insere na continuidade dos estudos de Doutorado e Pós-Doutorado da autora, relativas ao Planejamento e Governança Interterritorial e tem por base uma análise das estruturas de Governo do período 1994-2016, por entender que, no Brasil, este período teve uma estrutura democrática relativamente estável à escala Nacional, ocorrendo poucas reorganizações federativas.

2. ESTRUTURA POLÍTICA ADMINISTRATIVA BRASILEIRA

Segundo a Constituição de 1988, o Brasil é um país organizado através de uma estrutura federativa, organizada em três níveis político-administrativos distintos e autônomos: o Estado Nacional (ou União), os estados federados e os municípios (popularmente chamados cidades) (Brasil, 2004). O Presidente e o Vice-Presidente representam o poder Executivo, sendo Presidente tido como chefe de Estado e de Governo (Brasil, 2017).

O poder executivo nacional governa num sistema democrático consensual, auxiliados pelos poderes judiciário e legislativo. Este último se organiza através de um sistema bicameral⁸: a Câmara Deputados e o Senado. A Câmara inicia o processo legislativo e o Senado revisa, sendo que ambas devem se manifestar sobre a elaboração das leis, excetuadas as matérias privativas de cada Casa. Não há sistema bicameral nos estados ou municípios brasileiros (Rubiatti, 2017; Congresso Nacional, 2019).

É de competência do Estado as políticas econômicas, de relações internacionais, relativas à defesa do território e às imigrações e emigrações, relativas aos povos indígenas, seguridade social, diretrizes gerais de transporte e toda outra competência específica que não é compartilhada com os demais entes federativos (CF 88, Art. 22).

O Estado corresponde à unidade territorial regional⁹, uma vez que as regiões brasileiras (Norte, Nordeste, Centro-oeste, Sudeste e Sul) não possuem função político-administrativa. O Brasil possui 26 Estados Confederados (mais o Distrito Federal), que possuem competência remanescente, ou seja, concorrentes e residuais aos outros entes federados (Freitas, 2007). Conforme determina o texto constitucional (Brasil, 2004), uma das mais importantes competências do Estado recai sobre o poder de instituir e gerir as Regiões Metropolitanas.

Definida pela CF 1988 como uma unidade regional criada e gerida pelo Estado federado, as Regiões Metropolitanas, assim como outras categorias cooperativas (aglomerações urbanas

e regiões integradas de desenvolvimento) (Hotz, 2000; Emplasa, 2017) têm se caracterizado pelo crescimento e atratividade territorial desigual, gerando grande competição entre seus municípios.

Neste contexto, o Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015), ao regulamentar a matéria, traz como elemento principal da organização metropolitana o Plano Integrado Metropolitano. Porém, poucas áreas metropolitanas o fizeram até o momento, sendo o prazo para sua elaboração prorrogado até 2021.

O Brasil possui 5.570 municípios. Destes, 304 municípios (5,5%) possuem mais de 100.000 habitantes e 2.451 municípios (44,0%) possuem menos de 10.000 habitantes. Existe, ao mesmo tempo, uma grande quantidade de pequenos municípios que abrigam somente 6,3% da população e uma alta concentração populacional nos grandes centros urbanos, onde os 25 municípios mais populosos somam 51.077.190 habitantes (25,2% da população) (IBGE, 2015). Tal fato é coerente com a concentração metropolitana, onde 74 unidades de caráter metropolitano abrigam 115,9 milhões de pessoas, mais da metade da população brasileira¹⁰ (Emplasa, 2017). A título de exemplo, somente a Região Metropolitana de São Paulo concentra 10,3% da população brasileira (Emplasa, 2017).

A ampliação do poder político e fiscal das cidades é um fenômeno mundial, mas no Brasil ela veio com certas peculiaridades, que definem uma autonomia municipal resultante tanto de atribuições constitucionais que outorgam ao município capacidade de auto-organização; como da autoadministração, através de sua autonomia financeira (Da Silva, 1989). Desde 1988, o município tornou-se uma escala privilegiada frente os estados federados, seja pela autonomia que ele adquiriu frente aos outros poderes, seja pelas responsabilidades alargadas em matéria de planejamento e gestão das cidades e, em consequência, um considerável aumento do retorno fiscal por parte da União.

Segundo Melo (1996), a oportunidade da discussão pública permitiu aglutinar forças que haviam se fragmentado e alguns municípios

⁸ De acordo com Lijphart (2003), existem dois tipos de democracia. Uma tida como Democracia Majoritária, onde vale o princípio da maioria absoluta. Uma segunda tida como uma Democracia Consensual, que busca através de concessões, agregar o apoio de maioria. Esta última se organiza através de mecanismos contra

majoritários, nos quais o bicameralismo, que existem para forçar a negociação e o acordo.

⁹ Dada às características continentais do país, muitos estados possuem uma área superior à países localizados em outros continentes

¹⁰ Estimada em 207.660.929 habitantes (IBGE, 2015).

destacaram-se pela implantação de novas práticas de gestão, que destinaram pouco espaço aos efeitos perversos do “neolocalismo”. Entretanto, na maioria dos casos, a disputa por investimentos industriais, empregos e vantagens fiscais têm resultado em disparidades territoriais, onde o município que pode mais, concentra mais e atrai mais, reproduzindo e potencializando suas vantagens e, portanto, contrariando a lógica do federalismo de cooperação.

Entretanto, de forma proativa, alguns atores locais ultrapassaram essas clivagens e, no hiato de 15 anos entre os Estatutos da cidade e da Metrópole, fundaram cooperações territoriais. As estruturas consorciadas e outros arranjos territoriais caracterizam-se pelo papel dos municípios na sua criação e gestão, mas mostram dificuldades de amarração com as demais estruturas político-administrativas existentes.

Assim, a escala metropolitana e regional brasileira tem se caracterizado por uma ausência de poder e uma incapacidade de auto estruturação. O enfraquecimento dos estados tem se mostrado contínuo na estrutura federativa brasileira; seja pelo surgimento de “outras escalas” que competem no nível de serviços e financiamento – como as cooperações territoriais do tipo Consórcios intermunicipais¹¹, seja pela baixa capacidade de articulação político-econômica destes (Moscarelli; Kleiman, 2017).

Conclui-se pela breve síntese apresentada, que a União e o município são as escalas que concentram maior poder de ação, seja pela capacidade financeira, seja pelas competências que elas detêm. Elas competências se distinguem pelo caráter diretor das grandes políticas (União) ou pela capacidade de real aplicabilidade destas políticas ao território (município). Logo, visando a cooperação transfronteiriça, destaca-se, a nosso ver, a autonomia e capacidade dos municípios em estabelecer acordos internacionais e arranjos territoriais cooperativos, ainda que tais acordos passem pela chancelaria da União.

3. ESTRUTURA POLÍTICA ADMINISTRATIVA DO URUGUAI

Segundo a “*Constitución de la República Oriental del Uruguay*”¹², o Uruguai constitui-se um Estado do tipo Unitário Presidencialista, formado por três esferas político-administrativas: Estado, Departamentos e Municípios (Uruguay, 2004). Assim como no Brasil, o Estado e os Departamentos se organizam em três poderes autônomos: executivo, judiciário e legislativo (Uruguay, 2004).

O Presidente e o Vice-Presidente são eleitos conjuntamente pelo mesmo *Boletim* (coligação ou chapa) para um mandato de 5 anos e representam o poder Executivo (Rotondo, 2012). Desta forma, e à semelhança do Brasil, o Presidente é tido como chefe de Estado e de Governo, diferentemente de países parlamentaristas, onde o Presidente é chefe do governo, mas não do Estado (Lijphart, 2003). É de competência exclusiva do Estado central, os serviços de segurança pública, defesa nacional, relações externas; diretrizes gerais delegando aos organismos descentralizados departamentais os serviços públicos de educação, desenvolvimento econômico, saúde e assistência social (Rotondo, 2012).

Os Departamentos constituem uma escala de poder político consolidada, que possui autonomia política, administrativa, legislativa e tributária (Rotondo, 2012) e tem como chefe o Intendente, que governa com o auxílio de uma Junta Departamental de 31 representantes, que corresponde ao poder Legislativo do Departamento, ambos eleitos por sufrágio universal pela lógica da representação proporcional (Rotondo, 2012). Atualmente o Uruguai é constituído por 19 departamentos, cada um com uma capital (Cristóvam, 2012; Rotondo, 2012).

As competências dos Departamentos são bastante largas e englobam tanto competências concorrentes com o Estado Central (serviços turísticos e uso dos espaços públicos para eventos), como específicas, sendo estas últimas semelhantes às competências municipais brasi-

¹¹ Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, determina a possibilidade de criação de consórcios públicos intermunicipais, podem ser instituídos de forma voluntária pelos municípios, sem passar pela aprovação da esfera estadual

¹² A *Constitución de la República Oriental del Uruguay*, de 1997, é o texto constitucional vigente atualmente, porém é praticamente

o mesmo texto constitucional de 1967, acrescido de algumas modificações oriundas dos plebiscitos de: 26 de novembro de 1989, 26 de novembro de 1994, 8 de dezembro de 1996 e 31 de outubro de 2004. Uma vez que a reforma de 1996 modificou aspectos eleitorais, considera-se a Constituição de 1997 como a última.

leiras.

O Departamento coordena as políticas públicas (edificações, transporte, resíduos sólidos, saneamento e limpeza urbana). Ele é detentor e administra os bens de domínio público (ruas, praças), assim como fiscaliza os bens de domínio privado (Rotondo, 2012).

O Uruguai possui somente uma área metropolitana constituída, a Região Metropolitana de Montevideo (ou Grande Montevideo) que engloba 39 municípios dos Departamentos de Montevideo (8 municípios), San José (2 municípios) e Canelones (29 municípios) (Cosio, 2014; Intendencia de Montevideo, 2016). É importante destacar que quase metade da população uruguaia reside na Grande Montevideo, sendo restante da população distribuído de forma desigual por todo território. Por tratar-se de uma metrópole que também é sede do governo Nacional (Alonso e Carrion, 1992), Montevideo se aproxima mais de Brasília pelo aspecto político; ainda que sua dimensão econômica e demográfica se assemelhe à Grande Porto Alegre, Grande Curitiba ou à Grande Belo Horizonte¹³.

A análise referente ao planejamento metropolitano mostra a Junta Departamental e a Intendência dos 3 Departamentos integrantes da AM de Montevideo à frente do Plano de Ordenamento Territorial (POT) e das *Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*¹⁴ (Cosio, 2014; Intendencia de Montevideo, 2016; Macchio, 2017). Desta forma, a gestão metropolitana assemelha-se ao sistema brasileiro, sendo de competência da escala imediatamente superior aos municípios integrantes da região metropolitana, nesse caso o Departamento.

Interno aos Departamentos, os municípios desdobram-se em *Ciudades Intermedias* (CIU) e *Pequeñas Localidades del Uruguay* – PLU (Macchio, 2017). Segundo Musso (2005), as *Ciudades Intermedias* constituem aglomerados urbanos não integrantes à conurbação de Montevideo, mas com população superior a 5.000 habitantes. Existem 43 *Ciudades Intermedias* de caráter diverso, destacando-se como extremos o exemplo de Maldonado-Punta

del Est, com 107.265 habitantes, que teve sua população multiplicada 5 vezes nos últimos 50 anos, e J. P. Varela, com 5.118 habitantes (Macchio, 2017; Musso, 2005).

Os municípios são recentes e resultam de um processo de descentralização iniciado em 1996, com a criação das Juntas Locais, mas finalizado pelas eleições municipais que resultaram na instalação de 89 municípios em 2010. Entretanto, das 156 Juntas Locais fundadas em 1996, apenas nove eram autônomas¹⁵ (Magri e Freigedo, 2010). Nas outras 144 não houve município instituído, recaindo sobre o Departamento as atribuições governamentais (Barreto, 2016). Em 55 delas, os integrantes nem sequer estavam designados pelo Intendente, o que as deixava inativas de fato (Oroño, 2010).

Quem comanda o município é o *Alcalde* (prefeito), que é o cidadão eleito por voto direto e encabeça uma lista de 5 eleitos, sendo os demais designados *Concejales* (Conselheiros) (Lei 18.567, art. 9º e 11). Como os municípios são estruturas intradepartamentais, eles possuem autonomia política e administrativa, mas limitada autonomia financeira, que é de competência Departamento.

Tanto os salários do *Alcalde*, quanto dos funcionários administrativos municipais são pagos pela destinação orçamentária do Departamento, reforçando o poder do Intendente. Assim, suas competências são ainda singelas e consistem, basicamente, na administração das atividades cotidianas da povoação (Barreto, 2016) e transferidas a ele¹⁶ por acordos com o governo departamental (Oroño, 2010), não se tratando de uma descentralização no sentido jurídico estrito (Veneziano, 2010; Rotondo, 2012).

Neste sentido, a escala municipal não possui nem capacidade financeira, nem autonomia plena para estabelecer cooperações com entes administrativos dos países vizinhos. A escala que aparece como capaz de estabelecer acordos internacionais e arranjos territoriais cooperativos é a Departamental. Mas sendo o Uruguai um país unitário, tais acordos devem necessariamente passar pela organização conjunta do Estado.

¹³ Nota nossa

¹⁴ Apoiados pelo *Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente* a partir da regulamentação da organização territorial metropolitana pela Lei n° 18.308 de 2008, editada pelo governo nacional.

¹⁵ Artículo 1 (Inciso 2): Cada Municipio tendrá una población de al menos dos mil habitantes y su circunscripción territorial urbana

y suburbana deberá conformar una unidad, con personalidad social y cultural, con intereses comunes que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación ciudadana.

¹⁶ inc. 3º do art. 262 da Constituição de 1996.

4. ESTRUTURA POLÍTICA ADMINISTRATIVA DA ARGENTINA

Segundo a *Constitución de la Nación Argentina*, o governo argentino se estrutura de forma Representativa Republicana Federal, organizado a partir de três níveis político administrativos: a Nação, as Províncias e os Municípios (ou Departamentos)¹⁷ (Cao, 2008; INFOLEG, 2019; Nações Unidas, 2019). Estes três entes federativos, em semelhança ao Brasil, possuem competências e funções exclusivas, concorrentes e complementares (Cao, 2008).

O Presidente, eleito conjuntamente com o Vice-presidente, representa o Executivo Federal por quatro anos. Segundo art. 99, par. 1, da Constituição Federal, o Presidente é o chefe supremo da Nação, chefe de Governo e politicamente responsável pela administração geral do país. Os demais cargos (chefe do Gabinete, Ministros, Secretários) são nomeados pelo Presidente e podem ser substituídos ao longo do mandato (INFOLEG, 2019; Nações Unidas, 2019).

Assim como no Brasil e no Uruguai, existe a autonomia dos poderes executivo, judiciário e legislativo, sendo esse último também baseado na lógica bicameral e formado pela Câmara de Senadores e pela Câmara de Deputados, onde a divisão entre as duas casas se dá por competências distintas. A presidência do Congresso é exercida pelo Vice-Presidente. Os Deputados representam a população e são eleitos por sufrágio universal em proporção de 1 por 33.000 pessoas. Os Senadores representam os governos Provinciais, sendo eleitos por suas assembleias, na proporção de três por Província ou território autônomo.

As Províncias são autônomas, possuem constituição própria e são governadas por Governadores eleitos pelo sufrágio universal. Elas são responsáveis pelo seu próprio desenvolvimento econômico, introdução e o estabelecimento de novas indústrias, construção de ferrovias e canais navegáveis, colonização de suas terras, proteção e exploração dos recursos naturais e políticas de imigração (República de Argentina, 1994). Existem atualmente 23 províncias e uma unidade territorial autônoma - a cidade autônoma de Buenos Aires - onde fica a capital federal.

Cada Província se divide em Departamentos e tem uma capital. Segundo o Observatório de

Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe (Nações Unidas, 2019), na Argentina o executivo departamental é presidido pelo Intendente e um conselho deliberativo composto por *concejales*. Ambos são autônomos em relação às escalas político-administrativas superiores.

Em termos de competências, os Departamentos têm competências em matéria de regulação do uso do solo e das construções, iluminação pública e manutenção urbana, rede viária e sinalização, regulação do trânsito, esgotos pluviais, coleta de resíduos sólidos e administração de alguns serviços educacionais e de saúde (Rodríguez; Olviedo, 2001).

Há um total de 2278 Departamentos ou entidades locais na Argentina, mas as principais aglomerações urbanas definem as capitais regionais, denominadas Grande Córdoba, Grande Rosário, Grande Mendoza e Grande San Miguel de Tucumán; e a Região Metropolitana de Buenos Aires – La Plata (Freitas-Firkowski; Silva, 2018), que engloba a Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) e outros 24 Departamentos, totalizando 13 milhões de habitantes (ou 46% da população do país) e produz 52% do PIB nacional (CISAP, 2019).

Do ponto de vista administrativo, a RMBA possui diferentes unidades político administrativas paralelas e, portanto, diversos governantes, pois além dos intendentes e *concejales dos* municípios integrantes e do Governador da Província, a cidade autônoma de Buenos Aires, é hoje governada pelo próprio Governo Nacional (Rodríguez; Olviedo, 2001). Segundo os autores, assim como no Brasil, essa coordenação entre Província, cidades da AMBA e cidade autônoma acaba por transformando-se num instrumento de centralização do poder Provincial sobre o municipal.

Esta necessidade cooperativa interfederativa é também percebida nas demais aglomerações. Neste sentido, a Lei nº 8.912 de 1977 regulamenta o planejamento da responsabilizando município pelo planejamento Territorial, mas exige concordância com os objetivos e estratégias definidos pelo governo provincial através de seus planos provinciais e regionais de desenvolvimento econômico, social e de organização físico-territorial (Rodríguez; Olviedo, 2001). Mas segundo Rodríguez e Olviedo (2001), se uma gestão coordenada entre as unidades político adminis-

¹⁷ Na província de Buenos Aires o município é denominado *Partido*.

trativas nunca ocorreu de fato, fruto de conflitos político-partidários, ela se manifestou de forma setorial ou em alguns projetos pontuais.

Tal situação mostra que acordos e cooperações pontuais são possíveis e ocorrem, como no Brasil, quando força e vontade política existem. Neste contexto, na Argentina as escalas provinciais e municipais compartilham autonomia e capacidade de atuação seja para gerir seu próprio território, seja para estabelecer acordos de cooperação. Mas, assim como no caso do Brasil, a importância da União não pode ser negligenciada.

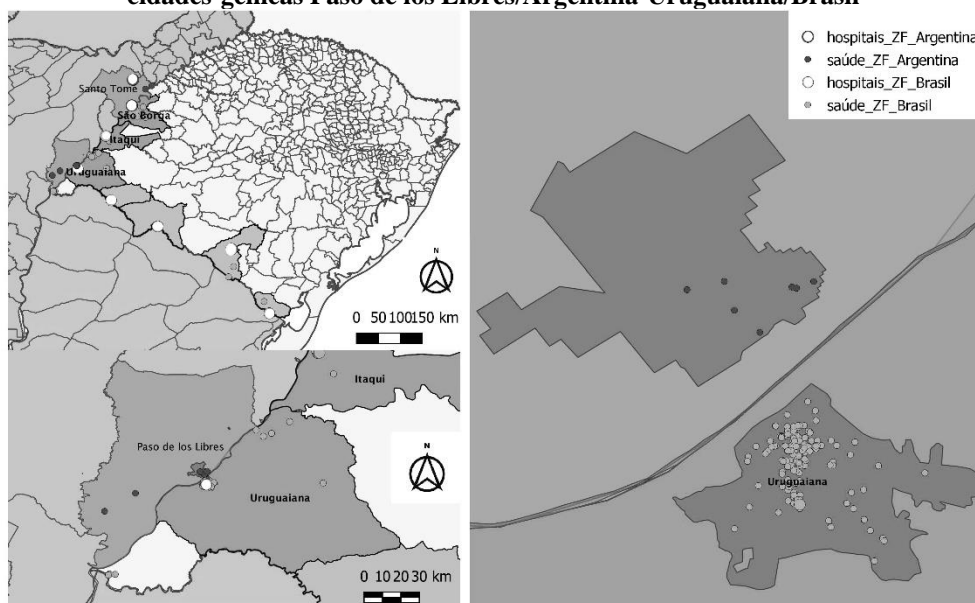
5. QUE GEOGRAFIA À COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA? PERSPECTIVAS RELATIVAS ÀS COOPERAÇÕES TERRITORIAIS

As regiões transfronteiriças organizam-se por meio de redes sociais e econômicas que

ocorrem tanto entre cidades localizadas na fronteira (cidades-gêmeas), como entre cidades próximas, alargando as redes colaborativas em direção ao interior do país. Tais redes receberam a denominação de Zona de Fronteira (ZF) e englobam, no caso do Brasil, 150 quilômetros de extensão (AEBR, 2010). Muitas dessas redes colaborativas resultam da precariedade de serviços de um lado ou outro da fronteira, como ilustramos pela localização e perfil dos serviços em saúde nas cidades-gêmeas Paso de los Libres/Argentina-Uruguaiana/Brasil (figura 2).

Como vemos, na escala de análise mais distante, existe uma aparente distribuição de serviços em saúde nas fronteiras Brasil-Argentina, assim como nas cidades-gêmeas de Paso de los Libres-Uruguaiana. Entretanto, quando analisamos qualitativamente esta oferta, percebemos que ambas possuem postos de saúde territorialmente bem distribuídos¹⁸, mas somente a cidade de Uruguaiana possui o equipamento público hospitalar.

Figura 2: distribuição dos serviços em saúde na fronteira Brasil-Argentina, com destaque às cidades cidades-gêmeas Paso de los Libres/Argentina-Uruguaiana/Brasil



Fonte: autor, a partir do software QGis e de shapefiles (Forest-GIS, CNES/2019; DIVA; IGN; Portal Brasileiro de Dados Abertos).

Considerando as distâncias e escalas territoriais latino-americanas, certamente o hospital de Uruguaiana é mais próximo da população de Paso de los Libres que qualquer outro hospital das cidades vizinhas argentinas.

Face à esta realidade fronteiriça, alguns projetos de cooperação no contexto do Cone Sul

e Mercosul foram estabelecidos a fim de resolver esses problemas e se inserem na agenda da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)¹⁹, da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e da Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço, este último somente entre Brasil e Uruguai

¹⁸ No caso brasileiros, os dados disponibilizados pelo CNE apresentam tanto postos de atendimento básico em saúde, como gabinetes médicos que atendem à planos de saúde.

¹⁹ http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_agenda_de_projetos_port.pdf

(Carneiro Filho & Lemos, 2014). Esses projetos lograram melhores condições de vida em matéria econômica, de trânsito, de regime trabalhista e de acesso aos serviços públicos, criando a carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço – elaborada pelo Ministério das Relações Exteriores em 2005 - para os residentes das cidades-gêmeas²⁰ (Carneiro Filho & Lemos, 2014).

Entre estes projetos, Lemos e Rucket (2014) destacam a cooperação transfronteiriça para serviços de saúde em Sant’Ana do Livramento-Rivera. Tal cooperação só foi possível graças ao entendimento do Juiz Federal Belmiro Tadeu Nascimento Krieger, que permitiu a assinatura, em 2008, do termo de ajuste complementar ao já existente acordo para permissão de residência, estudo e trabalho, também permitindo a prestação de serviços de saúde (Lemos e Rucket, 2014) para a ZF de Sant’Ana do Livramento-Rivera. Este ajuste permitiu que pessoas residentes em uma destas cidades-gêmeas possam ser atendidas no sistema de saúde da outra, assim como permitiu a contratação de médicos de ambos países em equipamentos de saúde localizados nesta Zona de Fronteira. Tal decisão levou em conta a dificuldade do hospital de Sant’Ana do Livramento em atrair profissionais de medicina, seja pela distância, seja pela diferença salarial com as áreas metropolitanas.

Entretanto, apesar de inúmeras cooperações pontuais, o relatório “Cooperação Transfronteiriça na América Latina”, elaborado pela Associação das Regiões Fronteiriças Europeias (AEBR, 2010), através da sua análise SWOT, sinaliza como uma das principais fraquezas a inexistência de ações coordenadas na região.

Acreditamos que a organização coordenada de territórios transfronteiriços pressupõe a existência de estruturas de planejamento e gestão perenes e, assim, capazes de estabelecer relações de governança com os entes político-administrativos de ambos países (Lacaze, 2001; Parent, 2002; Rodrigues, 2010). Uma cooperação territorial transfronteiriça se sobrepõe assim à ideia de projetos e esforços de caráter bi-nacional, também importantes, mas que se limitam a investimentos em infraestrutura (transporte e energia) ou à realização de

acordos e decretos pontuais, como os exemplos citados.

Para estabelecer uma estrutura de governança transfronteiriça entre os países Brasil, Argentina e Uruguai, partimos da análise da organização político-administrativa destes, procurando identificar as relações de hierarquia, suas competências e capacidade na organização de uma política de planejamento e gestão territorial cooperativa (quadro 1).

Como percebemos pela primeira parte da análise, o Brasil e a Argentina são países federativos, organizados por três níveis político-administrativos distintos e autônomos que podem legislar de forma independente e possuem tributos específicos, ainda que não se apresentem de forma equilibrada. No Brasil, União e Municípios se destacam do ponto de vista das competências e capacidades financeiras. Na Argentina, União, Províncias e Departamentos aparecem mais equilibrados, ainda que em alguns Departamentos a autonomia municipal dependa de critérios como o número de habitantes. De forma diferente, o Uruguai, como um Estado Unitário, apresenta uma estrutura que privilegia o Estado, ainda que o Departamento também possua capacidades financeiras e competências político-administrativas. Entretanto ele não autônomo.

É interessante ressaltar que a estrutura de governo (federativa ou unitária) não representa, por si só, um indicador de capacidades de planejamento e gestão das escalas intermediárias, pois estas dependem dos arranjos tributários de cada país e da presença histórica de cada escala nas atividades urbano-territoriais. Tal situação é bastante visível no caso brasileiro, onde os estados são autônomos, mas têm sofrido uma penúria fiscal e são, portanto, incapazes de investir em projetos territoriais sem contar com a tutela e a capacidade e articulação financeira da União. Sua principal competência territorial é a responsabilidade de criar, planejar e gerir as Regiões Metropolitanas, mas esta não tem sido amplamente efetivada.


A ausência de uma escala metropolitana forte é um disparate. Aliás, os 3 casos estudados possuem legislações e organizações metropolitanas dependentes da escala imediatamente

²⁰ Foz do Iguaçu-PR/Puerto Iguazú-Misiones, Capanema-PR/Andesito-Misiones, Barracão-PR/Dionísio, Cerqueira SC/Bernardo de Irigoyen-Misiones, Porto Mauá-RS/Alba Pose-

Misiones, Porto Xavier-RS/San Javier-Misiones, São Borja-RS/Santo Tomé-Corrientes, Itaqui-RS/Alvear-Corrientes, Uruguaiana-RS/Paso de los Libres-Corrientes, Barra do Quaraí-RS/Monte Caseros-Corrientes.

superior, que ou são bastante incipientes ou foram constituídas de cima para baixo e simbolizam os duros anos não democráticos.

Quadro 1: Organização político-administrativa comparada – Argentina, Brasil, Uruguai

	Argentina	Brasil	Uruguai
Tipo de Estado	Federalista	Federalista	Unitário
Estrutura	Estado Federal (União)	Estado Federal (União)	Estado
	Controla políticas, impostos e destinação de recursos. Compartilha competências e impostos com as províncias e municípios.	Centralizador, controla políticas, impostos e destinação de recursos. Compartilha algumas competências, delega outras.	Centralizador: controla políticas, impostos e destinação de recursos. Compartilha competências e impostos com as províncias.
	Províncias	Estados	Departamentos
	Nível regional: gozam de certa autonomia e independência financeira. A Província de Buenos Aires é extremamente autônoma.	Nível regional, não possui nenhuma competência exclusiva. Apesar das competências e de impostos, conta com poucos recursos impedindo sua atuação nas áreas em que concorre com a União e o com os municípios.	Escala de poder político consolidada, que goza de uma estrutura divisionária complexa: bicameral. Poucos impostos mas possui influência pela sua consolidação histórica. Possui as competências urbanas.
	Metrópoles	Metrópoles	Metrópoles
	Existência de 65 aglomerados ou localidades compostas, mas sem recursos próprios. Dependem do executivo das Províncias. Uma cidade dita “metropolitana”: Grande Buenos Aires e 2 metrópoles secundárias.	Existência de 74 unidades regionais de caráter metropolitano, mas sem recursos próprios. Dependem do executivo do Estado. Uma macro-metrópole “São Paulo” e 2 metrópoles nacionais Rio de Janeiro e Brasília. Demais metrópoles são regionais.	Existência de 43 conglomerados urbanos médios. Uma cidade dita “metropolitana”: Montevideú. Dependem do executivo dos Departamentos.
	* Todas são dependentes da escala imediatamente superior.		
	Departamentos / Municípios	Municípios	Municípios
Possui as competências urbanas. Não tem impostos próprios, mas conta com o retorno das taxas e contribuições à funções urbanas: segurança, saneamento, iluminação, etc...	Competências alargadas pela Constituição de 1988. Competências urbanas amplas.	Poucas competências e recursos, esfera política nova e ainda pouco inoperante.	
	Hierarquia da capacidade político-econômica por cores: mais escuro (maior); mais claro (menor).		

Fonte: autor, a partir de diversas das análises bibliográficas e documentais.

No mesmo sentido, excluindo-se algumas propostas de desenvolvimento regional brasileiras, desenvolvidas nos anos 1949-1964²¹ e 2003-2011²², a escala regional não é considerada político-administrativa em nenhum dos 3 países.

Entretanto, as análises mostraram a presença de estruturas de cooperação territoriais intranacionais alternativas às zonas metropolitanas, caracterizando-se por um contraponto ao controle da escala intermediária (Província, Estado) pois são estruturadas pela escala municipal na Argentina e no Brasil; e como símbolo da descentralização uruguaia, onde cooperações interdepartamentais são incitadas pela última constituição. Algumas destas estruturas são consultivas (associações municipais, comitês de Bacias hidrográficas e Conselhos de Desenvolvimento Regional, no Brasil; *asociaciones de municipios, corredores, microrregiones*, na Argentina), outras são deliberativas e possuem competências e financiamento delegados pela escala municipal (consórcios, no Brasil).

Estas experiências cooperativas horizontais (intermunicipal, interestadual e binacional²³) ou verticais (entre União, estados federados e municípios) já são uma realidade no Brasil (Cruz et al., 2012). Tais estruturas podem se formar a partir de arranjos entre atores, agentes e escalas diferenciados, além de priorizar diversificados setores de políticas públicas. Elas representam o empoderamento dos atores políticos e civis em um processo de auto-organização territorial de cunho regionalizado e se desenvolveram de forma impressionante no Brasil, sobretudo a partir da Lei dos Consórcios Públicos (2005).

Aliás, os consórcios intermunicipais estiveram na base da estruturação do Sistema Único de Saúde brasileiro (SUS), que impulsionou a cooperação territorial consorciada no território nacional (Rodrigues, 2010). Dos 409 consórcios setoriais formados até 2011, 179 eram consórcios intermunicipais setoriais para prestação de serviços em saúde, 3 setoriais para desenvolvimento socioeconômico e saúde e apenas 1 consórcio intermunicipal setorial voltado à serviços de meio ambiente e de saúde (Batista, 2011).

Os consórcios intermunicipais promovem a maximização de recursos financeiros, técnicos e humanos, para a criação e manutenção de equipamentos e serviços que, isolados, os municípios seriam incapazes de oferecer. A cooperação intermunicipal se desenvolve assim nos campos da administração, do suporte técnico, de capacitação de pessoal, além da prestação de serviços diretos à população nos ramos da saúde, da educação, do saneamento básico, dos transportes, da assistência social, da cultura e habitação, passando por programas de amparo à infância, de criação de empregos, de desenvolvimento urbano e de proteção ao meio ambiente.

Tais arranjos significam uma alternativa para a solução de problemas que ultrapassam os limites das unidades político-administrativas, na medida em que potencializam a atuação relacional das escalas de poder – horizontalmente e verticalmente, quando contam com a participação dos estados e do Governo Federal. Desta maneira, eles podem também significar uma opção jurídica à necessidade de se estabelecer um sistema de cooperação transfronteiriço.

Entretanto, na Argentina, somente metade das Províncias contemplam a possibilidade de cooperações intermunicipais em seu texto constitucional, ainda que essas tenham ocorrido, em alguns casos, à revelia do enquadramento legal (Marchiaro, 2005).

Neste caso, duas formas de cooperações intermunicipais predominam: de serviços e de desenvolvimento territorial (Cravacuore, 2006). No caso das cooperações de serviço, as competências diferem caso a caso, mas englobam desde obras de infraestruturas e prestação de serviços, às competências mais restritivas, como é o caso de Buenos Aires, que somente autoriza a construção de usinas hidroelétricas. Quanto às cooperações de desenvolvimento territorial, denominadas de *asociativismo entes microrregionales*, estas exigem maior organização. Na maioria dos casos a ausência de Lei específica que regule como se darão essas cooperações acarreta uma dificuldade real de aplicação destas estratégias.

No Uruguai, apesar da constituição incentivar este tipo de organização interdepartamental, não conseguimos identificar ne-

²¹ Período referente à política da CEPAL e à atuação de Celso Furtado pelo desenvolvimento do Nordeste e da Amazônia, à frente da SUDENE (Diniz, 2009).

²² Recortes escalares relativos às mesorregiões: fronteira sul e oeste do estado do RS

²³ Itaipu constitui o melhor exemplo, mas outros casos estão florescendo especialmente nas cidades fronteiriças.

nhuma cooperação similar, uma vez que as *Ciudades Intermedias* não representam cooperações voluntárias, mas sim uma estrutura territorial intranacional definida pelo Estado.

Propomos assim o estabelecimento de cooperações transfronteiriças constituídas através de estruturas de governança similares aos consórcios territoriais multi setoriais, formadas pelo compartilhamento ou transferência de competências urbanas similares entre os países, dentre as quais destacamos: planeamento e gestão dos espaços de carácter público, fiscalização do uso dos bens de domínio privado, elaboração e aplicação políticas públicas referentes às edificações, iluminação pública, rede viária, transporte, resíduos sólidos, saneamento e limpeza urbana. Evidentemente mobilidade, transporte coletivo, saneamento e drenagem urbana não funcionam de forma isoladas.

Ainda que hoje não sejam planeados e geridos em conjunto, é perceptível as inter-relações entre sistemas de ambas cidades e países. A integração destes sistemas permitiria uma economia de escala e melhoria na qualidade de vida dos residentes. Entendemos que muitas cidades das fronteiras (com especial destaque às cidades-gêmeas) compartilham espaços de carácter público, tais como praças, ruas e avenidas; pois muitas vezes são elas que definem as fronteiras entre os países. Uma gestão compartilhada destes espaços permitiria juntar esforços e qualificar estes espaços, caracterizados por uma mobilidade atualmente bastante confusa e desorganizada.

Entendemos que a fiscalização do uso dos bens de domínio privado nestas zonas de fronteira também deva ser cooperada. Além do mais, a fiscalização e coleta de impostos integrados criaria uma solidariedade fiscal e económica que pode ser revertida em melhorias urbanas na Zona de Fronteira. Tal lógica tributária cooperativa não pode ser dissociada elaboração e aplicação políticas públicas referentes às edificações, criando regras comuns, mas que respeitem as especificidades urbanas e arquitetónicas de ambos países.

A iluminação pública já é hoje dependente de uma solidariedade supranacional, graças à rede integrada latino-americana que abastece

alguns estados brasileiros com energia dos países vizinhos. Sendo assim, a mesma lógica poderia ser facilmente estruturada, garantindo um contínuo abastecimento à ambas cidades, conectadas à diferentes sistemas de distribuição, mutualizando o sistema de cobrança de taxas de modo que reverta em melhorias urbanas.

Quanto à escala, nossa análise identifica competências similares e de carácter urbano nas escalas municipal (Brasil ou Argentina)²⁴ e na Departamental (Uruguai), indicando estas escalas como prioritárias na construção de um território consorciado. Sendo assim, uma geografia a cooperação territorial poderia ser estabelecida, conforme a figura 3.

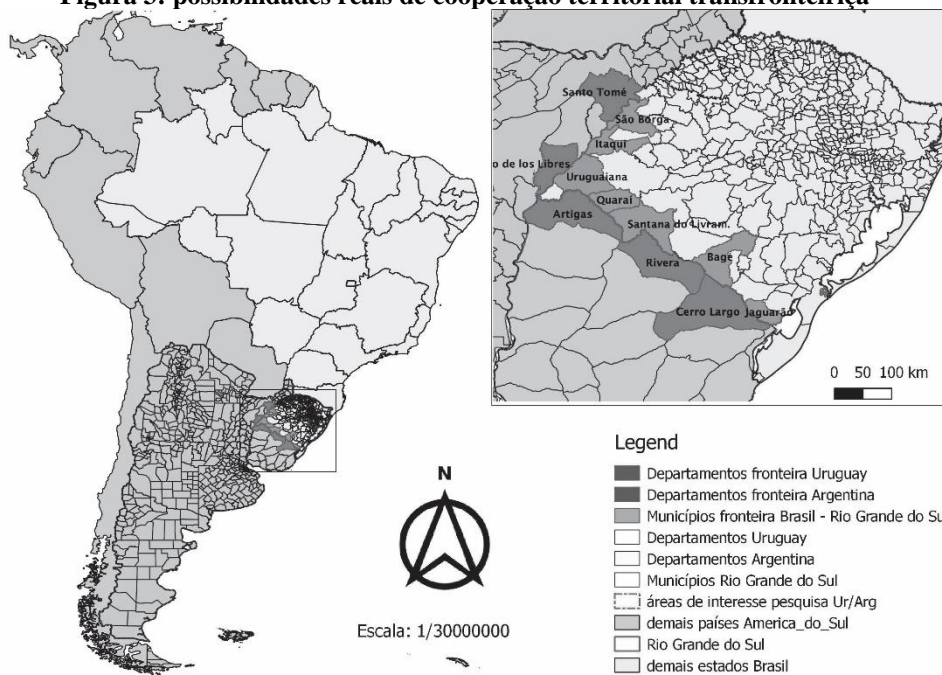
A construção de um território de carácter transfronteiriço e supranacional, compreendido como ideal aos processos de planeamento e gestão, se sobrepõe assim aos diversos territórios existentes na região de fronteira dos países, o que requer medidas de coordenação entre estes. Pois, como diz Souza (2006), os processos geográficos de territorialização, desterritorialização e reterritorialização são altamente dinâmicos. Eles necessitam, assim, de articulações com aqueles territórios onde o sistema político-administrativo repousa suas competências.

Nota-se que essa geografia à cooperação transfronteiriça engloba as principais cidades-irmãs, mas são inseridas dentro da Zona de Fronteira, constituindo outro recorte que se diferencia pela capacidade de ações sistémicas e coordenadas pelos entes consorciados, seja por um grupo eleito de delegados para este fim, seja pela participação dos atores eleitos democraticamente nestes entes.

De forma ambiciosa, acreditamos que tais cooperações passam obrigatoriamente pela execução de planos urbanos, de saneamento, mobilidade e de habitação elaborados conjuntamente entre as cidades, agregando esforços na elaboração, aplicação e fiscalização. Trata-se de estabelecer um sistema de planeamento aliado à um sistema de governança transfronteiriça.

²⁴ A escala municipal argentina chama-se Departamento

Figura 3: possibilidades reais de cooperação territorial transfronteiriça



Fonte: autor, a partir do software QGis e de *shapefiles* públicos (DIVA; IGN; Portal Brasileiro de Dados Abertos).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A estrutura sócio-econômica das Zonas de Fronteira Argentina-Brasil-Uruguai apresenta-se hoje estabelecida, graças à existência de uma rede cooperativa resultante de ações proativas que resultaram em acordos de permissão pontuais. Mas sofre pela falta de ações coordenadas e perenes. Graças a análise documental e bibliográfica este trabalho selecionou e organizou as informações entendidas como pertinentes ao debate relativo à construção de uma geografia transfronteiriça no âmbito do Mercosul.

Na primeira parte do estudo, apresentamos a organização político-administrativa do Brasil, da Argentina e do Uruguai, procurando entender como estes países distribuem, entre seus entes político administrativos, as competências de caráter territorial. Graças à esta análise, percebeu-se que as atividades de caráter urbano são competências das escalas municipal no Brasil e na Argentina, e escala Departamental no Uruguai. Tal resultado orienta a construção de uma geografia territorial que priorize estas escalas.

Também arriscamos propor estratégias que viabilizem essa construção territorial. A análise mostrou que os 3 países não possuem territórios

de planejamento e gestão de caráter metropolitano efetivos, pois estas são estabelecidas pelos entes de escalas imediatamente superiores, Estados ou Províncias, no caso brasileiro e Argentino, se submetendo aos recursos e gestão destas. No caso uruguaio a estrutura metropolitana é ainda mais excepcional e possui as mesmas dificuldades de se impor através de sistemas próprios de planejamento e gestão. Logo a subordinação à entes político-administrativos não parece uma boa estratégia, ainda que articulações com estes sejam necessárias.

Entretanto, percebeu-se a criação de arranjos territoriais cooperativos do tipo consórcio na Argentina, mesmo que ainda não contemplado plenamente pela estrutura jurídica atual. No Brasil, essas experiências que foram impulsionadas pela organização do Sistema Único de Saúde, têm se ampliado e ganharam fôlego novo desde a instituição da Lei dos Consórcios. Logo, entendemos que esta alternativa é viável e capaz de dar conta da dinâmica territorial. Acreditamos que este tipo de estrutura seja a etapa final de um processo iniciado por acordos que permitam o desenvolvimento de planos cooperados entre entes fronteiriços, transferências graduais (ou compartilhamento) de competências muni-

cipais (Brasil e Argentina) e departamentais (Uruguai) à esta nova organização territorial e por fim o estabelecimento de uma nova geografia que ultrapasse as atuais barreiras nacionais

em prol de um desenvolvimento regional que permita aos residentes da fronteira desenvolverem plenamente suas atividades.

REFERÊNCIAS

AEBR - Association of European Border Regions (2010). Cross-border cooperation in Latin America: Contribution to the regional integration process, Final Report, (Reference no 2009.CE.16.0.AT.118), October, 87 p.

Alonso, J. A. F.; Carrion, O. B. K. (1992). Desenvolvimento econômico, integração e metrópoles regionais do cone sul. In Fórum sobre Integração e MERCOSUL. (8 a 11 de setembro de 1992). Porto Alegre: Prefeitura municipal de Porto Alegre.

Antikainen, J. (2005). The concept of Functional Urban Areas. Findings of ESPON Project 1.1.1, Informationen zur Raumentwicklung Heft, p. 447-452.

Ascher, F. (2001). Les nouveaux principes de l'urbanisme, la fin des villes n'est pas à l'ordre du jour, Paris: La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 103 p.

Barreto, A. A. de B. (2016). Uruguai: regras, procedimentos e decisões na implantação dos municípios (2010-2015), *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [En ligne], Questions du temps présent. Acesso disponível desde 25 janvier 2016, consultado em 26 février 2020, <http://journals.openedition.org/nuevomundo/68788>.

Batista, S. (2011). As possibilidades de implementação do consórcio público/ Sinoel Batista ... [et al.]. – 1 ed. – Brasília, DF : Caixa Econômica Federal, 244 p. – (Guia de Consórcios Públicos. Caderno, v. 3). ISBN 978-85-86836.

Brasil (2004). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: texto constitucional de 05 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nºs 1/92 a 42/2003 e pelas Emendas Constitucionais de revisão nºs 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas.

Brasil (2015). Planalto Federal: Lei nº 13.089, de 12 de Janeiro de 2015 - Estatuto da Metrópole. Acesso em 06 de janeiro de 2020, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13089.htm.

Brasil (2017). Estrutura de estado: Chefe máximo do Executivo é o Presidente da República (publicado em 04/01/2010, 14h04, última modificação: 22/12/2017 22h37). Acesso em 06 de junho de 2019, <http://www.brasil.gov.br/governo/2010/01/chefe-maximo-do-executivo-e-o-presidente-da-republica>.

Burgel, G. (1993). La ville aujourd'hui, coll. Pluriel Référence. Paris: Hachette, 224 p.

Cao, H. (2008). La administración pública argentina: nación, provincias y municipios. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov.

Cargnin, A. P. (2014). Escalas de poder e gestão e a implementação de políticas de desenvolvimento regional no estado do Rio Grande do Sul. Revista Política e Planejamento Regional (PPR) (v. 1, n. 1). Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, p. 57-80, jan/jun 2014.

Carneiro Filho, C. P.; Lemos, B. (2014). O Brasil e Mercosul: Iniciativas de Cooperação Fronteiriça. Acta Geográfica (UFRJ), v. 1, p. 203-219.

Cervo, A L & Rapoport, M (orgs.) (1998). História do Cone Sul. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: EdUnB, 336 p.

Christiany, D. (2006). Étude sur les contentieux de création et d'extension des établissements publics de coopération intercommunale. Collectivités territoriales - Intercommunalité (03/2006, nº 3), p. 4-12.

CISAP - Centro Interdepartimentale di Studi sull'America Pluriversale; Red de Centros Perinatales. Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Acesso 15 junho 2019, http://salud.ciee.flacso.org.ar/files/flacso/AMBA/Man_AMBA/Manual_AMBA_1.pdf

Congresso Nacional (2019). Glossário de Termos Legislativos. Acesso em 06 junho 2019, <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario>

Cosio, M. S. (2014). Área metropolitana de Montevideo: nodo estrategico en las dinamicas logisticas regionales (Tesis - Magister). Programa de Formación en Planificación

Urbana y Regional (PROPUR). Universidad de Buenos Aires, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Buenos Aires, Argentina.

Cravacuore, D. (2006). Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina. Medio Ambiente y Urbanización. IIED-América Latina, Volume 64, Number 1, April, pp. 3-16(14). Acesso em 15 janeiro 2020, <https://www.ingentaconnect.com/content/iieal/meda/2006/00000064/00000001/art00002#>.

Cristóvam, J. S.da S. (2012). Direito Tributário comparado no Mercosul. Revista Jus Navigandi (ano 17, n. 3247, 22 maio 2012). Teresina. Acesso em 2 nov. 2015, <http://jus.com.br/artigos/21831>

Da Silva, J. A. (1989). O Município na constituição de 1988. Revista dos Tribunais. São Paulo: Imprensa, 91 p. ISBN: 8520307809.

Dallabrida, V. R.; Büttgenbender, P. L. (2008). Gestão e Desenvolvimento territorial: análise de Algumas Experiências de Governança. In Anais do IV Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, UNISC, Santa Cruz do Sul/RS/Brasil.

Daniel, C. E; Somekh, N. (2015). Novas estratégias de ação regional: a experiência recente da câmara do Grande ABC. In *Annais VIII ENAPUR*, ANPUR. Acesso 15 julho 2019, <http://anpur.org.br/xviananpur/geral/arquivos/Caderno-de-Resumos-XVI-Enanpur.pdf>

Demaziere, C. (2009) Construction intercommunale et développement économique: éléments de problématique et application aux communautés d'agglomération, in Boino, P. Desjardins, X. (org.). Intercommunalité: politique et territoire. Paris: PUCA, La documentation française, p. 39-50.

Desjardins, X. (2007). Gouverner la ville diffuse: La planification territoriale à l'épreuve (Thèse de Doctorat). Institut de géographie Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 527 p.

Diniz, C. C. (2009). Celso Furtado e o desenvolvimento regional. Nova Economia, 19 (2), 227-249. Acesso em 20 dezembro 2017, <https://dx.doi.org/10.1590/S0103-63512009000200001>

EGLER, C. (2009). Questão regional e gestão do território no Brasil. Em: CASTRO, Iná et al (org.). Geografia: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

Emplasa - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano SA. Metrôpoles em dados. Acessado em 20 dezembro 2017, <http://www.emplasa.sp.gov.br/metrodados>

Ferrão, J. (2004). A emergência de estratégias transnacionais de ordenamento do território na União Europeia: reimaginar o espaço europeu para criar novas formas de governança territorial?, Revista Eure (Vol. XXIX, Nº 89, maio 2004, pp. 43-61). Santiago de Chile.

Freitas, G. L. (2007). Planos Diretores Municipais: integração regional estratégica – roteiro metodológico. Coleção Habitare, Porto Alegre: ANTAC, 184 p.

Freitas-Firkowski, O. L. C.; Silva, M. N. (2018). Curitiba/Brasil e Tucumán/Argentina: dinâmicas metropolitanas comparadas; e-metropolis (nº 34 , ano 9, setembro de 2018).

Grimson, A. (2000). Pensar Fronteras desde las Fronteras. Buenos Aires: Nueva Sociedad, n. 170, Noviembre/Diciembre.

Haesbaert, R. (2003). Desterritorialização, Multiterritorialidade e Regionalização, Oficina sobre Política Nacional de Ordenamento Territorial – Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial. Brasília: Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, p. 15-29.

Hall P. A. (1986). Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France. London: Oxford University Press.

Hotz, E. F. (2000). A organização metropolitana pós-constituição de 1988 (v. 14, nº 4, outubro). São Paulo: Perspectiva, p. 91-98 São Paulo, 2000. Acesso em 06 maio 2019, http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400010&lng=en&nrm=iso.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo 2010. Acesso em 08 novembro 2015, <http://ibge.gov.br/home/pesquisa>.

INFOLEG – Información Legislativa (2019). Ministerio de Justicia y Derechos Humanos – Presidencia de la Nación. Constitucion de la Nacion Argentina. Acesso 13 de maio de 2019, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>.

Intendencia de Montevideú (2016). Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo – POT (última atualização 2 de dezembro de 2016). Acesso em 24 de junho de 2019, <http://www.montevideo.gub.uy/institucional/dependencias/plan-de-ordenamiento-territorial-de-montevideo-pot>.

Lacaze, J.-P. Les transformations des villes et les politiques publiques. 1945-2005. Presses Ponts et Chaussées, Paris, 2001, 255 p.

Leenhardt, J. (2002). Fronteiras, fronteiras culturais e globalização. In Martins, M. H. (org.). *Fronteiras Culturais. Brasil-Uruguaí-Argentina*. São Paulo: Ateliê Editorial, Prefeitura de Porto Alegre, Centro de Estudos de Literatura e Psicanálise Cyro Martins (p. 27-35).

Lemos, B. de O.; Rüket, A. (2014). A Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai: repercussões territoriais nas cidades-gêmeas de Sant’Ana do Livramento e Rivera, in: *Revista Política e Planejamento Regional (PPR)*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 138-158, jan./jun.

Lencioni, S. (2008). Concentração e centralização das atividades urbanas: uma perspectiva multiescalar. Reflexões a partir do caso de São Paulo, *Revista Geografia Norte Gd.* [online] (n.39, pp. 7-20). ISSN 0718-3402.

Lijphart, A. (2003). Modelos de Democracia. Desempenho e Padrões de Governo em 36 Países. Rio de Janeiro, *Civilização Brasileira*.

Macchio L. A. (2017). Entre macrocefalia estructural y policentrismo emergente: modelos de desarrollo territorial en uruguay (1908-2011). In XXXI Congreso ALAS Uruguayos 2017: Les encrusijadas abiertas de América Latina – La sociología en tiempos de cambio Montevideo (3-8 diciembre 2017).

Magri, A.; Freigedo, M. (2010). Municipales 2010: elecciones de segundo orden, BUQUET, D.; JOHNSON, N. (Org.). *Del Cambio a la continuidad – ciclo electoral 2009-2010 Uruguay*. Montevideo: Fin de Siglo/Cla cso/Instituto de Ciencia Política.

Marchiaro, E. (2005); "La derecho argentino y lo intermunicipal. Más fortalezas que debilidades". Ponencia presentada en el Seminario "La intermunicipalidad, una herramienta para la gobernabilidad y el desarrollo de los territorios en Argentina". Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación - Embajada de Francia en Argentina - Federación Argentina de Municipios – Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Culto de la Nación. Buenos Aires (Argentina). 5 y 6 de septiembre.

Melo, M. A. (1996). Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização?. São Paulo em Perspectiva (vol.10, n.3, pp. 11-20). São Paulo.

Moscarelli, F. (2015). O papel da sociedade civil no desenvolvimento regional brasileiro:

bloqueios e expectativas. Chão Urbano (Online) (v.3, p.3 – 24).

Moscarelli, F.; Kleiman, M. (2017). Os desafios do planejamento e gestão urbana integrada no Brasil: análise da experiência do Ministério das Cidades. *Urbe - Rev. Bras. Gest. Urbana*[online] (vol..9, n.2, pp.157-171). ISSN 2175-3369. Acesso 15 de julho 2019, http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2175-33692017000200157&script=sci_abstract&tlng=pt

Musso, C. (2005). Las escalas optimas de gestión para el territorio uruguayo. Definición de criterios para su articulación e instrumentación, Serie Cuadernos del Territorio, DINOT- MVOTMA- FADU UDELAR, Montevideo.

Nações Unidas (2019). Observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe. Argentina - Sistema político e eleitoral, <https://oig.cepal.org/pt/paises/5/system>. Acesso 26 de junho 2019.

Nunes, C. O. I. (2008). COREDE-SUL: formação e trajetória. Rio Grande: Biblos (vol. 22, n.1, p. 9-18).

Ojima, R.; Maradola Jr, E. (2012). Mobilidade populacional e um novo significado para as cidades. *Dispersão Urbana e Reflexiva na Dinâmica Regional não Metropolitana*. Estudos Urbanos e Regionais (vol. 14, nº 2/ Novembro 2012, pp. 103-116).

Oroño, A. (2010). Los Municipios en marcha. La descentralización local y los desafíos de su implementación. Montevideo: Friedrich Ebert.

Parent, J.F. (2002). 30 ans d’intercommunalité (L’intercommunalité grenobloise). *La Pensée Sauvage*, Grenoble, 269 p.

Pecqueur, B. (1987). De l’espace fonctionnel à l’espace-territoire: essai sur le développement local. Grenoble, Université des Sciences Sociales, Thèse de doctorat, 475 p.

Pecqueur, B. (2004). Le développement territorial: une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du Sud. France: Université Joseph Fourier.

Raffestin, C. (1993). Por uma geografia do poder. São Paulo: Ática.

República de Argentina (1994). Coonstitución de 1994. Political database of the Americas. URL: http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Argentina/argen94_e.html

Ribeiro, L. C. De Q.; Da Silva, E. T.; Rodrigues, J. M. (2011). *Metrópoles brasileiras:*

diversificação, concentração e dispersão; Revista paranaense de desenvolvimento, Curitiba (n.120, p.177-207, jan./jun. 2011).

Rodrigues, J. N. (2010). La coopération intercommunale, regards croisés entre la France et le Brésil. (Tese de Doutorado) Doutorado em Geografia, Université Jean Moulin Lyon III, Lyon.

Rodríguez, A. e Olviedo, E. (2001). Relatório CEPAL – Nações Unidas. Divisão de Meio Ambiente e Recursos humanos (maio de 2001).

Rotondo, F. (2012). Departamentos Y Municipios En El Uruguay, Confederação Nacional de Municípios (CNM), O Poder Local na construção de uma nova realidade, pp. 103-119, Brasília: CNM, 228 p.

Rubiatti, B. de C. (2017). Sistema de resolução de conflitos e o papel do Senado como Câmara revisora no bicameralismo brasileiro. Rev. Bras. Ciênc. Polít., Brasília, n. 23, p. 35-74, Aug. 2017. Acesso 06 de maio de 2019.

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010333522017000200035&lng=en&nrm=iso <http://dx.doi.org/10.1590/0103-335220172302>.

Santos, M. A. (2006). Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção / Milton Santos. - 4. ed. 2. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

Souza, M. J. L. de. (2006). O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: Castro, I. E. de; Gomes, P. C. da C.; Corrêa, R. L. (Org.). Geografia: Conceitos e temas. – 8ª ed. – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

Spink, P. (2012). Cooperação e Governança Interjurisdicional: conceitos em discussão, Cadernos Adenauer XII, Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos, nº 4, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer (abril 2012, pp. 13-29).

Uruguay (2004). Constitución de la República Oriental del Uruguay. Promulgada em 1967. Acesso em 11 novembro 2004, <http://www.planalto.gov.br>

Veneziano, A. (2010). La Ley de Gobiernos Municipales y Participación Ciudadana: desafíos e incertidumbres. III Congreso Uruguayo de Ciencia Política. Montevideo: AUCIP.

Arquivos - Shapes:

Base de Dados – CNES/2019. URL: <http://cnes.datasus.gov.br/>

Base de Dados – DIVA-GIS. URL: <https://www.diva-gis.org/datadown>

Base de Dados – Forest-GIS. URL: <http://forest-gis.com/2009/04/base-de-dados-shapefile-do-brasil-todo.html/>

Base de Dados – IGN - Instituto Geográfico Nacional de la República Argentina. URL: <https://www.ign.gob.ar/NuestrasActividades/InformacionGeoespacial/CapasSIG>

Bases de dados e shapefiles - Agência Nacional de Águas. URL: <https://metadados.ana.gov.br/geonetwork/srv/pt/main.home>

Portal Brasileiro de Dados Abertos - dados.gov.br. URL: <http://www.dados.gov.br/dataset>.