



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA,
SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
INTEGRAÇÃO CONTEMPORÂNEA DA AMÉRICA
LATINA (PPGICAL)**

**A MERCOCIDADE DE FOZ DO IGUAÇU
URBANIZAÇÃO, NOVO REGIONALISMO E OS FLUXOS TRANSFRONTEIRIÇOS
DA TRÍPLICE FRONTEIRA ARGENTINA-BRASIL-PARAGUAI**

PEDRO LUCAS GIL SILVA

Foz do Iguaçu
2020



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA,
SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
INTEGRAÇÃO CONTEMPORÂNEA DA AMÉRICA
LATINA (PPGICAL)**

**A MERCOCIDADE DE FOZ DO IGUAÇU
URBANIZAÇÃO, NOVO REGIONALISMO E OS FLUXOS TRANSFRONTEIRIÇOS DA
TRÍPLICE FRONTEIRA ARGENTINA-BRASIL-PARAGUAI**

PEDRO LUCAS GIL SILVA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Integração Latino-Americana.

Orientador: Prof. Dr. André Luis André

Foz do Iguaçu
2020

Catálogo elaborado pelo Setor de Tratamento da Informação
Catálogo de Publicação na Fonte. UNILA - BIBLIOTECA LATINO-AMERICANA

S586m

Silva, Pedro Lucas Gil.

A mercocidade de Foz do Iguaçu: urbanização, novo regionalismo e os fluxos transfronteiriços da tríplice fronteira Argentina-Brasil-Paraguai / Pedro Lucas Gil Silva. - Foz do Iguaçu, 2020.

224 fls.: il.

Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política, Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina.

Orientador: André Luis André.

1. Geopolítica - Regiões de fronteira. 2. Urbanização. 3. Economia regional. 4. Planejamento regional - Regiões de fronteira. I. André, André Luis. II. Título.

PEDRO LUCAS GIL SILVA

A MERCOCIDADE DE FOZ DO IGUAÇU

URBANIZAÇÃO, NOVO REGIONALISMO E OS FLUXOS TRANSFRONTEIRIÇOS DA TRÍPLICE FRONTEIRA ARGENTINA-BRASIL-PARAGUAI

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Integração Latino-Americana.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. André Luis André
UNILA

Prof. Dr. Roberto França
UNILA

Prof. Dr. Leandro Trevisan
UNILA

Prof. Dr. Christian Jean-Marie Boudou
UFS

Foz do Iguaçu, 04 de março de 2020.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço à minha família, por, apesar das contingências da pobreza, me fornecer condições mínimas para chegar onde estou hoje.

Aos professores que participaram da minha trajetória no ensino superior: André L. André, meu orientador, Leandro Trevisan e Roberto França, membros das bancas de qualificação e final, bem como tantos outros da UNILA e da UNISA a quem devo muito.

Às amizades que fiz ao longo desses últimos seis anos. Em especial: Katherine Haedo, Luciana Marques, Dawson Junior, Gustavo Andrade, Abrahan Abrancho Madrid, Jorge Madoz, Fátima Rocha e Patricia Dutra.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo financiamento da pesquisa através do Programa de Demanda Social.

*Uma vez erguida, nenhuma ponte pode deixar de
ser ponte sem desabar.*
Franz Kafka

RESUMO

O contexto atual, marcado pela consolidação de um novo estágio do capitalismo, apresenta novas formas de relação com o espaço geográfico. A mundialização do capital, apoiada em uma rede global que depende da manutenção dos fluxos de capitais, de mercadorias, de pessoas e de informação, institui um novo paradigma produtivo. Na esteira dessas mudanças surgem novos sujeitos na política internacional, como instituições mundiais, organizações não-governamentais e as empresas transnacionais, fazendo com que o Estado tenha seu papel redefinido em instâncias específicas. Frente a isso, os lugares, cidades e regiões cada vez mais ganham autonomia para se projetarem globalmente, uma vez que são eles os pontos que compõem essa rede. Esse processo marca novas formas de regionalização, articuladas para garantir a fluidez e o pleno funcionamento do sistema como um todo. Daí a importância das regiões de fronteira, que possibilitam o trânsito desses fluxos, que necessitam estar alheios aos limites territoriais dos Estados. Tendo como objeto a região da Tríplice Fronteira entre Argentina-Brasil-Paraguai, a presente pesquisa visa analisar os fatores de articulação e desarticulação fundamentais para esse arranjo. Propomos, para isso, uma comparação entre a região material, marcada pela conurbação dos municípios de Foz do Iguaçu (BR), Puerto Iguazu (ARG) e Ciudad del Este (PY), e a Rede de Mercocidades, iniciativa nascida no bojo de discussões sobre a atuação governos locais no MERCOSUL, uma rede virtual que conecta mais de 300 cidades em toda a América do Sul.

Palavras-chave: Geopolítica. Urbanização. Novo Regionalismo. Planejamento Estratégico. Integração Regional.

ABSTRACT/ RESUMEN

En el contexto actual, marcado por la consolidación de un nuevo estágio del capitalismo, se presentan nuevas formas de relación con el espacio geográfico. La mundialización del capital, respaldada por una red global que depende del mantenimiento de los flujos de capital, bienes, personas y información, establece un nuevo paradigma productivo. A raíz de estos cambios están surgiendo nuevos temas en la política internacional, como las instituciones mundiales, las organizaciones no gubernamentales y las corporaciones transnacionales, lo que hace que el estado redefina su papel en casos específicos. Frente a esto, los lugares, ciudades y regiones están ganando cada vez más autonomía para proyectarse a nivel mundial, ya que son los puntos que conforman esta red. Este proceso marca nuevas formas de regionalización, articuladas para garantizar la fluidez y el pleno funcionamiento del sistema en su conjunto. De ahí la importancia de las regiones fronterizas, que permiten la continuidad de estos flujos, que deben estar fuera de los límites territoriales de los estados. Teniendo como objeto la región de la Triple Frontera entre Argentina-Brasil-Paraguay, esta investigación tiene como objetivo analizar los factores de articulación y desarticulación que son fundamentales para este arreglo. Para eso, proponemos una comparación entre la región material, marcada por la conurbación de los municipios de Foz do Iguaçu (BR), Puerto Iguazú (ARG) y Ciudad del Este (PY), y la Red de Mercociudades, una iniciativa nacida en medio de las discusiones sobre la actuación de los gobiernos locales en el MERCOSUR, una red virtual que conecta más de 300 ciudades en América del Sur.

Palabras clave: Geopolítica. Urbanización. Nuevo Regionalismo. Planificación Estratégica . Integración Regional.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Saída de IEDs dos países com economia de mercado desenvolvidas...	78
Figura 2 – Evolução dos IEDs, do PIB, do comércio internacional total e da formação bruta de capital fixo (FBCF) na área da OCDE.....	78
Figura 3 – Países receptores dos investimentos diretos mundiais.....	79
Figura 4 – Logomarca da Rede de Mercocidades.....	136
Figura 5 – Distribuição das Mercocidades na América do Sul.....	140
Figura 6 – Alegoria do Rio Paraná na Estátua Equestre de D. Pedro I.....	174
Figura 7 – Mapa com a localização da Colônia Militar de Foz do Iguaçu.....	183
Figura 8 – Mapa da localização da Região Transfronteiriça do Iguaçu.....	192
Figura 9 – Mapa dos Entes Políticos Territoriais da Região Transfronteiriça do Iguaçu	193

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Projetos do Banco de Boas Práticas relacionadas aos ODS da ONU...	158
Tabela 2 – Atores presentes na Tríplice Fronteira segundo origem e escala dos processos.....	196

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 GEOPOLÍTICA, ACUMULAÇÃO SISTÊMICA E URBANIZAÇÃO.....	19
1.1 O IMAGINÁRIO GEOPOLÍTICO MODERNO.....	20
1.2 OS PERÍODOS GEOPOLÍTICOS, OU CICLOS DE ACUMULAÇÃO SISTÊMICA.....	30
1.3 DIFERENTES ESCALAS DE ANÁLISE.....	45
1.4 GEOPOLÍTICA E URBANIZAÇÃO.....	53
2 MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL E REGIONALIZAÇÃO: IMPLICAÇÕES POLÍTICAS E ECONÔMICAS.....	73
2.1 GLOBALIZAÇÃO X MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL: A ASCENSÃO DO CAPITALISMO IMPRODUTIVO.....	75
2.2 IMPLICAÇÕES GEOPOLÍTICAS DO CAPITAL GLOBALIZADO.....	96
2.3 OS NOVOS PARADIGMAS DA REGIONALIZAÇÃO.....	105
2.4 OS LIMITES TERRITORIAIS DO ESTADO E OS FLUXOS TRANSNACIONAIS: AS REGIÕES DE FRONTEIRA.....	120
3 MERCOCIDADES: PLANEJAMENTO URBANO E NOVO REGIONALISMO NA AMÉRICA DO SUL.....	130
3.1 AMÉRICA DO SUL: QUESTÃO FRONTEIRIÇA E A INTEGRAÇÃO REGIONAL NO SÉCULO XXI.....	131
3.2 A REDE DE MERCOCIDADES: PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E PARADIPLOMACIA.....	135
3.3 OS SENTIDOS DA SUSTENTABILIDADE URBANA DAS MERCOCIDADES.....	145
3.4 QUESTÕES DE AGENDA E PROJETOS.....	152
4 FOZ DO IGUAÇU: DA FRONTEIRA À MERCOCIDADE.....	169
4.1 A FORMAÇÃO DA FRONTEIRA.....	169
4.2 DA COLÔNIA MILITAR À CIDADE DE FOZ DO IGUAÇU.....	176
4.3 URBANIZAÇÃO E TRANSFRONTEIRIZAÇÃO.....	186
4.4 FOZ DO IGUAÇU E A REDE DE MERCOCIDADES: FATORES DE INTEGRAÇÃO E DESINTEGRAÇÃO DAS DINÂMICAS TRANSFRONTEIRIÇAS LOCAIS.....	200
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	207
REFERÊNCIAS.....	211
APÊNDICES.....	218
APÊNDICE A – TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM O DIRETOR DE ASSUNTOS	

INTERNACIONAIS DA PREFEITURA DE FOZ DO IGUAÇU.....219

1 INTRODUÇÃO

A Tríplice Fronteira entre Argentina-Brasil-Paraguai é um dos casos mais emblemáticos da América Latina sobre o paradigma fronteiriço no século XXI. Além de possuir o maior contingente populacional entre as fronteiras sulamericanas, é um nó fundamental para várias dinâmicas que mobilizam outros pontos dos territórios nacionais que para ali convergem. Além disso, apesar de o centro comercial de Ciudad del Este ser um dos fatores de atração de pessoas, a localização estratégica da região a torna um importante centro das diferentes rotas para outros países da América do Sul. Essa região, formada pelos municípios de Puerto Iguazú (ARG), Foz do Iguaçu (BR) e Ciudad del Este (PY), é o objeto de estudo do presente trabalho. Nosso objetivo é fazer uma análise da participação de Foz do Iguaçu na Rede de Mercocidades, buscando evidências dos desdobramentos dessa filiação e como isso se expressa de fato ou das potencialidades que pode oferecer para as dinâmicas transfronteiriças locais.

A Rede de Mercocidades surgiu a partir do seminário "Mercosul: Oportunidades e Desafios para as Cidades" realizado em Assunção, em 1995, para que prefeitos de cidades de países participantes do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) discutissem as dificuldades enfrentadas pelas municipalidades dentro do bloco, bem como os possíveis benefícios por ele oferecidos. Sua principal bandeira é o fomento à autonomia de governos locais e à paradiplomacia partindo da articulação entre municípios de países da América do Sul em torno de uma pauta voltada à integração regional. Nesse sentido, nossa preocupação é com a possibilidade de, com a formação dessa rede, partindo do princípio que ela diz respeito a uma organização regional de caráter virtual, possam haver impactos nas dinâmicas que garantem o funcionamento e a existência da região materializada a partir dos fluxos transfronteiriços da Tríplice Fronteira.

Para tanto, iniciamos com uma reflexão sobre o contexto atual da economia capitalista, entendendo que tanto o espaço urbano, como as dinâmicas locais da fronteira remetem à consolidação de um novo arranjo econômico, e conseqüentemente geopolítico. Em nenhum outro momento da história humana um mesmo modo de produção logrou expandir-se por todo o planeta e, mais que isso, instituir um regime de funcionamento onde os lugares, por mais distantes que estejam, existam segundo uma mesma lógica sincronizada espaço-temporalmente. Partindo da concepção braudeliana da *longa duração*, analisaremos a construção desse cenário desde os primórdios do capitalismo, visando destacar as continuidades e rupturas, oferecendo assim um panorama

das estratégias políticas implícitas nas ações que viabilizaram o expansionismo capitalista, característica inerente a sua natureza, e ajudaram a consolidar sua forma atual (BRAUDEL, 1965; ARRIGHI, 1996).

Essa análise se inicia por uma breve apresentação dos *ciclos de acumulação sistêmica* propostos por Arrighi, que lançam luz sobre os diferentes períodos de expansão do capitalismo histórico, cada um marcado pela liderança de uma hegemonia diferente, que instituíram, respectivamente, novas práticas econômicas, políticas e espaciais para se estabelecerem. A passagem de um ciclo para outro se dá a partir do esgotamento das possibilidades de investimento dentro do território da hegemonia em questão e a conseqüente busca por novas oportunidades em outros territórios. A necessidade de movimento e expansão inerentes ao capital faz com que ele passe a buscar novas formas de reprodução. É neste momento em que se inicia a passagem desses fluxos para territórios que apresentem aplicações mais oportunas. Esse período de mudança é marcado por um rearranjo de todo o sistema, que o autor denomina *caos sistêmico*.

No âmbito geográfico Santos *et al.* (2008) ressalta o papel que as técnicas cumprem em diferentes períodos históricos, servindo ao propósito de dominação da natureza e, conseqüentemente, do espaço, de modo a conformar territórios e viabilizar o ciclo de reprodução capitalista. O autor atribui a cada um desses momentos um estágio diferente na relação do homem com a natureza, onde a sociedade cada vez menos se encontra limitada pelas contingências do meio. A seqüência proposta por Santos inicia-se no meio natural, seguida pelo meio técnico e posteriormente pelo meio técnico-científico-informacional, sendo a passagem de uma para a outra marcada por uma mudança no que ele chama de sistemas de modernização. É a partir daí que André (2016) se volta para a urbanização latino-americana partindo de uma abordagem geopolítica. O autor propõe que as cidades possuem evidências materiais das forças políticas e econômicas que as conformaram. Para destacá-las, é necessário nos voltarmos para a história de cada cidade privilegiando a perspectiva do poder, dos negócios e dos sistemas técnicos e de engenharia.

Ao lançarmos luz para o processo histórico de consolidação do capitalismo, podemos facilmente observar que as cidades cumprem um importante papel estratégico. Desde os primórdios da burguesia, classe social responsável pelo estabelecimento do capitalismo, elas fornecem os elementos fundamentais para sua reprodução (ROMERO, 2004). As funções do espaço urbano nesse projeto mudam

juntamente com os diferentes ciclos, acompanhando suas necessidades e estratégias, marcadas pelo desenvolvimento de novos projetos políticos.

As cidades chegam ao século XXI como os pontos constituidores da rede global capitalista que ganha força com os avanços tecnológicos observados com mais intensidade desde a década de 1970. Além disso, Harvey (2011; 2014) aponta que as dimensões que elas alcançaram podem assegurar a complexidade e o cosmopolitismo que uma produção voltada ao consumo segmentado pode oferecer para ampliar seu âmbito relacional, complexificando ainda mais a rede global de fluxos de capitais. Smith (2000), por outro lado, demonstra os sentidos políticos da formação das escalas geográficas e a convergência de diferentes dimensões dentro da escala urbana, evidenciando também a importância das cidades na articulação de estratégias para lograr alguma mudança social.

Vale destacar ainda que cada um dos ciclos proposto por Arrighi (1996) é marcado por uma forma espacial diretamente relacionada com as ações políticas implicadas nessa expansão. No mesmo sentido Gullo (2018) aponta para o que chama de umbrais de poder, que são a expressão material que cada hegemonia assume ao suplantá-la anterior. Segundo o autor eles seriam a cidade-Estado, o Estado-nação, o Estado-nação industrial e o Estado-continental industrial, as quais identificamos com cada um dos ciclos de Arrighi (1996).

Na contemporaneidade então, estamos em um momento de caos sistêmico, marcado pelo alcance dos limites materiais do capitalismo¹. A estratégia, então, se volta para a ampliação do horizonte relacional dos fluxos de capital, a partir do estabelecimento de uma rede global articulada pelo desenvolvimento de novas tecnologias informáticas que darão o sustentáculo para o seu funcionamento e a garantia de sua fluidez.

Frente a isso, desde a década de 1970, é instituído um novo paradigma produtivo, marcado pela possibilidade de dispersão dos processos de produção e consumo para diferentes pontos do globo. Essa mudança não se dá apenas no plano econômico e impacta todos os outros níveis da vida social (HARVEY, 1992). A fragmentação é uma de suas características primordiais e modifica a própria relação política com o espaço, uma vez que contribui para uma mudança qualitativa no funcionamento do Estado, sobretudo pela emergência de novos sujeitos políticos em diferentes escalas.

1 *Ibidem*, p. 30.

Esse poder, até então centralizado, passa a ser compartilhado em outras escalas, sobretudo nas mais restritas, onde cidades e regiões passam a atuar politicamente no sentido de atraírem investimentos e capitais para darem conta das instâncias não mais alcançadas pelo governo central (SANTOS, 2011). Tal fato contribui para uma fragmentação que parte dessa cisão posta aos territórios e parece alcançar todos os níveis da vida social. Segundo André (2016) "[...] a fragmentação pode ser entendida como a incapacidade dos habitantes locais, os cidadãos entre eles, de definirem os rumos da economia política local" (p. 56). Ela resulta das ações de uma dimensão da vida social dominada pelos agentes econômicos hegemônicos e, em grande parcela, por agentes marginais em relação à lei, mas com poderes suficientes para influenciar a política local.

Visando acentuar o caráter político desse processo, propomos uma análise do imaginário discursivo que o sustenta, em consonância com a proposta da Geopolítica Crítica, que propõe desmontar as estratégias argumentativas das forças implicadas nesse constante processo de expansão (AGNEW, 2005). Amplamente referido como Globalização, o estágio atual de desenvolvimento capitalista é geralmente propagandeado como uma nova forma de relacionamento entre a população mundial, em uma ressignificação dos limites nacionais, marcados agora por uma fluidez sem precedentes (SANTOS, 2011). Contudo, remontaremos os processos caros a esse novo período, de modo a tirar o foco de suas implicações econômicas e lançar luz sobre suas estratégias políticas (CHESNAIS, 1996). Desnudar essas relações torna-se um expediente importantíssimo para o desenvolvimento da pesquisa, uma vez que as relações estabelecidas sob essas condições visam, antes de mais nada, viabilizar a reprodução do capital, em detrimento de estabelecer uma espécie de "novo humanismo" cosmopolita e verdadeiramente universal.

Essas necessidades acabam também por fomentar um novo paradigma urbanístico, caracterizado pela organização das cidades a partir de uma concepção estritamente mercadológica. Tal forma de pensar o desenvolvimento urbano é denominada Planejamento Estratégico e se consolida na década de 1990 visando transpor para a administração pública valores empresariais. Suas ações visam consolidar um espaço urbano voltado ao consumo e à sua projeção no mercado global de cidades, tanto na atração de turistas, como de investimentos privados. É importante, para isso, criar um ambiente marcado por uma coesão social completamente artificial, mas que assegure o engajamento coletivo no projeto de oferecimento da cidade como uma

mercadoria potencial (VAINER, 2012).

Para além da readequação dos territórios nacionais de maneira mais ampla e da autonomia reclamada pelas cidades, a formação de regiões também é impactada pela globalização. Levando em consideração que a região é composta por duas dimensões, uma material, assentada nas relações cotidianas que a sustentam, e outra constituída por concepções teóricas de análise e/ou intervenção política via planejamento, Haesbaert (2010a) afirma sua condição de *arte-fato*. Além disso, o autor também destaca a importância de buscar compreender os fatores de coesão dos arranjos regionais, uma vez que o seu estabelecimento responde a uma lógica de poder: a escolha daqueles incluídos ou excluídos de suas dinâmicas fundamentais.

A partir de então, essa base sustentadora das regiões agora pode ser fragmentada. Como demonstrado por Chesnais (1996), a regionalização se afirma enquanto processo de integração dos processos produtivos com aqueles restritamente políticos. Haesbaert (2006), ao analisar a formação de *territórios-rede*, resultantes das dinâmicas econômicas caras à globalização e da base tecnológica que sustenta sua base dispersa pelo planeta, afirma que esse fenômeno ocorre a partir da articulações de pontos específicos, de modo a viabilizar um determinado ramo produtivo. Castro (2005) endossa a validade da transposição desse conceito para a análise regional, ao afirmar o caráter territorial das regiões, moldadas a partir de um imaginário político desenvolvido com o intuito de favorecer o domínio de seu espaço constitutivo por relações de poder específicas.

Esse cenário acaba por criar implicações para as fronteiras dos Estados-nação, uma vez que a regionalização ganha proeminência na articulação dessa nova economia globalizada, criando precedentes para a extrapolação de seus limites territoriais. Esse fato contribui para tirar as cidades fronteiriças de uma condição marginal que tinham até então, marcada pelo distanciamento do centro decisório nacional e pela impossibilidade de estreitar relações com localidades do território vizinho (STEIMAN *et al.*, 2012). É a partir daí que as regiões de fronteira ganham importância, chegando ao ponto, inclusive, de serem capazes de ampliar seu raio de influência, interiorizando suas dinâmicas nos territórios nacionais das quais fazem parte (MACHADO, 2000).

O problema maior em relação a isso está no plano político, uma vez que o âmbito do planejamento territorial institucional não acompanhou essas mudanças, fazendo com que muitas decisões que afetam essas regiões, quando são tomadas, partem de esferas alheias às dinâmicas locais. Neste ponto afirmamos a importância da

proposta de André (2019), que aponta para a necessidade de uma abordagem geográfica de caráter ontológico, de modo a trazer a tona as implicações das contradições capitalistas em cada lugar. Segundo o autor cada porção do espaço é uma expressão do próprio capitalismo, mas de acordo com as suas especificidades locais.

Nesse sentido também, House (1980) enfatiza a necessidade do deslocamento do papel atribuído ao Estado para dotar as zonas de fronteira de maior autonomia, possibilitando a criação de instâncias multilaterais de negociação e planejamento. Contudo, para que isso dê certo é importante que cada contexto seja analisado com suas particularidades, de modo a levar a uma melhor compreensão dos fatores que possibilitam seu funcionamento. Haesbaert (2010a) converge com essa afirmação ao propor um estudo dos fatores de articulação e desarticulação das formações regionais, ou seja, aqueles responsáveis por sua coesão e aqueles com potencialidade para rompê-lo ao relacionar seus elementos constitutivos com outras formações.

É a partir desse cenário que surge o Novo Regionalismo, marcado por articulações entre diferentes países, de modo a fomentar uma arena de debates e cooperações de acordo com necessidades e interesses comuns, articulados em torno de organizações regionais. Molina (2007) contribui com uma contextualização desse processo no caso latino-americano, onde desde o fim da década de 1940, com o surgimento da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), diferentes projetos de integração surgiram, sempre alinhados com o contexto geopolítico em questão. Em um cenário onde há uma crescente complexificação dos fluxos de capitais, de mercadorias e de pessoas, é cada vez mais importante esse tipo de organização. O autor contribui com a contextualização de cada um desses momentos e seus respectivos esforços integracionistas, sejam no âmbito político, econômico ou cultural.

A Rede de Mercocidades surge então a partir desse contexto, marcado por uma integração fundamentada majoritariamente sobre uma orientação extremamente liberal que inclusive está expressa em suas primeiras publicações. Contudo, como aponta Molina, com o avançar do século XXI, a agenda regional na América Latina ganha complexidade, com a inserção de outros temas que vão além do âmbito econômico, com uma centralidade que ganham questões estruturais, sobretudo de infraestrutura. Neste sentido, nossa proposta é fazer uma breve análise da agenda da Rede, de forma a avaliar o quanto dessa orientação liberal ainda está presente em seus projetos. Essa crítica da atuação da Rede de Mercocidades parte da influência que o Planejamento Estratégico

possui na formação do grupo e do potencial agravamento das contradições sociais presentes no espaço urbano latino-americano que daí podem derivar.

Nos voltamos, então, para um desses elementos da Rede de Mercocidades: a cidade de Foz do Iguaçu e suas relações com os municípios com as quais está conurbada e que formam a região da Tríplice Fronteira. No capítulo final traçamos um breve histórico da formação da fronteira sob a perspectiva de Foz do Iguaçu, visando demonstrar o papel por ela cumprido nesse processo. Campigoto (2016) nos ajuda a compreender a inserção daquela parte da fronteira oeste do Brasil no imaginário nacional e a importância que teve na formação da identidade do país. Myskiw (2009) também colabora com nosso intuito ao analisar a história da Colônia Militar que deu origem à Foz do Iguaçu e cujo estabelecimento está diretamente relacionado à necessidade que o Império via em ocupar e demarcar as fronteiras nacionais. Por fim, Carneiro Filho (2013) oferece um amplo panorama dos fluxos transfronteiriços que dão vida à Tríplice Fronteira, nos ajudando a compreender a divisão territorial do trabalho posta e quais seriam os elementos com potencialidade para assegurar sua coesão ou ocasionar um aprofundamento das contradições ali observadas.

Nossa pesquisa busca, portanto, analisar esses dois arranjos regionais e seus elementos constitutivos, visando encontrar evidências de possíveis impactos, sobretudo por conta das contradições decorrentes do encontro de três formações territoriais distintas e que conservam, respectivamente, marcos jurídicos próprios. Nossa hipótese é de que as Redes de Mercocidades e sua inspiração calcada no Planejamento Estratégico e no *City Marketing* podem contribuir para um desenvolvimento urbano onde a marginalização de determinados grupos sociais pode aprofundar a segregação socioespacial já inerente à ordem capitalista.

2 GEOPOLÍTICA, ACUMULAÇÃO SISTÊMICA E URBANIZAÇÃO

No presente trabalho propomos uma análise que articula diferentes componentes inerentes ao modo de produção capitalista. O nosso desafio é trazer à tona relações entre a geopolítica e a urbanização, demonstrando como as dinâmicas postas no sistema internacional repercutem na vida cotidiana das cidades. Tal perspectiva, apesar de sua relevância, não tem recebido a devida atenção dentre os diferentes ramos das ciências sociais. Apesar de nosso intuito não ser o de esgotar o tema, esperamos contribuir fomentando a discussão, de forma a evidenciar as contradições que marcam o processo.

Primeiramente, é necessário estabelecer os parâmetros metodológicos que mais a frente possibilitaram uma análise mais aprofundada do caso da região da Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai. Nos debruçaremos primeiramente sobre os sentidos da construção do pensamento geopolítico moderno, uma vez que sua fundação remete à própria expansão do capitalismo, tanto em termos materiais quanto ideológicos. Uma melhor compreensão desse processo demanda uma breve análise histórica dessa difusão, dada a sua amplitude, de acordo com diferentes contextos.

Uma outra discussão premente à presente pesquisa é sobre as escalas geográficas o papel que cumprem como instrumento de compreensão dos aspectos políticos e espaciais do sistema capitalista. O tema ganha relevo de acordo com a diferença escalar entre os temas abordados. Privilegiaremos a escala urbana, cuja complexidade que evocam em sua conformação espacial não se aproxima da magnitude dos processos que ocorrem no sistema internacional e nas bases do capitalismo, entendido como um modo de produção de alcance global. Porém, o desenvolvimento e os sentidos expressos no espaço urbano estão em consonância com as dinâmicas estabelecidas nessas escalas mais amplas. Nos debruçarmos sobre o tema de como a natureza e os mecanismos de relação entre diferentes escalas torna-se então uma questão básica.

Partindo, portanto, da formação do sistema capitalista mundial e das relações interestatais que suscitou, buscaremos trazer para o centro da discussão as implicações que tal processo impregnou na formação das cidades e o lugar que foi atribuído ao espaço urbano dentro desse quadro. Tal perspectiva de análise é fundamental para compreendermos o atual posto de centralidade que o desenvolvimento urbano ocupa no sistema internacional, bem como das implicações que essa relação

pode repercutir na vida cotidiana de seus habitantes.

1.1 O IMAGINÁRIO GEOPOLÍTICO MODERNO

A definição de Geopolítica é um tema demasiado complexo para ser esgotado em um trabalho que não esteja estritamente comprometido com este objeto. Contudo, para melhor situar nossa pesquisa, bem como justificar o recorte temporal e as escalas de análise utilizadas, é fundamental que nos voltemos às bases e aos sentidos do pensamento geopolítico que orientaram a criação e as relações entre os Estados no âmbito global.

O imaginário geopolítico moderno nasce no século XVI a partir da chegada dos europeus na América (AGNEW, 2005). A ampliação do alcance do mundo até então envolvido no desenvolvimento social e, mais especificamente, político da Europa demandou uma mudança na sistematização das relações territoriais em voga até então. Contudo, este processo só começa a atuar com força total a partir do século XIX, amparado pelo discurso científico, a base do grande projeto europeu que então se consolida denominado Modernidade.

Ainda de acordo com Agnew, a grande marca que essa geopolítica moderna imprimiu nas relações políticas a nível global é a concepção de que há uma legitimidade na atuação dos países tidos como modernos, em detrimento daqueles menos desenvolvidos. Assim sendo, são justificáveis ações que suplantem os limites fronteiriços dos Estados centrais em suas atuações na defesa desse projeto civilizacional marcado pelo eurocentrismo, mesmo quando conduzido por países localizados geograficamente fora da Europa, mas que culturalmente carregam esse legado, como os Estados Unidos, por exemplo, formando o eixo fundamental de difusão dessa imaginação moderna.

Desde os primórdios da expansão ultramarina europeia que culminaram na chegada a este lado do Oceano Atlântico, muitos foram os que se comprometeram em racionalizar as relações entre as novas paragens e o que até então se resumia como o próprio mundo. O continente europeu se encontrava em ebulição a alguns séculos por conta de profundos câmbios sociais que marcaram a progressiva mudança do contexto feudal para relações econômicas e políticas baseadas em novos regimes de produção e de manutenção do poder.

A instituição do capitalismo, um modo de produção baseado na necessidade de constante aumento da produção de excedentes para reproduzir sua

unidade de poder, o capital, é a base desse processo de expansão. Tal movimento é possibilitado pela criação e recriação de novas relações com o espaço, que viabilizam material e ideologicamente a reprodução do modelo capitalista de produção, que tem nesse aspecto uma de suas conquistas mais fundamentais (HARVEY, 2011).

Essas relações estão baseadas no funcionamento desse modo de produção, bem como em suas contradições. O capitalismo é um regime de produção perpétua de excedentes, ou seja, partindo das carestias de produção e reprodução da vida material da sociedade ele atua tanto no sentido de saná-las, quanto de produzir novas necessidades. Dessa forma os detentores dos meios de produção podem reproduzir seu capital, fundamento do poder econômico e, conseqüentemente, político dentro da ordem social capitalista. Este capital pode ser considerado tanto em sua forma monetária, a moeda propriamente dita, ou como nos meios que possibilitam o investimento em atividades produtivas que possam ser revertidas em dinheiro².

A questão central do capital é que ele necessita estar sempre nesse movimento de reprodução. Primeiro por conta da concorrência, outro fator fundamental do capitalismo que coloca os detentores do capital em constante pressão para realizarem investimentos, de forma que seu mercado não seja absorvido por seus semelhantes, levando à conseqüente perda dos meios de reprodução de seu poder econômico. Segundo, há também uma necessidade de ampliação constante do seu raio de ação no âmbito espacial com vistas ao acesso a novas fontes de recursos e matéria-prima, no sentido de diversificar e aumentar constantemente as formas de investimento. Esse processo remete também à questão da concorrência, mas lança luz sobre o fato de que o capital não pode ficar concentrado e parado. É preciso que esteja em um processo constante de reprodução, de maneira que ele cumpra seu papel como elemento de poder³. Estes são os fundamentos da necessidade constante de ampliação da esfera de influência do modo de produção capitalista.

Porém, se de um lado há uma classe que detém o capital e possui poder suficiente para dominar o processo de expansão material da sociedade, de outro temos uma classe despossuída desses meios. Contudo, como apesar das distinções sociais todos compartilham a mesma natureza biológica, os membros desta classe necessitam de recursos para manter suas necessidades básicas, como se alimentar e morar, além de uma quantidade considerável de serviços. Para isso elas contribuem no processo através

2 *Ibidem*, p. 148.

3 *Ibidem*, p. 135.

da venda de sua força de trabalho, produzindo os excedentes que serão absorvidos pela classe que detém o capital, bem como seus meios de reprodução (HARVEY, 2014).

Par viabilizar esse cenário, porém, o capitalismo demandou uma forma de mediação entre os interesses das diferentes classes que compunham seu quadro social. É aí que surge o Estado. Ainda que atuando majoritariamente no favorecimento da classe capitalista em defesa da ordem social por ela desenhada, é ele o responsável por conduzir as contradições, contingenciando-as na medida do possível, para assegurar seu pleno funcionamento. Apesar de não ser uma forma política nova, assim como o capitalismo não era resultado de práticas econômicas recém-inventadas, é apenas na junção entre eles que há a possibilidade de ascensão e de difusão em escalas cada vez mais amplas desse modo de produção (ARRIGHI, 1996).

No que diz respeito ao importante papel que o Estado ocupa nesse imaginário vale enfatizar que as mudanças geradas a partir desse processo, assim como tantas outras ocorridas na esteira da história humana, são marcadas por produzirem uma base material circunscrita ao espaço geográfico, que pode ser definido como “[...] a síntese, sempre provisória, entre o conteúdo social e as formas espaciais” (SANTOS, 2002, p. 109). Contudo, dada a natureza política do acúmulo de contradições e conflitos inerentes a essa sociedade por conta de sua divisão em classes com objetivos e condições materiais distintas na produção e apropriação do espaço e dos excedentes produzidos, as formas espaciais se conformam de acordo com relações de poder, que privilegiam determinados sujeitos sociais em detrimento de outros. A esse âmbito da divisão do espaço de acordo com pressupostos relacionados a uma estrutura social de poder, denomina-se território (RAFFESTIN, 1993).

Nesse sentido a política, entendida como “[...] a expressão e modo de controle dos conflitos sociais [...]” (CASTRO, 2005, p.15), figura como o fundamento da construção do território que, para além de materializar tais relações, ainda necessita formar uma base simbólica que dê sustentáculo à produção e reprodução de sua condição. Assim sendo, o território figura como fonte e ao mesmo tempo estratégia do poder, uma vez que para além da apropriação dos processos que implicam em sua formação física, também é necessário o domínio de seu âmbito simbólico e ideológico para a plenitude de sua função⁴.

Porém, dada a complexa diversidade de culturas e projetos territoriais existentes dentro mesmo do próprio modo de produção capitalista desenvolvido e

4 *Ibidem*, p. 21.

difundido desde o continente europeu, tornou-se necessária a criação de um robusto aparato institucional que prezasse pela manutenção de uma dada porção do espaço destinada a seu respectivo território, ou seja, sua base material e simbólica. Está aí a gênese do Estado moderno, forma histórica de organização política que possui nessa centralidade territorial a sua especificidade⁵.

Ainda que não seja a única instância, nem o único sujeito de atuação no plano da política a nível mundial, o Estado é sem dúvida um dos mais importantes, dado o papel fundamental que cumpre na reprodução da ordem social capitalista. Seu papel neste processo está no cerne da centralização do poder capitalista, que já existia ainda no contexto feudal, mas estava disperso. A fusão entre Estado e capital, uma forma política e outra econômica, encontrou na Europa as condições mais favoráveis para o seu pleno desenvolvimento. Daí a origem europeia de um modo de produção pautado na necessidade de expansão e ampliação de seus domínios (ARRIGHI, 1996).

Essa centralidade se dá por conta da legitimidade que goza tanto no âmbito interno, na organização e manutenção de seu território e recursos e de sua população, como no externo, na relação com outros estados, inclusive podendo lançar mão da violência como meio de defesa de seus interesses. Contudo, uma metodologia de pesquisa que privilegie apenas no nível estatal ou interestatal pode ocasionar erros e distorções, sobretudo no contexto atual, onde emergem outros sujeitos políticos, além de ocultar reverberações de processos geopolíticos em outras escalas, tema a ser tratado mais adiante.

A atuação desse imaginário ocorre, portanto, majoritariamente a partir da atuação de intelectuais acadêmicos e líderes políticos que, comprometidos com suas próprias identidades e interesses, fomentam a opinião pública de seus respectivos países com espacializações, divisões e classificações de caráter hierárquico de modo a legitimar e projetar os interesses nacionais sobre outros países. É neste sentido que o termo *Geopolítica* se refere ao estudo e sistematização de tais representações geográficas, que acabam direcionando a política mundial (AGNEW, 2005).

Para melhor compreender este processo é necessário então nos voltarmos para como a descoberta e a incorporação do mundo como uma unidade espacial, bem como o desenvolvimento do estado territorial como representação de um ideal político se aliaram na criação das bases da geopolítica moderna. Como ressalta Agnew, a invenção da política mundial só foi possível a partir do momento em que o

5 *Ibidem*, p. 45.

mundo foi visto como uma unidade a serviço de um objetivo específico criado desde uma determinada escala. Contudo, esse esforço para compreender as bases de formação do imaginário geopolítico moderno não foi uma prioridade para grande parte dos acadêmicos que propuseram modelos de análise. Ainda de acordo com o autor, há uma dualidade nos estudos geopolíticos marcados por um lado pela Geopolítica Histórica e de outro pela Geopolítica Crítica. A primeira está relacionada a uma concepção pragmática e utilitarista da política interestatal a nível global, atuando como produtora de justificativas da ação dos Estados hegemônicos no sistema internacional. A segunda propõe uma análise dos discursos e pensamentos que conduzem o processo de expansão do capitalismo a partir da incorporação de novos territórios. É a partir desta perspectiva que propomos uma breve discussão sobre a natureza e os desdobramentos da geopolítica moderna.

Sua origem imprimiu um caráter estritamente eurocêntrico em sua intencionalidade. Como já afirmamos, essa aspiração visa justificar o seu papel condutor perante outros territórios. Ainda que esse fundamento não tenha logrado um domínio total sobre o mundo, é a concepção que povoa o imaginário das elites políticas, que tomam para si a responsabilidade de manter o legado civilizatório europeu (AGNEW, 2005).

Fica flagrante a centralidade que o discurso ocupa nesse projeto, que possui no âmbito ideológico uma de suas bases mais fundamentais. O domínio das práticas e representações de outros países estão no cerne da hegemonia das elites geopolíticas, tanto em sua atuação interna, visando alcançar o consenso e o engajamento da população de seus próprios países, como no âmbito externo, com formas de impor sua agenda a outras nações. O objetivo principal desse imaginário é criar um sentido para as ações dos grupos hegemônicos na política global, de modo que seus pares sejam obrigados a acompanhá-los no processo. Sua condução é baseada em um conjunto de visões de mundo que passam de geração para geração e se adaptam frente a diferentes contextos históricos. Segundo Agnew, tal imaginário antecede o próprio uso do termo *Geopolítica*.

A hegemonia aqui, é importante explicitar, diz respeito ao domínio sobre a política mundial, baseado muito mais em um poder brando, estabelecido a partir de valores culturais, do que a uma coerção imposta desde esforços militares. Ela pode dispor de uma organização não contígua e dispersa, não pressupondo uma dimensão necessariamente territorial, se relacionando mais com o estabelecimento de uma forma de conscientização do mundo. Geograficamente, a hegemonia pode se materializar em uma formação territorial concisa, ou se fortalecer a partir de uma organização de caráter

mais difuso, estando passível de mudanças quando as condições materiais ou os modos associados de interpretá-la se modificam (AGNEW, 2008).

Traçando um breve histórico do pensamento geopolítico ocidental Agnew fornece uma periodização que consiste em três grandes eras da estruturação desse imaginário. A primeira é a das *Civilizational Geopolitics*, que compreende o século XVII e o início do século XVIII e diz respeito ao momento já citado de encontro entre os europeus e uma porção do mundo que até então esteve alheia a seu projeto de expansão.

A chegada dos europeus ao continente americano pode ser tomada como um marco fundacional do imaginário geopolítico moderno. Ainda que o ímpeto modelador da história mundial a partir do continente europeu remonte a épocas anteriores ao Renascimento (ARRIGHI, 1996), é a chegada ao novo continente que amplia a escala de abrangência desse projeto. O contato com povos e paisagens muito distintos do que até então se estava habituado no imaginário social vigente fez com que as principais nações europeias se voltassem para suas próprias identidades frente ao novo contexto que se apresentava (MIGNOLO, 2007).

Contudo, não podemos deixar de enfatizar que esse movimento só foi possível por conta da própria necessidade de expansão material das relações fundamentais para a incipiente burguesia, que então eram gestadas dentro dos marcos do limitado mundo feudal. Sua emergência foi baseada na já citada formação do Estado e em sua fusão com o capital, no sentido de orientar a economia de mercado em favor do próprio capitalismo. Essa junção é marcada pela utilização da institucionalidade e da legitimidade estatal em benefício da reprodução do capital, dada a sua necessidade de constante expansão.

A seguinte compreende as *Naturalized Geopolitics*, que vai da segunda metade do século XVIII ao término da Segunda Guerra Mundial, em 1945, onde o pensamento geopolítico passa por um processo de sistematização e racionalização (AGNEW, 2005). O início deste período é marcado pelo contexto de emergência da Modernidade enquanto discurso do projeto civilizatório europeu, resultado do estabelecimento de uma base filosófica criada na esteira do movimento conhecido como Iluminismo. Um dos desdobramentos mais sólidos desse período foi a institucionalização da ciência como base legitimadora desse projeto (GOMES, 2003).

Neste processo, a ciência que despontou como modelo metodológico para as demais foi a biologia. Marcada pela amplitude e pela repercussão de estudos como a da Teoria da Evolução de Charles Darwin, a ciência biológica passou a ser vista

como guia para as demais. No caso da geografia uma das mais importantes aproximações se deu na obra de Friederich Ratzel, geógrafo militante da causa da expansão territorial alemã. Em um contexto de acirrada competição entre as maiores potências da Europa, a ver Inglaterra e França, a Alemanha, recentemente unificada, necessitava ampliar seu território para alcançar o mesmo grau de importância que suas rivais (COSTA, 1992).

Diante dessa necessidade Ratzel articulou seu pensamento de modo a justificar o expansionismo alemão partindo da compreensão do Estado como um organismo biológico que possuía elementos essenciais para o seu pleno funcionamento, como a população e os recursos territoriais. Pode-se dizer que o conjunto de seus argumentos se expressam no conceito por ele denominado *Lebensraum*, ou Espaço Vital, criado em 1897 e que diz respeito à necessidade de expansão territorial por parte de um Estado em avançado grau de desenvolvimento, que demanda conseqüentemente a aquisição de mais recursos⁶.

É essa ideia que irá mais tarde influenciar Rudolf Kjellén, cientista político sueco que, em 1899 criou o termo “Geopolítica” e para quem “o Estado nasce, cresce e morre em meio de lutas e conflitos biológicos, dominado por duas essências principais (o meio e a raça) e três secundárias (a economia, a sociedade e o governo)”⁷. Ratzel e Kjellén por sua vez serão a influência de Karl Halshoffer, militar responsável pela criação de estratégias expansionistas que serviram de base para Adolf Hitler.

Vale, contudo, ressaltar que apesar de se expressarem mais claramente na obra de determinados autores, essas concepções naturalistas permeiam o pensamento geopolítico do período de maneira geral. Sobretudo a partir do século XIX teorias surgiram neste sentido, visando evidenciar a importância dos Estados fundamentada na “[...] capacidade que eles demonstram em construir sua unidade nacional interna do ponto de vista da organização política do território, e de transformar esse dado em poder de Estado, a fim de projetá-lo na sua política externa [...]”⁸. Ou seja, o engajamento do pensamento geopolítico de então é no sentido de justificar a existência, a consolidação e a expansão estatal das grandes potências do sistema internacional. Esse pensamento geopolítico clássico, assentado nos desdobramentos do Iluminismo como motor ideológico da modernidade, sempre prezou pela indivisibilidade dos conceitos de Estado, nação e território.

6 *Ibidem*, p. 56.

7 *Ibidem*, p. 56.

8 *Ibidem*, p. 22.

É neste contexto espacial da distribuição do poder sob o modo de produção capitalista que a Geopolítica, entendida como um campo do conhecimento que articula arcabouços teóricos de diferentes ciências, visará dar conta de análises do “[...] território como objeto e meio de poder do Estado”⁹ e dos desdobramentos de seus objetivos estratégicos perante os demais estados. É importante destacar que, apesar do rigor metodológico aplicado às produções geopolíticas, elas não são dissociadas do contexto político e territorial em que seus proponentes estão imersos.

A terceira era compreende as *Ideological Geopolitics*, que se estabelecem durante a Guerra Fria. Esse período é marcado pela ordem geopolítica bipolar onde EUA e URSS emergem como potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial oferecendo diferentes modelos econômicos como projeto político (AGNEW, 2005). Cada uma delas articulou um bloco em consonância com seus respectivos parceiros e passaram a disputar o papel de condutor da economia global, ou de hegemonia desse processo.

Uma hegemonia mundial pode ser definida como a

[...] capacidade de um Estado exercer funções de liderança e governo sobre um sistema de nações soberanas. Em princípio, esse poder pode implicar apenas a gestão corriqueira desse sistema, tal como instituído num dado momento. Historicamente, entretanto, o governo de um sistema de Estados soberanos sempre implicou algum tipo de ação transformadora, que alterou fundamentalmente o modo de funcionamento do sistema (ARRIGHI, 1996, p. 27).

Contudo, essa liderança não se desenvolve no sentido de dominação, mas no exercício de condução intelectual e moral de seus pares, daí a necessidade de articulação de um discurso direcionado à racionalização das relações espaciais de poder implícitas nas formações territoriais.

No contexto da Guerra Fria a disputa entre EUA e URSS tomaram a forma de um embate discursivo que marcou a produção de conhecimento geopolítico, sobretudo no bloco capitalista. Influenciados pela tradição iniciada pela metodologia científica consolidada no continente europeu, os norte-americanos passaram a fomentar pesquisas acadêmicas que dessem vazão para o seu ímpeto político no sistema internacional, criando concepções que possibilitassem a sua naturalização perante o projeto soviético.

É nesse meio que se consolidam concepções como “Ocidente”, “Primeiro”, “Segundo” e “Terceiro” mundos, todas resultantes de tentativas de racionalização da política mundial em favor dos representantes do capitalismo. Nesse processo três orientações foram fundamentais: a de contenção do avanço da URSS por

⁹ *Ibidem*, p. 11.

meio de embargos políticos e econômicos, a intervenção direta em países que se aproximassem do inimigo e a construção de uma estabilidade hegemônica (AGNEW, 2005).

A construção de um discurso de base para a defesa de uma ideologia que privilegia a ação de um Estado, ou de um grupo de estados, é um dado recorrente na história do imaginário geopolítico moderno. Como defendido por Gullo (2018) é a subordinação ideológico-cultural dos demais estados e territórios que possibilitarão a emergência de uma hegemonia no sistema internacional. Essa subordinação pode ser tomada em conta a partir de diferentes perspectivas, seja a partir do centro do sistema ou da periferia, uma vez que partindo do mesmo arranjo discursivo elas podem ter significados e efeitos práticos distintos. De acordo com o autor, cabe portanto uma mudança de perspectiva, bem como uma análise histórica da formação das estruturas desse imaginário e das teorias dele provenientes, de maneira a desvelar os caminhos traçados pelas relações interestatais e romper com tradições mais ideológicas que objetivas.

Em consonância com Arrighi, em sua análise das estruturas e processos que culminaram nos fatos históricos do século XX, também entendemos que é necessário percorrer um caminho parecido no que tange o estado atual do imaginário geopolítico moderno para darmos conta de fatos presentes. Seu desenvolvimento e difusão não estão dissociados da expansão material capitalista e seu caráter é profundamente influenciado por uma gama complexa e variada de projetos territoriais que visavam a consolidação de hegemonias mundiais que marcaram diferentes períodos geopolíticos.

Essa base territorial já mencionada e expressa no Estado age com o intuito de criar projetos para a sua atuação, tanto no âmbito interno, quanto externo, daí a necessidade da racionalização de narrativas que dotem de legitimidade suas ações. Estando este processo baseado nos desdobramentos da história europeia e na expansão material de sua base econômica, fica evidente o porque de sua centralidade no imaginário geopolítico moderno.

O autor atenta ainda para a existência de 2 lógicas de poder que historicamente orientaram as ações de governos: a territorialista, onde os governantes “[...] identificam o poder com a extensão e a densidade populacional de seus domínios, concebendo a riqueza/o capital como um meio ou subproduto da busca de expansão territorial (ARRIGHI, 1996, p. 33); e a capitalista, em que os governantes “[...] identificam o poder com a extensão de se controle sobre os recursos escassos e consideram as

aquisições territoriais um meio e um subproduto da acumulação de capital” (*Ibidem*).

Peltzer (1994 *apud*. Gullo, 2018) também destaca dois tipos de forças políticas que atuam no sistema internacional: as UPCATs e as UPSATs. As primeiras, *unidades políticas con asiento territorial*, dizem respeito a um grupo de pessoas com relações que superam as estritamente familiares, que ocupam uma determinada porção do espaço e que o consideram próprio e exclusivo, sobre a qual possuem um domínio efetivo, estando organizados sob o comando de um pequeno grupo de alguns de seus componentes e que mantém relações políticas com outros grupos que partilham suas condições. O estabelecimento das UPCATs aparece como uma necessidade de organização social para a garantia da sobrevivência desde os primórdios da humanidade. A partir da sedentarização dos primeiros grupos humanos e a possibilidade de produzir excedentes que seriam apropriados por uma pequena parcela dessa organização estão fundadas as relações de poder às quais Raffestin (1993) atribui a base do conceito de Território. Tais unidades políticas se desenvolveram ao longo da história, em diferentes períodos e a partir de distintos povos e culturas, culminando no Estado-nação moderno como forma principal.

As outras, por sua vez, *unidades políticas sin asiento territorial*, consistem em qualquer indivíduo, ou grupo de indivíduos, que tentam cumprir seus fins, quais sejam, a partir da aquisição e do exercício do poder no sistema internacional. Apesar de não possuírem uma base territorial, estes grupos lançam mão de seu poder político ou econômico para orientar as ações das UPCATs a seu favor, ou para conduzir a política internacional. Alguns exemplos de UPSATs são as ONGs, organizações religiosas, organizações criminosas, empresas transnacionais ou aqueles grupos que possuem grande poder no mercado financeiro internacional.

A relevância desses conceitos e da observação dessas distintas formas de exercício de poder no sistema internacional consiste em sua validade perante uma análise da consolidação do processo de forma ampla. De acordo com Arrighi (1996), a relação entre o capitalismo e o sistema interestatal moderno, apesar da unidade que suscita, é contraditória. Apesar de a expansão territorial ter figurado como uma importante estratégia para a ampliação do alcance do capital, os conflitos gerados nesse processo por vezes inviabilizaram o movimento de reprodução capitalista. Da mesma forma, quando há um adensamento das relações entre as empresas capitalistas expressas em redes sujeitas à jurisdições políticas segmentadas e distintas, a competição interempresarial pode ser prejudicada. Neste cenário ocorre uma pressão por parte

dessas empresas, para que os governos reduzam a divisão política da economia mundial.

Como veremos mais adiante é no contexto pós-Guerra Fria que esses conceitos se tornaram importantíssimos para embasar uma compreensão das forças que atuam em um cenário marcado pela emergência de novos sujeitos políticos na escala global da geopolítica capitalista. Contudo, para chegar a este ponto, é necessário, como já destacado, remontar os caminhos percorridos até a consolidação do capitalismo global.

Porém, vale ressaltar antes que o contexto presente é marcado por uma profunda crise, apesar da superação do conflito EUA x URSS desde o fim do Bloco Soviético. O surgimento de novos sujeitos políticos, bem como o reforço de regionalismos, resultado de uma pretensa readequação do papel do Estado, contribui para a formação de um período de incertezas e aumento das desigualdades, da polarização política e, conseqüentemente, dos conflitos sociais. Uma profunda mudança nas bases produtivas do capitalismo, que analisaremos melhor no segundo capítulo, contribui para um rearranjo das concepções geopolíticas, que, por outro lado, pode viabilizar o estabelecimento de novas questões a serem debatidas em perspectivas não-hegemônicas.

A introdução de novos temas no corolário geopolítico é de extrema importância, uma vez que contribui para a descentralização da figura do Estado e privilegia análises mais voltadas aos problemas relativos ao poder em geral e às suas formas de manifestação e exercício em diferentes contextos. Cada vez mais volta-se para os novos modos de repartição do poder no interior da sociedade, que por sua vez se encontra mais territorializada de acordo com práticas sociais cotidianas (COSTA, 1992).

Essa compreensão parte do pressuposto de que toda sociedade organizada em torno de uma vida comunitária e de processos de trabalho e produção está fundamentada em algum tipo de relação de poder que é projetado sobre o espaço a partir de um modo de operá-lo politicamente. No cerne desta questão está subjacente a ideia de que tal processo não se limita à forma política do Estado moderno (*Idem*)¹⁰. Contudo, antes de nos aprofundarmos nas implicações políticas do atual contexto geopolítico, é necessário remontar os processos de formação do capitalismo histórico, bem como os períodos que o compõem.

1.2 OS PERÍODOS GEOPOLÍTICOS, OU CICLOS DE ACUMULAÇÃO SISTÊMICA

10 *Ibidem*, p. 271.

Estabelecer um recorte temporal é tarefa primordial para compreendermos o desenvolvimento e estruturação do imaginário geopolítico moderno. Como já afirmamos, o estabelecimento da geopolítica contemporânea se deu na esteira da difusão progressiva do modo de produção capitalista a nível global. Seu estudo nestes termos dota a análise de uma perspectiva de movimento, que pode nos ajudar a atestar continuidades e rupturas no cerne do seu processo de avanço, auxiliando a indicar quais elementos do presente são novos e quais estão consolidados (ARRIGHI, 1996).

Braudel (1965) propõe uma análise do desenvolvimento e da expansão do sistema capitalista a partir da compreensão de que cada momento desse processo é marcado por especificidades ligadas às estratégias para sua manutenção. Logo, o autor propõe que o tema seja tratado a partir de uma abordagem que ele denomina *Longa Duração*. Ela parte do pressuposto de que há uma multiplicidade de tempos acumulados em um processo que só pode ser compreendido se tomado a partir de uma escala temporal mais ampla. O modo de produção capitalista conserva uma gama diversa de estratégias, sobretudo no âmbito econômico, que garantem a sua produção/reprodução e que se modificam ao longo do tempo. Diferentes ciclos, que inclusive podem existir sobrepostos, são afetados por constantes crises estruturais que demandam sempre novas formas relacionais que não apagam completamente as práticas e estratégias anteriores.

É a partir, ainda, da análise do que Braudel denomina *história lenta*, uma grande extensão temporal tida como uma infraestrutura, que podemos fazer uma reconstrução fundamental para a compreensão do estado atual do desenvolvimento social capitalista. A racionalização da articulação de diferentes estratégias dentro de um mesmo processo pode contribuir para uma perspectiva de movimento dentro de sua totalidade.

O distanciamento do objeto em uma perspectiva que esta abordagem implica também é importante para melhor observar de forma crítica o desenvolvimento da *História Inconsciente*, a construção de imaginários coletivos inerente aos processos de longa duração. Esses imaginários estão inscritos em modelos particulares que compõem o todo, representando diferentes recortes espaçotemporais. Ainda no mesmo sentido Santos *et al.* (2008) afirma que:

Períodos são pedaços de tempo definidos por características que interagem e asseguram uma reprodução ordenada das características que interagem e asseguram o movimento do todo. Mas essa interação se faz segundo um controle que assegura uma reprodução ordenada das características gerais, isto é, segundo uma organização. É a falência desta última, açoitada por uma evolução mais brutal de um ou de diversos fatores, que desmantela a harmonia do conjunto, determina a ruptura e permite dizer que se entrou em

um novo período (p. 24).

Contudo, a força explicativa de tais modelos depende de seus significados e de seus valores perante o contexto analisado, daí a necessidade de estabelecer recortes que apontem diferentes períodos de um mesmo processo. Por sua vez, tais modelos que marcam determinados momentos históricos são resultados de uma soma de fatores, ou relações, entendidos como fragmentos da duração de um processo mais amplo (BRAUDEL, 1965). Reforça-se então a necessidade de tratar cada período a partir da compreensão do acúmulo de relações produzidas no interior dessa longa duração.

Contudo, dado o cunho geográfico do presente trabalho, é necessário ir um pouco mais além na discussão metodológica relacionada ao recorte temporal. Devemos trazer à tona elementos que possibilitem uma análise de como os modelos que compõem a história longa do modo de produção capitalista se materializam no espaço e que evidências de tais processos podem ser tomados empiricamente nessa instância.

Os estudos da dimensão temporal na composição do espaço geográfico demandam a utilização de uma escala ampla, que dê conta de sua magnitude, uma vez que cada lugar se desenvolve de acordo com os movimentos difundidos pelas nações que ocupam o centro do sistema mundial. As influências postas levam à manutenção ou à substituição de elementos ali presentes por outros mais modernos, assim como estabelecem rupturas ou continuidades, em função de decisões exógenas. O espaço como receptáculo, mas também elemento ativo, desse processo e mosaico de produtos de diferentes épocas serve de evidência da evolução da sociedade.

Por isso, não há a possibilidade de fazer uma análise do desenvolvimento de determinado lugar a partir de uma perspectiva autorreferenciada. Os fenômenos locais tomados como consequências próprias de suas dinâmicas não dão conta de apreender as influências sistêmicas entendidas como uma totalidade. Ainda que possuam certa autonomia em seu desenvolvimento, os lugares não escapam à noção de que o espaço é inseparável da ideia de um sistema temporal.

Milton Santos (1986) ressalta que a compreensão deste fato é a maior debilidade nos estudos espaciais, uma vez que a dimensão temporal de seu desenvolvimento é tomada como se o estado atual, ou de um determinado contexto histórico, fosse resultado pura e simplesmente de suas condições precedentes. A produção do espaço, em diferentes escalas, está ligada portanto à combinação de um

conjunto de fatores, onde a influência das demandas do centro do sistema histórico são imprescindíveis.

Na escala mundial, cada sistema está relacionado com um período histórico. A sucessão de sistemas é marcada também pela de inovações, fato que Santos denomina *sistemas de modernização*. Tais sistemas estariam ligados às formas de expansão material do modo de produção vigente, no caso o capitalista, a nível mundial.

A escolha de parâmetros para a delimitação desses períodos são fruto de um critério arbitrário, estando relacionados com os objetivos do pesquisador. Sua relevância deve basear-se em seções do tempo que apresentem uma variável significativa, que por sua vez coordenem um conjunto de variáveis organizadas por um certo equilíbrio, por determinados tipos de relações. Vale ainda ressaltar que esse processo se dá de forma diferenciada em sua distribuição espacial, uma vez que é marcado por um conjunto de estratégias de ação do centro do sistema sobre a periferia.

A periodização torna-se então uma ferramenta fundamental para a compreensão dos fenômenos espaçotemporais frente a perspectiva de uma história longa, uma vez que

[...] es capaz de explicar la historia y las formas de colonización, la distribución espacial de los colonizadores, la dispersión de las razas y lenguas, la distribución de los tipos de cultivo y de las formas de organización agrícola, los sistemas demográficos, las formas de urbanización y de articulación del espacio, así como los grados de desarrollo y dependencia (SANTOS, 1986, p.23).

A produção do espaço frente a um determinado sistema histórico congrega todas essas características, servindo como referência dos processos que, uma vez materializados, podem servir como evidência dos movimentos de continuidade/ruptura de diferentes ciclos dentro de um processo mais amplo. Segundo Braudel a importância dessa composição repousa no fato de o capitalismo possuir como características essenciais flexibilidade e ecletismo em suas estratégias (ARRIGHI, 1996).

Santos *et al.* (2008), em uma análise do desenvolvimento do território brasileiro, propõe uma periodização marcada pela sucessão do que denominou diferentes meios geográficos. O autor afirma que três grandes períodos podem ser identificados: o dos meios naturais, dos meios técnicos e o meio técnico-científico-informacional. A partir deles e “[...] de suas técnicas diversas no tempo e nos lugares, a sociedade foi construindo uma história dos usos do território nacional”¹¹.

O primeiro período, o dos meios naturais, foi marcado pelas ações

11 *Ibidem*, p. 27.

humanas dos diferentes grupos indígenas e pelo início da instalação dos europeus, reguladas a partir dos tempos lentos da natureza. As atividades estavam sujeitas às contingências naturais e havia uma carência crescente de instrumentos artificiais para dominar esse meio. Apesar de toda a ação humana pressupor o uso de técnicas, Santos¹² afirma que, como estas estavam sujeitas aos limites postos pela natureza neste período, não podem aparecer dissociadas do meio geográfico, daí a denominação que recebe, em diferenciação com o período seguinte, o dos meios técnicos. Este período remonta os primórdios da ocupação do que, muito mais tarde, se tornaria o território brasileiro, até meados do século XIX.

O segundo período se inicia com a introdução de meios técnicos que dotam os indivíduos de maior independência com relação aos ciclos e tempos da natureza, o que ocasiona a emergência de um espaço mecanizado, resultado de técnicas desenvolvidas para ampliar o alcance do corpo humano e do próprio território. No caso brasileiro, por serem diversos e dispersos no território nacional na ocasião de sua formação, acabam culminando num desenvolvimento assimétrico entre as diferentes regiões que o compõem. O início e a intensificação da incorporação de máquinas ao território, como ferrovias, portos e telégrafo, possibilitaram uma maior circulação, bem como uma incipiente industrialização. É nesse momento que se inicia a urbanização interior. Após a Segunda Guerra Mundial é levado a cabo um projeto de integração nacional por meio da expansão da malha rodoviária, das ferrovias e de um novo esforço de industrialização, marcado pela integração do território com o mercado. Essa imposição do tempo humano ao da natureza acaba expressando também os conflitos resultantes da ocorrência de meios geográficos sucessivos, prenes de contradições e limites provenientes de diferentes níveis de desenvolvimento e difusão.

O terceiro período é marcado pela formação e difusão do meio técnico-científico-informacional, iniciado imediatamente após o fim da Segunda Guerra Mundial, marcado por um grande salto qualitativo das telecomunicações em todo o mundo. No contexto nacional, o meio técnico se difunde de fato no território, apesar de seguir privilegiando algumas áreas. Na década de 1990, com a primazia do mercado financeiro e a complexificação dos fluxos informacionais, é estabelecida uma nova geografia, diferenciando os lugares de acordo com a presença, ou escassez, das variáveis necessárias para o seu pleno funcionamento. Isso leva a um agravamento das diferenças regionais, com um reforço da centralidade daquelas que concentram o núcleo decisório e

12 *Ibidem*, p. 29.

dos ramos produtivos mais desenvolvidos tecnologicamente e da modernização de áreas periféricas interessantes para mercados específicos.

Paralelamente à periodização proposta por Santos a partir dos sucessivos meios geográficos no caso do território brasileiro, devemos lançar luz também para os processos mais amplos, que marcaram o desenvolvimento e a expansão do modo de produção capitalista. Os sistemas de modernização que delimitaremos devem estar diretamente relacionados com o âmbito das relações entre os sujeitos do desenvolvimento capitalista a nível global, a ver, as UPCATs e as UPSATs.

Arrighi (1996) propõe uma periodização baseada no que ele chama de ciclos sistêmicos de acumulação, que consistem em fases do desenvolvimento da economia capitalista marcadas por modos de funcionamento da sociedade, tanto em termos locais quanto globais. A sucessão de períodos nessa decupagem da história do capitalismo baseada na ideia de longa duração de Braudel é marcada pela tendência de aumento da mobilidade geográfica do capital. Esse processo, por sua vez, está ligado a mudanças de organização das dinâmicas de produção e troca.

A passagem de um ciclo para o outro é resultado da expansão financeira ocasionada como sintoma da maturidade de um dado momento do desenvolvimento capitalista. Tal expansão se dá a partir de um alto grau de concentração de capitais em determinado território e que acaba se transformando em um limite para essas forças, dada a sua natureza de constante produção de excedentes e da busca por oportunidades de revertê-los em investimento. Em um primeiro momento há a atração e a concentração de capital em um dado Estado, que se torna o centro do sistema internacional. Em relação a esse processo Arrighi afirma que

Como regra geral, as grandes expansões materiais só ocorreram quando um novo bloco dominante acumulou poder mundial suficiente para ficar em condições não apenas de contornar a competição interestatal, ou erguer-se acima dela, mas também de mantê-la sob controle, garantindo um mínimo de cooperação entre os Estados. O que impulsionou a prodigiosa expansão da economia mundial capitalista nos últimos quinhentos anos, em outras palavras, não foi a concorrência entre Estados como tal, mas essa concorrência aliada a uma concentração cada vez maior de poder capitalista no sistema internacional como um todo (1996, p. 13).

O processo de atração e domínio desse fluxo de capital que marca a transição de ciclos é marcado por uma disputa, pois o Estado que logra concentrar esse poder em seu território passa a possuir a legitimidade para organizar e conduzir a expansão do próprio sistema capitalista. Como segue Arrighi,

Todas as vezes que os processos de acumulação de capital em escala mundial, tal

como instituídos numa dada época, atingiram seus limites, seguiram-se longos períodos de luta interestatal, durante os quais o Estado que controlava ou passou a controlar as fontes mais abundantes de excedentes de capital tendeu também a adquirir a capacidade organizacional necessária para promover, organizar e regular uma nova fase de expansão capitalista, de escala e alcance maiores do que o anterior (p. 14).

É quando concentra esse poder que o Estado alcança a posição hegemônica dentro do sistema de Estados. Tal hegemonia, como já abordado anteriormente, se expressa por meio da condução de seus pares na direção desejada, posta como interesse geral. Ela se torna a força motriz da expansão geral do poder coletivo. O sistema interestatal, por sua vez, é resultado da constante oposição entre as lógicas capitalista e territorialista do poder e da recorrente necessidade de resolução de contradições através de uma reorganização do âmbito político-econômico a nível mundial, processo que ocorre sempre capitaneado pelo principal Estado capitalista de cada período¹³.

Se por um lado os momentos de crise, caracterizados pela redução dos lucros, significam um limite para as organizações capitalistas, por outro as organizações territorialistas se aproveitam da disponibilidade de capitais para aumentar seu poder e diferenciar seu status perante seus pares. Essa é a ideia central da dinâmica que leva à constante ampliação dos limites do capitalismo mundial a partir da competitividade ascendente¹⁴.

O período de transição entre esses ciclos é marcado também por crises, originadas das contradições inerentes à diversidade de forças presentes no interior do sistema interestatal. Arrighi denomina esses momentos de Caos Sistêmico, que diz respeito a

[...] uma situação que surge por haver uma escalada do conflito para além do limite dentro do qual ele desperta poderosas tendências contrárias, ou porque um novo conjunto de regras e normas de comportamento é imposto ou brota de um conjunto mais antigo de regras e normas, sem anulá-lo, ou por uma combinação dessas duas circunstâncias [e onde] [...] qualquer Estado ou grupo de Estados que esteja em condições de atender a essa demanda sistêmica de ordem tem a oportunidade de se tornar mundialmente hegemônico” (p. 30).

O primeiro desses ciclos foi dominado pelas cidades-Estado do norte da Itália: Florença, Gênova, Veneza e Milão. Lideradas em um primeiro momento por Veneza, elas tiraram proveito do domínio do comércio a longa distância com o Oriente através do Mar Mediterrâneo e das finanças por meio de empréstimos, logrando uma

13 *Ibidem*, p. 29.

14 *Ibidem*, p. 34.

expressiva concentração de capital nos primórdios do capitalismo. A administração do equilíbrio do poder, a comercialização da guerra e o desenvolvimento da diplomacia residente para a mediação de conflitos com diferentes territórios foram outros fatores que propiciaram seu desenvolvimento¹⁵.

Posteriormente Portugal e Espanha encontraram alternativas para driblar e desafiar esse domínio italiano. O primeiro encontrou uma nova rota para a Índia, quando em 1498 Vasco da Gama chega a Calicute depois de contornar o continente africano, enquanto que o segundo, com o mesmo objetivo, chegou a um “novo” continente preñado de recursos e possibilidades para inundar o crescente mercado europeu seis anos antes, quando Cristóvão Colombo chega à região hoje denominada Caribe, na América Central. Contudo, não lograram se estabelecer como hegemonias, principalmente a Espanha, por conta do seu parco interesse em fortalecer as forças capitalistas gestadas em seu território. Os Habsburgo em consonância com a Igreja Católica possuíam um compromisso maior com a conservação da ordem feudal¹⁶. Portugal tampouco dispunha de uma coesão institucional que propiciasse o engajamento necessário para um projeto dessa monta.

Frente a esse processo de expansão do então incipiente capitalismo mercantil para o outro lado do Oceano Atlântico, Veneza preferiu não utilizar seus recursos para tal empreendimento. Cabe aqui lembrar que esse contexto marca os primórdios da competição interestatal na Europa, onde a conquista das fontes de riqueza e dos circuitos de comércio passam a ser o foco a partir de meados do século XV. É daí que deriva o engajamento de Gênova no papel de financiadora da expansão espanhola na América¹⁷.

Por não possuir a mesma estrutura de Veneza com relação a um aparato institucional voltado à defesa de seus interesses que possibilitou uma autossuficiência na gestão do Estado, Gênova optou por atuar como fomentadora da expansão mundial, capitaneada pelo ímpeto territorialista espanhol, e no intercâmbio político com governos estrangeiros. A principal vantagem angariada foi o acesso à prata escoada pela Espanha desde o novo continente, que por sua vez consolidou seu poder financiador. O início do capitalismo financeiro genovês remonta à expansão mercantil empreendida por sua aristocracia rural no século XIII, processo que se consolidaria na segunda metade do

15 *Ibidem*, p. 39.

16 *Ibidem*, p. 40-41.

17 *Ibidem*, p. 121.

século seguinte, marcando o início deste ciclo¹⁸.

Paralelamente à hegemonia genovesa, as oligarquias das Províncias Unidas Holandesas foram aos poucos tirando proveitos do processo de expansão do capitalismo, baseando seu poder mais no controle de redes financeiras do que naquelas voltadas ao comércio. Apesar de a hegemonia holandesa ter se baseado no esgotamento do comércio de grãos no Mediterrâneo e na abertura de um novo fluxo no Báltico, estabelecido como alternativa para transferir suprimentos para as nações que estavam envolvidas no conjunto de conflitos denominados Guerra dos Trinta Anos, houve a busca de outras alternativas¹⁹.

Esse domínio foi construído não apenas a partir da criação de companhias de comércio e navegação, responsáveis pela exploração de novas fontes de mercadorias, mas também pela consolidação de um mercado central de moedas e capitais da economia mundial europeia, criando inclusive a primeira bolsa de valores com pregão permanente. Esse caminho seguido pelos holandeses marca a subordinação da expansão territorial à geração de lucros. Para além de se beneficiar da exploração das possibilidades de inserção no âmbito mercantil, os holandeses lograram atrair para seu território os fluxos financeiros que eventualmente escapavam do eixo Espanha-Gênova. Na segunda metade do século XVI Amsterdam se tornou a sede do comércio mundial, atraindo capitais e mão de obra, por conta dos negociantes e artesãos que para lá migraram desde o sul da Europa²⁰.

Vale destacar que, a exemplo do ocorrido com as províncias unidas, no auge dos fluxos comerciais não é viável para a hegemonia em questão seguir investindo nos mesmos produtos, uma vez que a quantidade de capitais disponíveis aumenta os preços e acaba encarecendo a mercadoria no repasse ao mercado. Torna-se uma alternativa então a compra de terras, casas e outros investimentos, como a gestão da guerra e do próprio Estado²¹.

Esse período foi marcado também por contínuos conflitos armados entre governantes da Europa, o que passou a ameaçar as redes transeuropeias de comércio, demandando a criação de uma arena de mediação de impasses, de maneira a assegurar o domínio básico dos governantes sobre seus respectivos territórios. A desarticulação da rede que até então vinha se desenhando por esses conflitos levou a uma interrupção dos

18 *Ibidem*, p. 89.

19 *Ibidem*, p. 136.

20 *Ibidem*, p. 207.

21 *Ibidem*, p. 138.

fluxos comerciais e, conseqüentemente, impactou o cotidiano dos súditos, com a escassez de alimentos por exemplo, ocasionando uma série de revoltas e colocando em xeque a coesão social europeia²².

É estabelecido, então, o Tratado de Westifália, em 1648. Esse acordo é responsável por instituir a liberdade de comércio e marcar o fim do compromisso dos civis com os conflitos e interesses manifestados por seus sobreanos. Ele também é tido como o marco do nascimento do sistema europeu de Estados nacionais. Para além dessa organização do espaço político que ali nascia, Westifália marcou também a emergência do capitalismo como sistema mundial e uma redefinição do papel do Estado como defensor de seu desenvolvimento interno a partir da articulação de sua energia e seus recursos.

Esse cenário serviu de base para a progressiva consolidação da hegemonia seguinte, conduzida pela Inglaterra. A hegemonia holandesa foi efêmera por não conseguir assegurar o controle do recém-criado sistema interestatal, o que levou ao fim de seu ciclo em meados do século XVIII. As bases que assentou beneficiaram principalmente a França e a Inglaterra, mas sobretudo esta última. Sua derrocada é marcada pela tentativa inglesa de tomada de suas redes de comércio ainda no século XVI, assim como França e Espanha haviam tentado fazer com as cidades-Estado italianas no fim do século anterior.

A Inglaterra teve que empreender uma reestruturação da geografia política do comércio mundial para lograr se estabelecer como hegemonia. Seu aporte se expressou em uma nova síntese entre o capitalismo e o territorialismo em três componentes principais destacados por Arrighi: a colonização direta, a escravatura capitalista e o nacionalismo econômico. Os dois primeiros estão diretamente relacionados, uma vez que a escassez de mão de obra na esteira de um processo de expansão material capitalista ainda mais abrangente que o anterior tenha se apresentado ao mesmo tempo que o domínio sobre novos territórios e populações marginais em relação ao imaginário civilizatório europeu. Já o nacionalismo econômico é consequência de uma concepção mercantilista mais desenvolvida em relação a suas origens na hegemonia holandesa. É daí que provém junção da gestão do Estado e da economia nacional, de modo a aperfeiçoar os dispositivos para que as guerras custeassem a si mesmas através do aumento de tributos de proteção em seus domínios.

A partir de sua plena ascensão no final do século XVIII a Inglaterra

²² *Ibidem*, p. 52.

reorganizou completamente o sistema interestatal a partir do estabelecimento de um imperialismo baseado no livre comércio. A aceitação do padrão ouro como guia das trocas comerciais e das atividades financeiras paralelas ao constitucionalismo e a formação do Estado-nação como forma política legítima foram os símbolos de adesão à nova ordem internacional. Se no sistema de Westifália não havia nenhuma entidade controlando os desdobramentos do sistema interestatal, na hegemonia inglesa as nações deviam se sujeitar ao mercado, uma espécie de entidade metafísica que obviamente favorecia os interesses ingleses²³.

A consolidação desse projeto só foi possível também pelo advento da Revolução Industrial. O direcionamento de recursos da industrialização para a expansão comercial e territorial ultramarina inglesa assegurou a possibilidade de suplantar o papel da Holanda como organizadora da economia capitalista mundial. Além dos recursos provenientes do industrialismo, o saque aos fluxos de prata espanhóis empreendidos por piratas e a competitividade assegurada pela política monetária fundada por Elisabeth I ainda no século XVI também contribuíram para a consolidação do poder político-econômico da Inglaterra.

Arrighi (1996) ainda destaca que a hegemonia inglesa teve uma importância fundamental na consolidação do sistema capitalista. O capitalismo apenas alçou o status de modo de produção a partir da ascensão da Inglaterra, quando houve uma internalização dos custos de produção, ou o engajamento do Estado no esforço de produzir condições favoráveis ao desenvolvimento das forças industriais nacionais. O autor observa ainda que a hegemonia holandesa cumpriu um papel semelhante ao internalizar os custos de proteção e fundar as bases para a institucionalização do Estado como forma política legítima nos primórdios da economia capitalista.

A hegemonia inglesa começa a declinar por volta da década de 1870, acompanhada pela ascensão dos EUA e da Alemanha. A decadência/superação de uma hegemonia é sempre marcada pela tentativa de incorporação dos territórios da potência em questão e da superação das vantagens comparativas nos marcos do poder e da riqueza²⁴. Tanto os EUA como a Alemanha despontavam como nações recém-formadas com ímpetos de grandeza no sistema interestatal capitalista. Ambos entraram em uma profunda competição com a Inglaterra com relação a atração de fluxos financeiros, bem como a ampliação de suas respectivas zonas de influência em relação aos territórios

23 *Ibidem*, p. 55.

24 *Ibidem*, p. 61.

tutelados pela coroa britânica.

Podemos ressaltar aqui uma diferença fundamental entre as estratégias dos dois países. Na época, os dois emergiram de um recente processo de unificação e consolidação territorial. Porém, a Alemanha se voltou muito mais para essa questão, buscando entrar em uma disputa direta com suas consortes europeias na corrida colonial, sendo uma das principais articuladoras dos movimentos de partilha da África entre a década de 1880 e o início da Primeira Guerra Mundial em 1914. Essa disputa foi possibilitada pelo próprio movimento inglês de desintegração dos impérios coloniais na porção do mundo que ganhou o status de “ocidental”: a América. Frente a necessidade de ampliação das bases do capitalismo mundial a Inglaterra passou a fomentar a formação de Estados-nação na região que hoje denominamos América Latina, bem como de acabar aí com o regime escravista, que até então havia sido uma de suas principais atividades comerciais, com o intuito de ampliar o mercado consumidor dos produtos industrializados produzidos de maneira massiva.

Esse movimento marcou a necessidade de abertura de uma nova frente imperial no mundo “não-ocidental”. A África tornou-se, portanto, o foco do novo ímpeto conquistador do capitalismo, com vias a suprir as economias das nações europeias de matérias-primas e mão de obra. Daí o engajamento alemão no processo de imposição de uma zona de influência que possibilitasse seu alcance territorial²⁵.

Os EUA, por sua vez, apesar de haver passado por um processo de consolidação de seus domínios que envolveu diferentes estratégias, como a compra de territórios e a conquista através da iniciativa bélica, pareceu muito mais interessado em estabelecer um projeto voltado às vantagens comparativas no âmbito econômico e, conseqüentemente, político. A condução de seus interesses esteve direcionada à atração de mão de obra, capital e espírito de iniciativa da Europa. Seu ímpeto territorialista se voltou majoritariamente para seu espaço interno, na conquista, expansão e aproveitamento de suas regiões até então pouco exploradas. Os norte-americanos também tiraram proveito do impacto que as duas guerras mundiais tiveram no sistema internacional, marcando de um lado o fim da hegemonia inglesa e a inviabilização da concorrência alemã. Por isso seu ciclo se consolida ao final da Segunda Guerra Mundial, quando os EUA aparecem como líderes do bloco capitalista, antagonizado pelos soviéticos em uma ordem geopolítica bipolar²⁶.

25 *Ibidem*, p. 275-276.

26 *Ibidem*, p. 278.

A criação de uma zona de influência esteve ligada a iniciativas mais sutis, que apesar de culminarem na intervenção direta em alguns casos, não possuíam o mesmo afã imperialista que a Inglaterra. A defesa de seus interesses no continente americano, expresso na Doutrina Monroe²⁷ e ampliada em momentos posteriores, atestam a ingerência norte-americana em favor de sua expansão econômica. Os EUA consolidaram sua hegemonia atuando como condutores do processo de mundialização do capital, condição responsável por sua própria decadência posteriormente²⁸. É interessante observar a dualidade das forças capitalista e territorialista expressas em dois projetos distintos: de um lado o norte-americano e do outro o alemão.

Outra importante característica fundamental de sua hegemonia foi sua ênfase nos direitos das massas não proprietárias. As nações formadas sob a égide inglesa eram, em geral, comunidades de proprietários, das quais as classes não possuidoras de bens eram marginalizadas. Esse reconhecimento é resultado do próprio paradigma produtivo desenvolvido pelos EUA, marcado pela produção em série e que tornou as classes não proprietárias importantes sujeitos na política nacional.

Se por um lado a Inglaterra contribuiu com a ampliação do âmbito relacional do mercado com a ideologia do livre comércio tutelada por sua expansão imperial, os EUA o fizeram com a popularização do consumo. A produção e o consumo massivos elevaram o bem-estar dos cidadãos como questão superior aos direitos absolutos de propriedade e dos de governo. A industrialização da guerra também cumpriu um importante papel nessa “proletarização do nacionalismo”²⁹.

Os EUA rompem também com a visão naturalista de criação das nações que marcou o espírito oitocentista e passou a advogar a favor da possibilidade da emergência de novos países a partir da arbitragem da Organização das Nações Unidas (ONU). A criação da ONU e de outras instituições internacionais vem na esteira de uma tentativa de estabelecer uma ordem “unimundista”, que na concepção de seu principal

27 Em 2 de dezembro 1823 o então presidente dos EUA, James Monre, fez um pronunciamento ao Congresso onde conclamava uma reação norte-americana contra a ameaça de recolonização do continente americano por parte das potências europeias, resumida no lema “América para os americanos”. A doutrina que daí surge marca o início da influência direta na política da região que mais tarde viria a ser denominada América Latina. Ao longo do tempo essa predisposição foi reformulada de acordo com a necessidade de maior ou menor controle dos rumos da política latino-americana pelos EUA. No período pós-guerra, por exemplo, a Doutrina Truman, surgida a partir do discurso do presidente Harry S. Truman ao Congresso em 12 de março de 1947, defendeu a necessidade de que os países capitalistas se organizassem para barrar o avanço do bloco socialista. Algumas décadas mais tarde essa doutrina culmina em uma série de golpes de Estado, que tiraram do poder governos que propunham uma relação mais estreita como a URSS e projetavam reformas estruturais nos países da região, para instituir ditaduras que duraram, pelo menos, até o início da década de 1990.

28 *Ibidem*, p. 290.

29 *Ibidem*, p. 66.

articulador, Franklin D. Roosevelt, incluiria até mesmo a URSS. Contudo, tal orientação foi rapidamente suplantada pela Doutrina Truman no pós-guerra³⁰.

A verdadeira natureza da ação dessas organizações era a defesa dos interesses norte-americanos a partir de seu aparelhamento. Esse movimento visava fortalecer a hegemonia dos EUA, ainda que com um forte discurso de apoio a movimentos de autodeterminação nacional. Neste sentido, outro ponto crucial de sua estratégia foi a difusão da ideologia do livre comércio, que contribuiu para abrir as portas de outras nações aos produtos e empresas norte-americanas, discurso que se aprofundou na década de 1980, tendo em vista a necessidade de recuperação do país de uma forte crise econômica na década anterior³¹.

O efeito colateral desse processo foi que a centralidade no investimento direto nas empresas norte-americanas, bem como a possibilidade de expansão de suas áreas de atuação a nível global acabou dotando-as de certa independência. As denominadas “empresas transnacionais” ajudaram a minar o exclusivismo do Estado no sistema internacional ao não estarem sujeitas a nenhuma autoridade e poderem defender seus próprios interesses frente a outros membros da geopolítica capitalista³².

Essa política econômica estadunidense possuía como base material de sua expansão estratégias de fusão entre a produção e a distribuição através de instrumentos de mercados de massa, como grandes varejistas, agências de propaganda, empresas de vendas pelo correio e cadeias de lojas comerciais. Para maior proveito desse pano de fundo as empresas passaram a se organizar administrativamente de maneira hierarquizada, articulando a ação de setores diversos empenhados em um único objetivo. Desde a prospecção de mercado, até a produção, a divulgação e a distribuição havia uma cadeia de setores reunidos em torno de um objetivo comum, a difusão de seus produtos e de sua marca. Houve então uma maior racionalização e, conseqüentemente, a otimização do monitoramento do mercado e dos processos de trabalho, dotando assim as empresas de uma maior autonomia.

Esse cenário marca o início do processo de decadência da hegemonia dos EUA, processo que segundo Arrighi (1996) se torna cada vez mais rápido a cada ciclo que passa. Esse período, ainda de acordo com o autor, conserva trajetórias comuns em todos os ciclos: a alienação dos Estados aos interesses monetários, com a transferência do capital excedente que não encontra receptividade no comércio para o financiamento

30 *Ibidem*, p. 68.

31 *Ibidem*, p. 71.

32 *Ibidem*, p. 64.

de atividades bélicas. Esse ímpeto para a guerra pode se desenvolver tanto como um fim em si mesmo, sendo um importante fator de absorção do excedente de capitais, como visando a despossessão do Estado atacado, para o aproveitamento dos recursos por ele detidos ou de alguma vantagem estratégica específica.

De acordo com Arrighi, vivemos, portanto, um turbulento momento de caos sistêmico. Perdendo força desde a crise da década de 1970 os EUA já não possuem a hegemonia na condução do capitalismo a nível mundial. Ainda que sejam a primeira economia do mundo, seu protecionismo econômico mais contribuiu para a abertura de mercados externos, que aliados à maior independência das empresas, iniciou o processo de transferência de fluxos financeiros para fora de seu território.

Segundo o autor, ainda, a criação de instituições internacionais também abriu uma arena para o multilateralismo e a ação de países emergentes econômica e politicamente, como é o caso da China e da Rússia em sua atuação na ONU. O surgimento de blocos econômicos que visam projetar países e regiões de forma mais competitiva no mercado internacional torna-se também um vultuoso obstáculo para a enfraquecida hegemonia norte-americana. Para os EUA o neoliberalismo surge como a última esperança para a manutenção de seu poder, contribuindo para a atração de capitais para si, enquanto esvazia o restante do mundo, até então dominado pelas empresas que a própria ascensão norte-americana havia dispersado.

Nos limites de expansão de um ciclo sistêmico as hegemonias tendem a impedir também a ampliação do mercado para além de seus benefícios. Uma das formas de manter o capital circulando é investir em arte, por exemplo. Em convergência com Arrighi, neste ponto Harvey (2011) atribui ainda à urbanização um importante papel na criação de meios de investimento, tanto em empreendimentos imobiliários, quanto na formação de cidades como pontos de concentração de atividades econômicas tão diversas quanto o cosmopolitismo que apenas o espaço urbano pode oferecer. Essa relação será melhor analisada no último item deste capítulo.

Os ciclos sistêmicos de acumulação que Arrighi propõe nos auxiliam a compreender, em primeiro lugar, como se deu o processo de expansão da economia capitalista, que por sua vez originou o imaginário geopolítico moderno. Além disso, também nos serve como ferramenta para dividir o capitalismo histórico em períodos marcados pelas estratégias e formas geográficas resultantes das ações de suas respectivas hegemonias. Também há a possibilidade, como já destacado anteriormente, de analisar as estratégias utilizadas em cada período, de modo a atestar rompimentos e

continuidades de acordo com os momentos precedentes.

Neste sentido o autor aponta ainda que há uma continuidade nas ações genovêsa e britânica, pois ambas hegemonias lançaram mão de estruturas organizacionais de orientação cosmopolitas-imperialistas, enquanto que os ciclos liderados por EUA e Províncias Unidas Holandesas possuíram um caráter corporativista-nacionalista³³. Claro que, apesar dessas semelhanças, não podemos ignorar o fato de que há sempre um aumento de complexidade de um ciclo para o outro.

Essa periodização dos ciclos sistêmicos de acumulação de Arrighi converge com o conceito de “umbral de poder”, proposto por Gullo (2018). Segundo ele,

[...] el concepto de ‘umbral de poder’ está relacionado con la autonomía externa y lo entenderemos [...] como el poder mínimo que necesita alcanzar un Estado para intentar participar, en calidad de actor principal, en la construcción del orden internacional en un momento determinado de la historia, es decir, para intentar convertirse en un protagonista principal de la historia mundial (p. 179).

Cada país que alcança esse patamar imprime em seu período histórico uma forma geográfica que possibilita a condução da hegemonia no sistema capitalista. Ainda segundo Gullo, até o presente momento foram quatro os tipos ideais de umbrais de poder: a cidade-Estado, o Estado-nação, o Estado-nação industrial e o Estado continental-industrial.

Tais nomenclaturas se alinham perfeitamente com o resultado das estratégias de cada líder dos processos de expansão do capitalismo. Como vimos anteriormente, a forma de organização de cada hegemonia capitalista esteve em consonância com as necessidades e estratégias disponíveis em seus respectivos contextos. A superação da condição anterior e o ganho quantitativo de abrangência relacional ampliou proporcionalmente o tamanho das formas territoriais, bem como da complexidade das formas de organização do âmbito produtivo. O grande desafio é desvelar as consequências desse processo, uma vez que suas implicações se espalham em diferentes escalas, desde as mais amplas, do sistema interestatal aqui descrito, até as mais próximas do cotidiano. Uma abordagem multiescalar torna-se então questão de grande importância, sobretudo para apontar as mais relevantes para o desenvolvimento da presente pesquisa.

1.3 DIFERENTES ESCALAS DE ANÁLISE

33 *Ibidem*, p. 71.

A expansão da economia capitalista à nível mundial, aliada ao crescimento do Estado como expressão de suas formas político territoriais deram origem a uma nova compreensão sobre a divisão do espaço. Esse processo contribuiu com a criação de uma hierarquia de escalas geográficas, cujas funções estão diretamente ligadas com o funcionamento da totalidade do sistema (AGNEW, 2005). Por sua vez, a cada camada corresponde um conjunto de características que, apesar de não estarem descoladas umas das outras, dada a sua natureza sistemática, demandam aproximações particulares, de modo a evidenciar de quais âmbitos são difundidas as ordens e/ou resistências que se materializarão a partir das dinâmicas sociais.

De acordo com Agnew, a escala mais ampla seria a Global, que considera o mundo em sua extensão total, visando dar conta dos grandes movimentos políticos e econômicos difundidos desde o centro do sistema capitalista. Em seguida temos a escala Internacional, pautada pela relação entre os Estados e as tensões e contradições inerentes ao caráter desigual fundamental da economia capitalista. A escala Doméstica/Nacional, por sua vez, analisa o Estado individualmente, voltando-se para seus recursos e aspirações, que partindo da política interna se projetam internacionalmente e, de acordo com o seu poder nesse âmbito, podem chegar a alguma relevância global. E por último temos a escala Regional, que corresponde às partes que compõem o Estado.

Durante muito tempo foi um consenso no imaginário geopolítico moderno que, apesar do caráter sistemático que reúne as diferentes escalas, as ações partiriam sempre do âmbito global “para baixo”. Contudo, como detalharemos nos capítulos seguintes, o contexto contemporâneo, marcado por um capitalismo globalizado baseado na fragmentação econômica e política dos territórios contribui para colocar em xeque essa concepção, uma vez que os regionalismos cada vez mais ganham força e projetam seu protagonismo político a nível global. Cabe então ir um pouco mais além da teorização proposta pela Geopolítica Crítica no que tange as escalas, por sua abordagem majoritariamente voltada para suas instâncias de abrangência mais amplas.

Neste sentido, a discussão sobre escala geográfica proposta por Smith (2000), por sua vez, visa afirmar que a política do cotidiano é inerentemente espacial e se desenrola em diferentes âmbitos de acordo com o seu poder de alcance. Logo, é possível apontar nas escalas mais restritas as consequências das decisões tomadas naquelas mais amplas. Da mesma forma, o sucesso de um dado intento de superação de contradições sociais pode ser mensurado segundo a sua capacidade de ampliar seu raio

de ação e atingir outras escalas. Neste ponto, Smith e Agnew convergem ao ressaltar o caráter social da construção das escalas geográficas.

O estabelecimento das escalas, como diferentes instâncias de um sistema coeso, contribui com “[...] a divisão do mundo em localidades, regiões, nações e assim por diante é essencialmente considerada natural”³⁴, fato que ocasiona uma visão compartimentada da totalidade. O problema apontado por Smith é que em geral, para o pensamento social ocidental que passou a se voltar para a questão ao longo do século XX “[...] a subordinação do espaço ao tempo significou que a diferença espacial foi ignorada ou tratada como trivial: ela penetrava na teoria social somente na medida em que se podiam ver diferentes processos sociais em lugares diferentes”³⁵. O desafio é unificar diferentes escalas, demonstrando continuidades entre os fenômenos que se apresentam em cada uma delas, o que o autor chama “saltar escalas”. É necessário que as conexões entre elas sejam remontadas, de modo a fomentar estratégias de ação política mais eficientes para esse salto. Portanto, para além da afirmação do caráter social do estabelecimento das escalas, Smith também reforça o seu conteúdo político.

A forma pela qual se definem as escalas geográficas é entendida pelo autor da seguinte forma:

É possível conceber a escala como uma resolução geográfica de processos sociais contraditórios de competição e cooperação. A produção e a reprodução contínuas da escala expressa tanto a disputa social quanto a geográfica para estabelecer fronteiras entre diferentes lugares, localizações e sítios de experiência. A construção do lugar implica a produção da escala, na medida em que os lugares são diferenciados uns dos outros; a escala é o critério de diferença, não tanto entre lugares como entre tipos diferentes de lugares”³⁶.

A determinação das escalas se torna então objeto de poder por sua propriedade de definir as dinâmicas que delimitam cada uma delas, bem como na possibilidade de, com essa definição, suprimir ou tirar de evidência as ações de determinados grupos sociais. Não podemos deixar de levar em consideração, portanto que “é a escala geográfica que define as fronteiras e limita as identidades em torno das quais o controle é exercido e contestado”³⁷.

Tomando isso em conta, o autor visa reforçar que, para além de uma contiguidade entre as diferentes escalas, há também uma constante transitoriedade entre os fenômenos nelas presentes que precisa ser retomada. É essa questão que Smith torna

34 *Ibidem*, p. 139.

35 *Ibidem*, p. 138.

36 *Ibidem*, p. 142.

37 *Ibidem*, p. 144.

central em seu texto com o intuito de afirmar que “[...] a importância de ‘saltar escalas’ está precisamente nessa conexão social e política ativa de escalas aparentemente distintas, sua confusão e anulação deliberadas”³⁸. As escalas devem, portanto, ser compreendidas como partes conectadas de maneira orgânica, não a partir de uma perspectiva hierárquica. A relação entre elas é marcada pelas disputas políticas na tentativa de contingenciamento ou de expansão de determinado fato presente no espaço, tornando-se necessário desvelar os processos pelas quais ocorrem os saltos de escala.

Smith propõe então a delimitação de sete escalas diferentes: a do corpo, da casa, da comunidade, do espaço urbano, da região, do Estado-nação e a global. A escala do corpo é fundamentada, mais do que as outras, na dialética entre a identidade e a diferença, movimento que se dá a partir da relação com seus pares, além de estar sujeito às contingências das necessidades fisiológicas. As disputas políticas pautadas a partir de questões de gênero são bons exemplos de salto de escala que parte do corpo para o Estado-nação nas lutas da mulher pela legalização do aborto, ou da população LGBTQ+ no reconhecimento de direitos como o nome social e o matrimônio.

A escala da casa remonta ao lugar de reprodução pessoal e familiar, tanto em seu interior quanto em seu entorno. Sua forma e localização são questões diretamente relacionadas com a escala do corpo, no caso de questões raciais/étnicas que em determinados contextos sociais definem os espaços a serem ocupados por diferentes indivíduos, assim como suas dinâmicas podem estar atreladas à questão de gênero, por exemplo, onde geralmente é a mulher que cuida dos trabalhadores domésticos e o homem de questões financeiras.

A casa possui também grande importância perante a escala corporal por ser o lugar mais imediato de construção da identidade pessoal. Por isso a falta de moradia constitui uma grande perda de poder sobre a consolidação da própria identidade. O salto de escala a partir desse âmbito está relacionado com o fato de a casa, apesar de seus limites físicos, estar em contato direto com as dinâmicas comunitárias, que por sua vez podem ser resultado de ações postas desde escalas mais amplas, como políticas públicas da prefeitura, do estado, do governo federal e até mesmo de contextos geopolíticos.

É necessário destacar que esses atributos também variam de acordo com os contextos políticos e culturais vigentes em diferentes lugares e épocas. Talvez estejamos vivendo um momento onde o modelo familiar nuclear heteronormativo vigente

38 *Ibidem*.

esteja em um franco processo de declínio, resultante, entre outros fatores, de lutas políticas que saltaram da escala do corpo não apenas para a da casa, mas para outras mais amplas.

A escala da comunidade, concebida como o âmbito da reprodução social, é mais complexa, tanto em composição quanto em definições. Além de indivíduos e casa, ela também incorpora uma vasta gama de instituições sociais e culturais que se relacionam, desde escolas, igrejas, espaços de lazer, etc., tanto públicas quanto privados, locais de trabalho e de prestação de serviços básicos ou lojas. Seu significado em realidade é vago, uma vez que o termo é utilizado em diferentes contextos, e inclusive em diferentes escalas, desde um simples bairro até uma comunidade de nações ou de empresas. Seu uso nestes casos pode figurar como um eufemismo, utilizado para mascarar relações de poder e exploração. Ela “[...] envolve o acesso político e cultural ao espaço da comunidade”³⁹ e está ligada à reprodução social e a construção do espaço ao nível do cotidiano.

As formas de organização das comunidades também podem variar, assumindo formas espaciais muito distintas. As identidades comunitárias estão relacionadas com as mais diversas características, como é o caso de bairros operários ou étnicos, exemplos mais corriqueiros de construção de uma identificação de propriedade com o lugar habitado. A formação de uma comunidade, portanto, está relacionada com as condições de produção espacial de determinados grupos sociais. O significado que a comunidade tem para os moradores de uma favela é diferente daqueles que habitam um condomínio de alto padrão, por exemplo. Há uma diferença entre as possibilidades materiais de reprodução social de uns e outros pois, “[...] o acesso diferenciado ao espaço leva a diferenças de poder na construção da escala espacial da vida cotidiana, semanal e sazonal”⁴⁰. Frente a isso, a construção de uma identidade nessa escala é de suma importância para a espacialização das lutas dos grupos sociais subalternizados, uma vez que, por estarem baseadas no lugar, podem assegurar a unidade de grupos sociais que até então estavam fragmentados em uma comunidade definida politicamente.

O espaço urbano é uma outra escala, um pouco mais ampla que a comunidade e que é constituída por diferentes atividades e funções. A distribuição dos elementos que o compõem, bem como os usos distintos de seus lugares é amplamente influenciada pelo mercado imobiliário, que age de acordo com a distinção básica entre

39 *Ibidem*, p. 143.

40 *Ibidem*, p. 149.

espaços residenciais e espaços de trabalho. Essa cisão embasa as relações de gênero espacializadas as quais já nos referimos. Contudo, como também já ressaltado, mudanças de hábitos como uma ampliação dos papéis femininos na sociedade, ou a importância crescente do *home office*, contribuem para mudanças nesse contexto. O espaço urbano marca também uma espécie de transição entre diferentes escalas pois, dado o seu papel de aglutinador e organizador do mundo do trabalho, contribui para transmitir ao cotidiano dos trabalhadores as ordens e dinâmicas decididas em escalas mais amplas.

A escala regional, por sua vez, está diretamente relacionada com os ritmos postos na economia nacional e global, bem como tem sua identidade pautada pelos tipos de trabalho ali desenvolvidos. A região envolve uma rede de conexões econômicas entre uma cadeia de sujeitos que vai dos produtores a distribuidores e que constitui a base de sua dinâmica. A formação de uma região não depende, portanto, de elementos locais e individuais, mas depende de estruturas culturais, políticas e econômicas mais amplas. É aí onde a divisão social do trabalho se expressa de forma mais densa, uma vez que as diferentes condições, meios e níveis de produção social possuem uma distribuição distinta entre os vários lugares, urbanos ou rurais.

Frente a isso, os processos envolvidos em sua manutenção, ao sofrerem alguma oscilação, podem culminar em impactos na sua unidade, uma vez que seus limites, ou fronteiras regionais, são porosas e cambiáveis. Esse fator atesta a sensibilidade que a região possui perante os acontecimentos registrados nas escalas nacional e global. Por estar relacionada com a economia e, conseqüentemente, com o mundo do trabalho, a produção e a reprodução, assim como a articulação e a desarticulação de uma identidade regional estão no cerne da articulação política.

O Estado-Nação pode ser entendido como uma divisão do mercado mundial, tendo sido estabelecido, como já afirmado anteriormente, como nova forma política em consonância com a expansão da economia capitalista. Apesar de haverem outras formas de Estado registradas na história, como é o caso das cidades-Estado da antiguidade ou do início do Renascimento, além de organizações como ducados e feudos, entre outros, o Estado moderno se difere por garantir uma cidadania referente a uma nação, que por sua vez possui uma base territorial. Smith concebe a escala do Estado-nação como resultado de um compromisso territorial entre necessidades diferenciadas da classe capitalista. Se a competição, expressa na concorrência, é um dado fundamental na relação entre os detentores dos meios de produção, por outro lado não pode ocorrer de

forma irrestrita, demandando assim uma racionalização que possibilite a acumulação do capital e a reprodução social.

O Estado-nação torna-se então uma solução, como forma territorial capaz de reunir as condições necessárias para o pleno desenvolvimento das forças produtivas organizadas pela classe dominante nacional, que compete/coopera entre si, de acordo com suas necessidades. Essa cooperação pode marcar também a relação entre um determinado Estado-nação e seus pares. Apesar da fixidez com que esse processo acaba demonstrando na paisagem, seu pleno desenvolvimento demanda um alto grau de fluidez. Lembremos que a natureza expansionista do capitalismo é latente e demanda sempre uma ampliação do alcance de suas bases materiais. Dessa forma, a medida que a acumulação de capital necessita dessa expansão, a forma territorialmente institucionalizada entra em decadência e o sistema urge por formas espaciais alternativas. Daí deriva, por exemplo, a criação de novos âmbitos decisórios na política internacional, como é o caso de instituições como a ONU e os grandes blocos regionais. Essas podem ser estratégias para fazer frente ao Estado continental-industrial, umbral de poder característico do ciclo de acumulação mais recente, em um período da história onde a mudança e a ampliação dos limites territoriais nacionais já não pode ocorrer de maneira tão banal quanto no passado.

A condução deste âmbito também implica uma instância de luta política, uma vez que o Estado é talvez a escala que possui mais transitoriedade entre as demais. Possui legitimidade de atuação no sistema internacional, assim como também nas escalas regional, urbana, comunitária e até mesmo corporal. A luta por influenciar suas ações pode mobilizar sujeitos e grupos sociais que vão desde as grandes empresas até minorias, ocasionando fenômenos dos mais progressistas, como o caso das lutas por libertação nacional de territórios coloniais, aos mais conservadores, como o separatismo pautado pelo racismo e movimentos de caráter xenófobo.

A escala global, apesar de sua amplitude, é em primeira instância uma construção social e em segunda uma construção da circulação do capital. Como o capitalismo demanda uma constante ampliação de seu raio de ação, contribui para a consolidação de uma compreensão da sociedade moderna como um sistema de extensão global. Esse processo se deu a partir da formação de uma consciência histórica que marcou o encontro da sociedade capitalista com outros povos, como os indígenas americanos e os africanos, como um processo de descobrimento, fomentando um imaginário que só pode ser desmontado a partir de uma perspectiva histórica.

Sua aspiração global remonta a articulação de diferentes nações capitalistas que emergiram na esteira das revoluções burguesas que, a partir da Europa, rompendo com a ordem feudal, reorganizaram a sociedade de acordo com as necessidades postas pelo poder econômico progressivamente conquistado. Esse âmbito também implica disputas de caráter político, uma vez que esse ideal de civilização que silencia a existência de outras experiências também institui uma divisão no sistema internacional entre os países considerados desenvolvidos em relação aos subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. Para além disso, esse poder disperso globalmente, mas que atua sincronicamente na reprodução do capitalismo, também salta escalas e influencia as dinâmicas de escalas mais restritas, daí a emergência de movimentos sociais voltados a pautas globais, como o direito das mulheres e as questões ambientais, por exemplo.

Nesse sentido, é necessário nos voltarmos para o desenvolvimento das dinâmicas locais, uma vez que, apesar de a cidade, o Estado e o sistema interestatal-internacional serem os principais pontos de difusão de ordens que plasmam desde o centro do sistema capitalista, suas diretrizes se chocam com as necessidades e contradições específicas de cada lugar. Como afirmado por André (2019), é necessária uma abordagem ontológica na análise dos fenômenos geográficos levando em consideração essas relações entre localidades específicas e escalas mais abrangentes, pois cada lugar representa as grandes dinâmicas globais à sua maneira. A geografia ontológica proposta pelo autor se funda numa reflexão sobre as contradições inerentes ao capitalismo, mas que em cada ponto do planeta organiza de forma diferenciada as relações de poder em suas diferentes instâncias, seja a partir de questões de classe, raça ou gênero.

Além disso, ainda de acordo com o autor, é necessário levar em consideração que há uma tradição geográfica, de raiz eurocêntrica, que impõe teorias sobre a realidade concreta das cidades latino-americanas, fundamentalmente marcadas pelas contradições da colonização, de maneira que a dimensão empírica que baseou a criação dessas teorias era de um contexto alheio ao que aqui se apresenta, tornando-as inviáveis e equivocadas no plano do cotidiano. Portanto,

[...] uma geografia que vislumbre colocar o espaço na perspectiva de uma teoria social crítica deve assumir a posição daqueles que o colonialismo e as demais etapas da acumulação sistêmica que resultaram do conluio entre Estados Nacionais e Corporações condenaram à situações de marginalização⁴¹.

41 *Ibidem*, p. 4.

A sociabilidade que baseia as cidades latino-americanas detém diferenças expressivas em relação a suas contrapartes europeias. Muitas das teorias que são difundidas a partir de lá não levam em consideração os traços que a colonialidade marcou de maneira profunda em nossa história passada, mas que segue presente na atualidade. Como exemplifica André:

[...] na realidade sul americana é importante compreender que o direito à cidade proclamado por Henry Lefebvre jamais se realizou, que nossas cidades não são obras de arte, que elas, desde a colonização até os dias atuais, foram veículos de sucessivas ordens geopolíticas em que nossos territórios foram e são sucessivamente espoliados. Nossas cidades jamais esboçaram a conjunção de direitos que configuram o que Lefebvre chamou de direito à cidade, como uma forma de direito superior, capaz de transformar a vida urbana no lugar do reino da autonomia e da liberdade: o direito ao trabalho decente, à moradia salubre, à educação capaz de garantir a autonomia, o transporte coletivo confortável, o lazer capaz de oferecer situações de prazer e alegria. Nossas cidades, para uma parte importante dos seus habitantes é o lugar da insegurança social, econômica e psicológica, é o lugar da superexploração, do medo da violência e da morte violenta⁴².

A partir dessas primeiras considerações, propomos no presente trabalho uma análise do processo de inserção de Foz do Iguaçu na formação de uma rede de cidades articulada a partir do Mercosul com o intuito de projetá-las não apenas na região do Cone Sul, mas também globalmente. Nosso intuito é buscar possíveis impactos da formação dessa rede nos fluxos transfronteiriços na região da Tríplice Fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina, uma vez que os municípios argentino e paraguaio que possuem contiguidades com o brasileiro não participam da mesma rede.

Para isso, é necessário remontar os fenômenos que confluem das escalas global e do Estado-nação para o espaço urbano iguaçuense, já que essa articulação é resultado de um novo contexto político-econômico onde o regionalismo alça um novo patamar no sistema internacional. A este último processo nos voltaremos no segundo capítulo desta dissertação. Mas antes é necessário que retomemos a discussão das escalas, mas privilegiando especificamente o espaço urbano, de forma a colocar em evidência como os processos estabelecidos nas escalas mais amplas podem impactar o seu desenvolvimento.

1.4 GEOPOLÍTICA E URBANIZAÇÃO

42 *Ibidem*, p. 11.

Desde os primórdios do desenvolvimento das forças produtivas que viabilizaram o estabelecimento do capitalismo como um sistema mundial a urbanização têm servido como um elemento estratégico em sua expansão. A acumulação de riquezas e a urbanização são dados estritamente relacionados (ANDRÉ, 2016). Podemos, a partir disso, encontrar evidências da centralidade que o espaço urbano possui no processo de expansão capitalista, que culmina nos dias atuais em um fenômeno que abarca a totalidade do espaço global.

No mesmo sentido, para seguir as diretrizes de uma geografia estabelecida a partir da materialização de cada lugar, em uma perspectiva ontológica, como proposto por André (2019), demanda um esforço de periodização a partir de distintos períodos geopolíticos que marcam dinâmicas específicas no processo de urbanização, que por sua vez são marcadas por uma complexa rede multiescalar de fatores. De acordo com o autor, ainda nos dias atuais, a cidade é uma importante evidência material das forças centrípetas que a formam e dominam. Para compreender essas forças é necessário analisar a história de cada cidade a partir da perspectiva do poder, dos negócios e dos sistemas técnicos e de engenharia, convergindo com a proposta de Milton Santos para a periodização a partir dos sistemas de modernização, além das contradições socioespaciais que apresentam (ANDRÉ, 2016).

Além disso, é possível também estabelecer correlações entre as divisões territoriais do trabalho, definidas pela geopolítica do sistema internacional, a produção do espaço urbano e a vida cotidiana. André propõe, então, uma relação entre o que chama de *Períodos Geopolíticos*⁴³, marcados pela ascensão de uma determinada hegemonia política no sistema interestatal capitalista, baseado na compreensão de que cada uma delas fez das cidades latino-americanas territórios utilitários para a manutenção de sua condição. Cada um desses períodos implicam em diferentes divisões territoriais do trabalho, definidas pela geopolítica do sistema internacional, a produção do espaço urbano e a vida cotidiana que se desenvolve em cada cidade.

Tal periodização se baseia em três matrizes teóricas fundamentais. A primeira, relacionada às hegemonias relacionadas aos ciclos sistêmicos de acumulação e proposta por Arrighi (1996), já foi anteriormente apresentada. A segunda é estabelecida por Milton Santos (2011), ao afirmar que em cada período de expansão capitalista há cidades que se tornam o núcleo duro político e econômico do processo. E por fim, a proposta de Lefebvre (2008) que, além de afirmar o papel que o espaço urbano cumpre

43 *Ibidem*, p. 18-19.

ao reproduzir lógicas de poder, compreende a cidade como o local de choque entre uma ordem distante, difundida desde os centros decisórios do sistema capitalista, e uma ordem próxima, marcada pelas especificidades de cada lugar. Apesar de os lugares estarem inseridos dentro dessa dinâmica de poder, eles não se tornam receptáculos passivos dos mandos exógenos, instituindo essa relação dialética entre ordem distante e ordem próxima apontada pelo autor.

Cada período geopolítico é marcado por disputas pelo lugar de hegemonia no sistema interestatal originado no desenvolvimento da sociedade capitalista, (re)estruturando a divisão internacional do trabalho a partir do ordenamento e hierarquização dos mandos de cada país: os que liderarão e os que serão subordinados. Da mesma forma, a distribuição da riqueza entre aqueles que se apropriarão e os que fornecerão suas matérias-primas, ou a produção de técnicas e tecnologias de uns, que submeterão os outros, influenciando assim a formulação de paradigmas urbanísticos e agrários, bem como a exploração do trabalho e as formas de consumo (ANDRÉ, 2019).

Ainda segundo André (2016), o caso da urbanização latino-americana se torna emblemático por conta das particularidades que apresentam por conta da experiência colonial. Por terem sido estabelecidas como veículos de acumulação de riqueza e poder, fazendo parte dos fluxos globais de negócios e governança, elas reproduzem um padrão de fragmentação vertical, em relação às dinâmicas do centro do capitalismo, e também horizontal, em seu funcionamento interno, marcado pela violência que visa a sujeição e o controle de grupos sociais marginalizados, para a manutenção da ordem dependente a qual estão inseridas. Nos cabe, portanto, apresentar a periodização proposta por André, paralela ao processo de expansão capitalista que culminou na urbanização da América Latina.

O primeiro dos ciclos apontados pelo autor remonta ao processo de colonização por parte das coroas espanhola e portuguesa. Ele compreende um período que abrange do fim do século XV ao início do XIX, quando começam também os primeiros movimentos de independência na região. Contudo, as dinâmicas que inauguram essa periodização remontam a acontecimentos muito mais antigos e que são extremamente relevantes para a compreensão de seus desdobramentos nas colônias. Ainda na Idade Média já havia a compreensão de que a consolidação de pequenas redes de cidades poderiam assegurar uma melhor fluidez do tráfego mercantil, sobretudo em sentido leste, pois no rumo contrário haviam embates na tentativa de expulsão dos mouros da Península Ibérica. Esse processo marca o que Romero (2004) denominou de

uma primeira expansão periférica no continente e que “[...] fue la tarea que las burguesías urbanas propusieron tácitamente a las clases señoriales, esbozando un ajuste entre dos grupos que, em rigor, funcionaban de manera distinta” (p. 27). Ela foi progressivamente consolidando o que autor denomina de *sociedad feudoburguesa*, nascida na junção dos interesses dessas duas classes: dos senhores feudais e da monarquia, que através dessa rede de cidades teriam melhores condições de defender seus domínios territoriais e da burguesia, que tinha o espaço urbano como o ambiente perfeito para os desdobramentos de suas atividades.

Essa primeira onda de expansão europeia durou do século XI até o XIV, tendo sido interrompida pelos desdobramentos da peste negra. Contudo, a compreensão de que a cidade consistia em “[...] un instrumento perfecto de dominación; naturalmente, para quien dominara la ciudad”⁴⁴ seria uma lição inesquecível para os envolvidos nesse projeto de expansão territorial. Essa foi a principal diretriz para a segunda onda de expansão, que se deu entre os séculos XV e XVIII. Portugal e Espanha, as duas nações que estavam na dianteira desse processo, contudo, acabaram por desenvolver estratégias distintas em relação a isso.

Enquanto a coroa portuguesa investia no estabelecimento de uma rota alternativa para as Índias através do contorno do continente africano, os espanhóis acabaram optando por buscar um novo caminho contornando o globo terrestre, atravessando o Oceano Atlântico. Essa diferença de estratégias pode ser consequência direta do Tratado de Alcáçovas, de 1479, que colocava fim na disputa pelo Trono de Castela e, entre outros pontos, auferia a Portugal a exclusividade na exploração da costa africana, enquanto à Espanha restava apenas o domínio das Ilhas Canárias. A iniciativa espanhola culminou na chegada à América em 1492, em expedição de Cristóvão Colombo, e a portuguesa na expedição de Vasco da Gama, que entre 1497/98 chegou à Índia após contornar a África.

Posteriormente à chegada de Portugal ao sul do continente recém-descoberto pelos espanhóis, há uma corrida pelo estabelecimento de limites entre os territórios das duas coroas. Concretamente a posse do território se dava a partir da chegada e da fundação de cidades. Porém, a maior parte dos domínios territoriais, desconhecidos até muito tempo após a chegada de Colombo, eram estabelecidos a partir de uma posse puramente intelectual, repartindo as novas terras sem ao menos conhecê-las, em uma época onde a cartografia e as técnicas de agrimensura ainda

44 *Ibidem*, p. 28.

possuíam níveis muito baixos de exatidão. Daí a importância da urbanização como forma de conquista e ampliação dos territórios, segundo Romero, sobretudo por parte da coroa espanhola, uma vez que os portugueses demoraram para perceber seu potencial estratégico.

As cidades coloniais espanholas, portanto, possuíam um papel que marcou sua natureza, tanto física quanto social. Se por um lado elas expressavam o rigor de um planejamento transposto para as quadras bem conformadas, apelidadas de *ciudades em damero*, por outro havia uma rígida estrutura social marcada pela responsabilidade de seus componentes frente a continuidade com o projeto expansionista da coroa. Como formas jurídicas e físicas, as primeiras cidades latino-americanas serviram como ferramenta de ocupação territorial através da constituição de uma nova sociedade⁴⁵.

Paralelo aos desdobramentos da chegada à América, na Europa as cidades também despontavam como o centro dos processos que fundavam uma nova concepção de mundo. “O ar da cidade liberta”, um famoso ditado europeu que remonta à Idade Média, ilustrava a concentração de novas formas de sociabilidade fundadas nas atividades econômicas de caráter mercantil desenvolvidas pela burguesia no espaço urbano, mostrando-se assim uma alternativa para o rompimento com a ordem feudal baseada no campo.

Não é por acaso que, como vimos, o primeiro umbral de poder do capitalismo histórico é a cidade-Estado. E isso só ocorre por conta da possibilidade de, perante um contexto de ampliação das atividades mercantilistas, as cidades-Estado italianas possuírem o nível de organização e recursos necessários para o estabelecimento de relações com a China e a Índia, fontes de grande parte dos produtos que alimentavam o incipiente mercado europeu. Ainda que progressivamente perdessem sua centralidade nesse processo, foi a partir do capital ali acumulado, mais especificamente em Gênova, que o ímpeto expansionista espanhol foi financiado.

Contudo, os contínuos conflitos armados entre governantes europeus no período levou a uma desarticulação nas redes transeuropeias de comércio. Os impactos foram sentidos no cotidiano das cidades, onde o desabastecimento decorrente da interrupção dos fluxos comerciais ocasionou uma série de revoltas. Isso acabou demandando a criação de uma arena de mediação de conflitos, de maneira a possibilitar um domínio básico dos governantes sobre seus respectivos territórios. É neste momento

45 *Ibidem*, p. 61.

que a fusão fundamental das forças capitalistas com o Estado marca a sujeição das cidades pela estrutura estatal moderna (ARRIGHI, 1996). Esse processo freia a centralidade das cidades-Estado italianas como a hegemonia dos primeiros ímpetus de expansão do capitalismo.

Frente sua recusa em romper com a ordem feudal e orientar sua política territorial para o desenvolvimento das forças produtivas capitalistas, a Espanha também não pôde alcançar esse status. Contudo, os fluxos financeiros e mercantis provenientes da exploração de seus novos domínios possibilitaram a consolidação de duas hegemonias posteriores. A holandesa, que em dado momento atuou na tomada de suas redes de comércio, ocupando determinadas porções dos territórios americanos, e a inglesa, cujas bases econômicas foram formadas a partir de empréstimos à coroa espanhola, bem como da ação de piratas, que por muito tempo atuaram desviando carregamentos de metais preciosos para a Inglaterra⁴⁶.

Ainda que tenham instituído e consolidado o Estado-nação como forma política fundamental para sua hegemonia, as cidades ainda cumpriram um importante papel na dinâmica capitalista posta pelas Províncias Unidas Holandesas. Com a criação da primeira bolsa de valores com pregão permanente, em 1602, Amsterdam torna-se o mercado central de moedas da Europa, além de possuir o maior entreposto comercial do continente⁴⁷.

A superação dos holandeses pelos ingleses seguiu o mesmo rumo, porém de forma ampliada, alcançando a hegemonia a partir da ascensão de uma classe capitalista que “[...] havia sucessivamente promovido e financiado, supervisionado e tirado proveito de uma expansão comercial que abrangera uma multiplicidade de redes de poder e de comércio”⁴⁸. Tais redes de poder e comércio não poderiam ser viabilizadas sem o estabelecimento de cidades, das mais variadas formas e com funções específicas, seja na consolidação do domínio territorial, a partir da concentração de instituições ligadas à administração estatal, ou na contribuição com a fluidez do escoamento e do recebimento de mercadorias e matérias-primas, como no caso das cidades portuárias.

Com o advento do Iluminismo, entre os séculos XVII e XVIII, as cidades passam a ser também o centro de difusão das bases filosófico-ideológicas modernas. Com um conjunto de ideias fundada na concepção de uma história universal, linear e evolutiva no sentido de um progresso sempre positivo, a modernidade pode ser entendida

46 *Ibidem*, p. 214.

47 *Ibidem*, p. 142.

48 *Ibidem*, p. 148.

como um fenômeno essencialmente urbano (GOMES, 2003). Esse caráter pode ser compreendido como consequência mesmo do papel das cidades no rompimento com a ordem feudal. Ao demolir de vez o imaginário medieval, instituindo assim a dualidade entre campo x cidade como a representação do embate entre um modo de vida atrasado, invariavelmente tradicional, contra o espaço passível de racionalização e de modernização (RAMA, 2015).

Além disso, esse período marca também o ponto alto da Revolução Industrial, que ocorria na Inglaterra e foi ao mesmo tempo fomentadora de sua expansão territorial e urbana, como beneficiada e potencializada por esse processo. O estabelecimento de fábricas demandava a presença de uma quantidade considerável de mão de obra, ao passo em que as atividades que desenvolvia em determinada localidade atraía ainda mais trabalhadores. Como afirma Sposito (1988), a cidade é um dado anterior ao capitalismo, contudo, se torna um elemento fundamental para a manutenção desse modo de produção, uma vez que suas condições de concentração e densidade populacionais viabilizam, com maior rapidez, o ciclo de reprodução do capital.

Neste primeiro ciclo, marcado pelo processo de colonização na América, as cidades mais importantes foram Cidade do México, Potosí e Recife, diretamente relacionadas com as dinâmicas econômicas que marcaram a sujeição perante a metrópole e financiaram o desenvolvimento capitalista que culminou no massivo processo de industrialização da Europa. O escoamento das produções do regime de *plantations* nas colônias portuguesas e de *haciendas* nas hispânicas, junto com minerais preciosos como o ouro e a prata, marcaram o estabelecimento de diversas cidades, mas em especial o desenvolvimento desses três casos emblemáticos. Cabe destacar também a centralidade que as cidades tiveram nesse momento para garantir a conquista territorial a partir do aniquilamento e da sujeição da população indígena, bem como do tráfico e comercialização dos negros escravizados trazidos da África (ANDRÉ, 2016). O tráfico de seres humanos, para além da formação de um imenso contingente de mão de obra fundamental para as dinâmicas produtivas coloniais, também foi um lucrativo mercado em si mesmo. Sem esses elementos, dificilmente o capitalismo daria o salto necessário para estabelecer um nível de industrialização que fundaria o período de expansão seguinte.

Foi exatamente a centralidade dessa produção industrial um dos fatores que contribuiu para a consolidação da hegemonia inglesa. Frente a impossibilidade de França, Prússia e Rússia oferecerem alguma ameaça de tentativa de tomada de seu posto perante a economia mundial por conta de enfrentarem o ônus social de conflitos

recentes em que se envolveram, a Inglaterra consolidou seu império territorial ao mesmo tempo em que se tornava o mercado mais eficiente e conveniente para investimentos. As melhores condições para obter meios de pagamento e de produção eram oferecidas pela economia inglesa, assim como o melhor ponto de atração de produtos primários (ARRIGHI, 1996).

Mesmo nos primórdios do capitalismo histórico já podia ser observada essa imbricação fundamental entre sua expansão econômica e o espaço urbano. Nas cidades-Estado italianas e nas Províncias Unidas Holandesas “[...] o investimento em bens móveis, nas próprias cidades capitalistas, era o meio mais importante de combinar a especulação com o consumo ostensivo”⁴⁹. Até a anexação de áreas rurais também estava alinhada a esse propósito, mas partindo da articulação da produção agrícola em relação ao consumo urbano.

Em resumo, a criação de uma rede de caráter fundamentalmente capitalista, mas com contornos territoriais, possibilitou à hegemonia holandesa transcender os limites que conteriam os genoveses. Os britânicos ampliam essa prática, porém adicionando um componente imperial ao voltar-se para uma estratégia territorial. Tais movimentos foram possibilitados pela urbanização, expressa na construção de formas materiais que viabilizassem a fluidez dos fluxos financeiros e mercantis, mas comprometidas também com a manutenção do território e a reprodução estrutural de todo o sistema. Como propõe Harvey (2011), podemos entender as cidades como a confluência de infraestruturas e serviços vitais para a dinâmica capitalista, um ambiente caracterizado por viabilizar economias de aglomeração. Esse dinamismo, por sua vez, torna-se uma necessidade em vista do caráter irrestritamente expansivo inerente ao capitalismo.

Contudo, esse processo demandou uma organização política em um nível que apenas o Estado-nação poderia conduzir. É a partir dessa necessidade que a América Latina entra no período geopolítico subsequente, marcado pelo início dos processos de independência e da formação dos Estados nacionais na região, já nas primeiras décadas do século XIX. A principal cidade do período é Buenos Aires, um dos principais pontos de escoamento da produção entre diversos complexos agroexportadores do centro-sul do Brasil, da América Central e da costa peruana. A capital argentina, porém, se consolidou como um importante centro de atração de sistemas de engenharia, de capitais e de força de trabalho. Neste momento, as principais

49 *Ibidem*, p. 183.

atividades produtivas latino-americanas seguem sendo os produtos minerais e agrícolas, mas agora destinados às indústrias inglesas, em detrimento das atividades comerciais, majoritárias até o período anterior (ANDRÉ, 2016). O período das independências na América Latina marca a passagem da sujeição às coroas ibéricas para a área de influência inglesa (ANDRÉ, 2019).

Nesse momento um grande marco do uso instrumentalizado da urbanização com o intuito de desenvolver potencialidades produtivas e abrir caminho para o capital excedente foi a reforma de Paris empreendida por Georges-Eugène Haussmann entre 1852 e 1870. Autorizado por Napoleão III, Haussmann chamou para si a responsabilidade de transformar a capital francesa, então em crise por conta de uma série de revoltas populares resultantes das mazelas de um adensamento populacional ocasionado pela industrialização em consonância com as contradições inerentes à sociedade de classes capitalista.

Ele entendeu claramente que seu papel era atuar no sentido de sanar dois problemas fundamentais: absorver ao mesmo tempo o capital e a mão de obra excedentes. A reforma de Paris solucionou ambos ao empreender uma destruição monumental, até então nunca vista, de boa parte da cidade e da reconstrução de um novo ambiente, marcado por ruas e avenidas largas, que possibilitavam o trânsito de veículos e, sobretudo de pedestres, além de dificultar as grandes concentrações características de manifestações. Novas oportunidades de lucro foram instituídas a partir da formação de um novo estilo de vida urbano que trazia o consumo para o centro de seu cotidiano. Cafés, lojas de departamentos, óperas, etc., surgiam como novos elementos da vida urbana, que seriam copiados por todas as cidades que aspiravam ser tão modernas quanto Paris (HARVEY, 2011).

Esse modelo foi transposto para a realidade latino-americana, tendo um de seus casos mais emblemáticos a Reforma Pereira Passos, levada a cabo no Rio de Janeiro entre 1890 e 1910. O projeto, de caráter sanitarista, visava requalificar o espaço urbano da então capital do Brasil, estabelecendo uma série de infraestruturas consideradas extremamente modernas para a época, como amplas avenidas e bulevares. Porém, seguindo o padrão das modernizações de caráter conservador que se dão até os dias atuais na América Latina, o papel de centro de poder aferido aos espaços urbanos em nosso continente contribuiu para intensificar a marginalização de determinados grupos sociais, daí a expulsão dos mais pobres para as áreas menos valorizadas e, conseqüentemente, mais degradadas. No caso do Rio de Janeiro, contribuiu para a

intensificação da ocupação dos morros e do fenômeno de favelização, processo que encontra continuidade em outros países da região, com as *villas miseria*, os *cantegriles* e as *chacaritas*, entre outras formas e denominações que variam de acordo com cada localidade.

A hegemonia norte-americana, por sua vez, se consolidou concentrando o processo de formação de um mercado em seu território, além de propor um aumento da demanda efetiva. Esse salto quantitativo foi possibilitado pelo desenvolvimento de bases produtivas distintas daquelas postas pela Inglaterra. O fortalecimento das estruturas empresariais, bem como a sua verticalização, foram possibilitados pelo desenvolvimento técnico do período, que favorecia a fragmentação e especialização dos ramos do saber. A potencialização dos processos envolvidos em todo o ciclo de produção e consumo dos produtos, desde seu desenvolvimento até a distribuição, fundamentou a produção em série e o consumo massivo, propiciado pelo atrelamento das mercadorias a um estilo de vida específico, o *American Way of Life* (ARRIGHI, 1996).

Esse paradigma produtivo é conhecido como fordismo e marca os primórdios da hegemonia norte-americana (HARVEY, 1992). Sua instituição contribui com a manutenção desse cenário ao fortalecer as bases da industrialização dos EUA, criando um mercado potencial que possuía apenas os limites impostos pela ordem bipolar da Guerra Fria à expansão global, bem como ao abrir novas possibilidades de acesso a investimentos e matérias-primas no exterior.

Essa nova concepção produtiva teve seu próprio Haussmann. Replicando o gesto de seu antecessor francês, Robert Moses instituiu uma nova forma de conceber o espaço urbano a partir de grandes intervenções no período de 1930-1950. Voltado para a centralidade que o automóvel possuía no discurso do imaginário do *American Way of Life*, Moses viu na cidade de Nova York o modelo ideal para os paradigmas que desejava inserir em suas obras. Destruiu vários bairros para viabilizar uma rede de rodovias que atravessariam o espaço urbano novaiorquino e possibilitariam o livre trânsito entre o centro e os arrabaldes, onde grandes bairros suburbanos eram planejados para abrigar a população. A ideia central era afastar os diferentes lugares inscritos no cotidiano das pessoas. Os locais de residência, de trabalho, de consumo e lazer deveriam estar dispersos pela cidade, de modo a favorecer o uso do automóvel e a cultura das grandes rodovias, as *Highways* (HARVEY, 2011).

André (2016) aponta que é nesse momento, a partir da década de 1930, que é iniciado o período do desenvolvimentismo, dando um novo impulso à urbanização

na América Latina, desta vez baseada na industrialização, fomentada sobretudo pela Segunda Guerra Mundial e seu conseqüente abalo para a indústria europeia. O principal paradigma urbanístico orienta modificações no espaço urbano de modo a favorecer uma forma radiocêntrica, orientado majoritariamente pelo Estado e pelas necessidades decorrentes das operações das indústrias. A circulação de automóveis, elemento fundamental para as dinâmicas centro-subúrbio concebidas por Robert Moses, passa a ser a necessidade primeira dessas intervenções. As principais cidades latino-americanas desse período são Rio de Janeiro, Cidade do México e São Paulo, que se consolida como um importante vetor da circulação do capital no continente.

Contudo, cabe destacar que as contradições internas dos países serão intensificadas proporcionalmente à intensificação do processo e à atração de mão de obra para as cidades, causado pelo movimento contrário no espaço agrário, cada vez mais mecanizado e com o modelo de propriedade latifundiária enraizado desde os tempos da colonização. Por outro lado, a concentração da população mais pobre em cortiços e, posteriormente, nas periferias dos grandes centros urbanos, ocupadas por uma massa de despossuídos provenientes do campo, em busca de melhores condições de vida a partir do trabalho assalariado, gerou uma explosão demográfica que impacta até hoje os grandes centros urbanos latino-americanos. Como analisado por De Oliveira (2015), esse processo é marcado por limites postos ao poder de compra dos trabalhadores a partir do salário-mínimo, de forma a garantir taxas de lucro crescentes para a indústria, ao passo em que os assalariados não recebiam o suficiente para garantir sua reprodução básica. O resultado é uma espiral de pobreza e marginalização agudizado pelo racismo estrutural e a dificuldade de se estabelecer um projeto nacional que de fato garanta o caráter de cidadão de forma igualitária a toda a população.

O auge desse processo se dá no cenário pós-Segunda Guerra, no período denominado de Anos Dourados do Capitalismo, marcado por uma breve tranquilidade de mais ou menos vinte anos no centro do sistema capitalista, onde estabilidade política e econômica propiciaram um sensível aumento da qualidade de vida de uma forma geral. A hegemonia norte-americana se consolida no mundo capitalista e, apesar de após a morte de Roosevelt seu sucessor, Truman, optar por uma política de enfrentamento com a URSS que culminou na Guerra Fria, não há a ocorrência de grandes conflitos no centro do sistema internacional, tampouco enfrentamentos diretos, como na primeira metade do século.

Contudo, na década de 1970 esse cenário começa a ser dissolvido. A

hegemonia dos EUA se vê abalada por uma série de fatos internos, que em realidade começam a se dar ainda na década anterior, como o assassinato de importantes figuras políticas: John Kennedy, Martin Luther King e Malcom X. O custo político desses acontecimentos culmina no caso de Watergate, que em 1974 causa a renúncia do presidente Nixon e instaura uma crise de legitimidade e confiança no governo, que já vinha sendo abalada pela longevidade da intervenção dos EUA no Vietnã.

Cabe lembrar aqui que na América Latina as convulsões sociais já pulsavam no início da década de 1970. Uma porção de golpes de Estado levaram ao estabelecimento de governos autoritários, resultado da articulação de grupos civis e militares, que visavam a manutenção da rígida ordem social conservada a séculos, posta em xeque pela crescente organização da população em torno da reivindicação de reformas sociais. Aliado ao aumento dos índices de violência, ocasionado pela grande massa de marginalizados em decorrência das contradições de uma urbanização intensa e descontrolada, neste período há um aumento do controle do Estado, sobretudo com relação aos grupos sociais subalternos.

No pano de fundo desse cenário houve ainda uma grave crise econômica relacionada ao fenômeno da superacumulação, quando há uma grande quantidade de excedentes de capitais que não encontram oportunidades de investimento. Esse processo indica um possível início do declínio da hegemonia norte-americana, pois de acordo com Arrighi (1996), a tendência é que os ciclos se tornem cada vez mais breves. Como já exposto anteriormente, a passagem de um ciclo para outro é marcado pelo limite de investimentos possíveis no território da nação central que conduz a economia capitalista mundial. Além disso, Harvey (2011) destaca que as crises figuram como importantes momentos de reestruturação urbana, argumento endossado pelos exemplos já analisados dos casos de Haussmann e Moses.

As tentativas de superação dessa crise acabam culminando no neoliberalismo como uma forma de tentar tornar o mercado norte-americano competitivo novamente, atraindo para si capitais enquanto esvaziava o segundo e terceiro mundos. O grande marco desse processo são os governos de Ronald Reagan nos EUA e de Margareth Thatcher no Reino Unido, tidos como os grandes responsáveis por reordenarem o centro nervoso do capitalismo de acordo com concepções profundamente liberalizantes.

O paradigma fordista se torna então um fator de limitação para a expansão capitalista e há a necessidade de instituir um novo regime. A produção baseada

no modelo organizacional da indústria japonesa, marcada pela escassez de espaço resultante do pequeno território da qual faz parte, institui uma nova racionalidade. Ao contrário da concepção fordista ocidental, não há um grande volume produtivo que demanda a criação de um imaginário voltado ao consumo de massa. As mercadorias passam a ser produzidas em sentido inverso, a partir da demanda, o que contribui para uma redução dos estoques. Tendo em vista os grandes avanços da área das telecomunicações, tira-se proveito da sujeição do espaço pelo tempo na relação com os consumidores para basear-se no ideal do *just-in-time*, a produção voltada à demanda e à personalização. Harvey (1992) denomina essa nova concepção produtiva de *Acumulação Flexível*.

De acordo com Arrighi (1996), esse novo paradigma não apenas introduziu inovações no âmbito da produção, como também instituiu um sistema multiestratificado de subcontratações, nos moldes do que hoje denominamos terceirização. Ela se baseia não apenas na questão da mão de obra, como também o estabelecimento de contratos com unidades industriais de diferentes donos, articuladas em torno do processo produtivo de uma dada mercadoria. O processo produtivo fragmentado cumpriu um papel fundamental no processo, uma vez que para assegurar a coesão interna entre as diferentes empresas e não erodir o sistema por conta da concorrência, as indústrias japonesas passaram a explorar os mercados vizinhos, sobretudo em busca de mão de obra.

Esse regime de acumulação flexível é o responsável por um movimento de busca de diversificação no âmbito da produção, na procura de melhores ofertas de insumos e de mão de obra de forma a aumentar os níveis de lucratividade. Paralelamente visa-se fomentar uma ampliação no consumo a partir de uma complexificação cada vez maior dos nichos de mercado a partir da possibilidade de redução do tempo na dominação do espaço entre a concepção do produto e a demanda, dado cada vez mais estratégico frente a mercadorias que dependem da correspondência com o anseio de seus consumidores (HARVEY, 2011).

Por conta dessa necessidade da abertura de novas formas de investimento para absorver os excedentes de capitais, a indústria cultural serve como estratégia para o desenvolvimento econômico urbano. Para além dessa nova base produtiva, a diversidade geográfica é um elemento essencial para o capitalismo como um todo. Se seu nível é insuficiente para contribuir com a reprodução do capital, é necessário

fomentá-la⁵⁰. As cidades tornam-se, portanto, cada vez mais centros voltados ao consumo. O que Amendola (2000) denomina de *Cidade Pós-Moderna* responde a uma nova concepção de urbanização diretamente relacionada com o paradigma produtivo da acumulação flexível.

O espaço urbano torna-se um produto em si mesmo, poroso quanto a receptividade perpétua de desejos, convertidos em nichos de mercado. O prazer e a beleza são ideais de primeira ordem no planejamento que devem estar implícitos na paisagem. A condução desse processo é guiada por tipos apontados como especialistas, que para além desse adjetivo conservam também o status de *superstars* do planejamento urbano, como é o caso de Jaime Lerner, ex-prefeito de Curitiba e responsável por emplacar a cidade no *ranking* das mais modernas do mundo. Ainda segundo Amendola, shopping centers, bairros e monumentos temáticos, grandes eventos e a cidade preocupada em se consolidar como uma marca são os elementos dessa nova urbanização, que remete a um espaço urbano que evoca a racionalização do cotidiano, mas que segue prenhe de contradições inerentes ao modo de produção da qual faz parte. Como afirma Harvey (2011):

A tendência pós-moderna para a formação de nichos de mercado – nas escolhas de estilo de vida urbana, hábitos de consumo e normas culturais – permeia a experiência urbana contemporânea, com uma aura de liberdade de escolha, desde que se tenha dinheiro. Centros comerciais, cinemas multiplex e megastores proliferam (a produção de cada um deles tornou-se um grande negócio), assim como as áreas de *fast food* e lojas de artesanato, a cultura das butikues, os cafés e outros (p. 144).

A cultura aparece como uma forma de “comum”, bens comunitários gerados a partir de uma determinada organização social e que dizem respeito a seu modo de vida, sendo cruciais para sua reprodução. As culturas locais, ou os comuns, passam a obter um caráter de mercadoria, sendo utilizadas como ferramentas de renda de monopólio, um dado fundamental da economia capitalista e que diz respeito ao controle exclusivo sobre determinado item comercializável direta ou indiretamente, único e irreproduzível (HARVEY, 2014). Dessa forma o espaço urbano é convertido em um produto que mais se valoriza quanto maior sua excentricidade, quanto mais diferenciado e mais diversas as experiências que tem a oferecer. A cidade se torna então a “guardiã” da cultura do produto, das práticas culturais que cercam seu consumo e o capital cultural nela estabelecido, tanto em relação aos produtores, na organização de cooperativas e de eventos específicos para determinados nichos de mercado, como também para os

50 *Ibidem*, p. 133.

consumidores, no oferecimento dessas mercadorias e no oferecimento de um ambiente seguro e salubre para o ato de consumir.

As práticas culturais historicamente constituídas e as características ambientais inerentes a cada cidade são elementos utilizados para construir uma imagem de singularidade e exclusividade. Obviamente, além dos fatores materiais, há todo um processo de construção de uma dimensão discursiva que leva inclusive, em muitos casos, ao estabelecimento de uma marca de uma cidade ou região. Como afirma Harvey “[...] o que está em jogo aqui é o poder do capital simbólico coletivo, das marcas distintivas especiais que o ligam a determinado lugar com um poder de atração geralmente significativo sobre os fluxos de capital” (2014, p. 193).

Esse capital simbólico coletivo é o elemento principal que afere às cidades vantagens econômicas comparativas. Contudo, frente a intensificação dos fluxos, tanto de capitais, de mercadorias e de pessoas, possibilitados pelos avanços nas tecnologias de transporte e comunicação na contemporaneidade, é cada vez mais difícil manter o monopólio sobre esse capital simbólico. Daí um maior esforço das cidades para tecer um imaginário neste sentido. A presença de capitais simbólicos coletivos muito valorizados também atraem investimentos, uma vez que a associação a esse tipo de projeto também valoriza as marcas das empresas.

Contraditoriamente, até práticas culturais consideradas transgressoras podem ser absorvidas nesse movimento. Culturas contestatórias como o Hip Hop (com seus três elementos constituidores: o rap, o graffiti e a dança), o punk e outras performances artísticas em geral podem tomadas como fundamentos de diferenciação de uma determinada cidade. Esses arranjos dependem do ímpeto dos sujeitos sociais que possuam o poder necessário para associar uma identidade com o espaço urbano. Uma batalha discursiva toma a frente do processo, visando definir o que é ou não importante, podendo segregar aqueles grupos sociais que representem práticas culturais não valorizadas. Em meio a isso, Harvey também observa a valorização de um cosmopolitismo banal, que visa criar um ambiente variado em possibilidades de experiências e produtos que se expressa numa cidade marcada pela multiculturalidade⁵¹. Por outro lado, uma resistência a essa diversidade pode induzir a localismos que, quando exacerbados, podem originar movimentos ultra-nacionalistas e xenófobos.

Essa nova concepção urbanística consolidada sob a égide do chamado Planejamento Estratégico, é estabelecida segundo uma compreensão estritamente

51 *Ibidem*, p. 200.

mercadológica com relação à cidade e melhor sistematizada ao longo da década de 1990. Sua principal característica é que, frente a um discurso que visa legitimar o argumento de que há uma reorientação do papel do Estado no contexto de um capitalismo globalizado invadido por novos sujeitos na política a nível mundial, as cidades se tornam cada vez mais expostas aos mesmos desafios que o mundo empresarial enfrenta (VAINER, 2012). A necessidade de se projetar mundialmente em busca de investimentos está no cerne dessa concepção fundada na competitividade perante as outras cidades.

Na virada dos séculos XX e XXI, com o advento da globalização, baseada sobretudo na internacionalização dos fluxos de capitais, observamos então um processo de reestruturação do espaço urbano, de forma a atender às necessidades das novas formas hegemônicas de acumulação de capital. Cidades como São Paulo, Rio de Janeiro, Buenos Aires, Cidade do México e Caracas ganham centralidade na América Latina ao readequarem seus respectivos espaços urbanos de acordo com os interesses das grandes corporações transnacionais, que acabam influenciando de forma expressiva, quando não conduzindo, as políticas dos países. Essa sujeição reforça a condição marginal da América Latina perante o sistema internacional. Nesse período também observamos a ascensão chinesa, que ameaça se sobrepôr à hegemonia norte-americana, desenhando uma nova ordem global (ANDRÉ, 2016).

O período geopolítico presente, marcado por um processo de transição de hegemonias, é caracterizado pela mercantilização dos territórios e seus recursos, dos Estados Nacionais, bem como de suas normas, políticas, programas, regimes e tributos, das cidades, do campo, do trabalho, da psique e do corpo da grande massa da população mundial que necessita vender sua força de trabalho para sobreviver. No âmbito das cidades, ele é marcado por processos de urbanização em contextos não-metropolitanos, resultado da dispersão territorial de formas capitalistas adaptadas até mesmo ao meio rural. Esse cenário leva a uma fragmentação vertical, ou seja, a incapacidade de governança na vida cotidiana, ocasionando também uma fragmentação horizontal, uma separação entre os grupos sociais estabelecidos em suas respectivas ordens urbanas e aqueles em processo de marginalização (ANDRÉ, 2019). Em outras palavras, as cidades

[...] se integram à mundialização dos negócios de maneira extremamente sofisticada e ao mesmo tempo fragmentam os espaços urbanos na medida em que blindam os espaços dos negócios, negligenciam, abandonam e haussmanizam os espaços dedicados à reprodução social na vida cotidiana (p. 11).

Neste contexto o planejamento urbano aparece como uma importante

ferramenta de controle da cidade, tomando em conta uma compreensão que articula os sistemas econômico, social e político projetados no espaço. Apesar de um inicial rechaço no mundo capitalista por conta da centralidade que o planejamento tinha na URSS, após a crise de 1929 ele passou a ser uma importante estratégia para garantir taxas de lucro e a coesão social em meio a um momento de graves acontecimentos. Após as duas grandes guerras o planejamento também teve grande importância no processo de reconstrução da Europa e da economia mundial como um todo. Contudo, para se diferenciar do modelo soviético, o planejamento no bloco capitalista passou a ser propagandeado como baseado unicamente a partir de diretrizes de caráter técnico (MONTEIRO, 2007).

Contudo, ainda de acordo com Monteiro, é necessário tomar em conta que essa denominação não passa de um artifício retórico, com o intuito de legitimar a ação política dos grupos sociais que conduzem o processo de planejamento com a intencionalidade de assegurar os próprios interesses. O Planejamento como técnica é uma estratégia que visa a racionalização e a cientificidade para lidar com os problemas sociais de uma determinada época, como se as contradições estivessem passíveis de resolução sem mudanças estruturais. Desta forma, os planos de ação são sempre pensados de acordo com os objetivos daqueles que o propõem, sem levar em consideração as contradições inerentes ao modo de produção capitalista e da sociedade de classes dele resultante. O Planejamento Estratégico aparece então como a expressão dessa nova concepção de espaço urbano voltada ao novo paradigma produtivo estabelecido no centro do capitalismo, conduzindo o desenvolvimento das cidades de acordo com uma lógica corporativa marcada pela flexibilidade e pela centralidade do consumo.

Segundo Vainer (2012), a cidade administrada segundo as diretrizes do planejamento estratégico são marcadas por três lógicas principais. A primeira, que corresponde à cidade como uma pátria, diz respeito à atuação da administração pública e das outras forças empenhadas em sua projeção global, de forma a criar um consenso na população local e engajá-la no sucesso dessa empreitada. A grande questão é que esse processo visa silenciar, e não sanar, as contradições sociais inerentes à sociedade capitalista, além de outros debates mais complexos, como por exemplo as relações étnico-raciais e suas implicações na sociabilidade urbana brasileira. Suas ações visam, nesse âmbito, a construção de um cenário o mais artificial possível, ainda que de bases frágeis, mas que sustentem a imagem, ou a marca da cidade perante o mercado global.

Harvey (2011) também ressalta este ponto ao afirmar que os marginalizados do poder político são os que mais sofrem nesse processo. Essa questão ganha mais importância quando o autor traz à tona a questão de que a realização de novas práticas geográficas sempre implica no deslocamento e na despossessão dos grupos sociais mais vulneráveis. Ou seja, as contradições fundamentais do processo de reprodução e expansão capitalista invariavelmente seguirão também constantemente reafirmadas.

A segunda lógica apontada por Vainer (2012) é a da empresa. Como já descrito, o planejamento estratégico visa potencializar a inserção das cidades em um mercado global, na atração de investimentos por meio da oferta de mão de obra e de condições mínimas para a produção e o consumo, seja para as empresas ou no fomento a atividades ligadas ao turismo. Essa concepção trata o espaço urbano sob um viés estritamente mercadológico, de modo que a política propriamente dita, a mediação das contradições presentes na cidade ficam em segundo plano. A competitividade aflora como o valor fundamental da administração pública. Há uma clara influência do discurso corporativo na condução da administração pública. Conseqüentemente, é flagrante também uma centralidade na figura do administrador de empresas como a pessoa que viabilizaria o processo, uma vez que os “políticos tradicionais”, supostamente, não possuem as qualidades necessárias para alcançar o sucesso neste novo cenário. É a introdução da mentalidade da gestão privada no Estado através das habilidades dos homens de negócio

E em terceiro é o trato da cidade como mercadoria. Na esteira do silenciamento gerado pelo consenso imposto de forma estratégica para o bom funcionamento da “empresa urbana”, possibilita-se a oferta da cidade como mercadoria perante o capitalismo mundial. A oferta desse produto passa a estar em consonância com as características da cidade pós-moderna descrita por Amendola. Mais do que zelar pelo bem-estar da população local é questão de primeira ordem vender a cidade para os investidores internacionais. Vale lembrar que a administração municipal se aproxima cada vez mais das características apresentadas pelas novas empresas perante o novo paradigma produtivo.

É instituída então uma nova forma de organização que favorece as cidades em seu empenho estratégico, visando um melhor posicionamento de mercado a partir da aglutinação de potencialidades de seus membros, projetando-os de maneira mais competitiva no mercado. Logo, fica evidente que, como afirma Harvey (2011), a

partir da década de 1970 a urbanização sofre uma transformação de escala em seu papel de suporte ao sistema capitalista. As cidades agora possuem um alcance global.

Monteiro (2007) ressalta ainda que a perspectiva técnica de intervenção no espaço urbano não é essencialmente ruim. A questão é que necessita de uma sustentação teórica, que aponte os fatores a serem mensurados e oriente as intervenções. Além disso, não se pode transpor resultados de uma experiência para outra. É necessário que a técnica seja repensada a partir da teoria, mas de acordo com cada caso especificamente. De outra forma, o planejamento favorece majoritariamente os interesses daqueles que o promovem, sem levar em consideração os problemas específicos de cada cidade. O caminho apontado pela autora perpassa uma articulação de diferentes escalas entre a nacional, a regional e a local, articulando sujeitos sociais de diferentes extratos e possibilitando alcançar as diversas dimensões que convergem para a escala urbana. Se por um lado as ações propostas isoladamente desde os níveis mais próximos, como da escala local, podem não possuir a força política necessária para serem concretizadas, o planejamento pensado a partir do âmbito nacional, do Estado, pode não ser eficaz, por muitas vezes não levar em conta as especificidades de cada lugar, além de inviabilizar práticas sociais democráticas de base.

A urbanização reafirma cada vez mais, portanto, seu papel de absorvedora do excedente de capital. A complexa e extensa infraestrutura que constitui o ambiente construído é um dado material fundamental para a produção capitalista, a circulação e a acumulação de capitais continuarem. Além dos investimentos que atrai, uma enorme quantidade de empresas e trabalhadores estão envolvidos diretamente com a produção do espaço urbano ou, em outras palavras, na criação de novos espaços, lugares e ambientes (HARVEY, 2011). As cidades são um elemento essencial e estratégico para o processo de expansão capitalista que institui a geopolítica moderna.

Mais importante ainda que esse papel é a disputa posta no âmbito decisório da produção do espaço urbano. Ainda que as relações de poder contemporâneas favoreçam as iniciativas capitalistas e estatais, há expressivas forças de oposição, que possuem a compreensão de que a cidade é uma importante instância da luta contra as contradições capitalistas e, de maneira mais ampla, contra o próprio capitalismo⁵².

Torna-se necessário então, para o desenvolvimento desta pesquisa, que se propõe analisar o papel da cidade de Foz do Iguaçu neste novo contexto, perante as

52 *Ibidem*, p. 213.

idades que junto com ela compõem a região da tríplice fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai, nos aprofundarmos no processo que deu origem a esse novo momento do capitalismo histórico, bem como nas mudanças que vieram em sua esteira e que influenciam o desenvolvimento urbano.

2 MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL E REGIONALIZAÇÃO: IMPLICAÇÕES POLÍTICAS E ECONÔMICAS

O momento atual, marcado pelo caos sistêmico apontado por Arrighi, institui não apenas a passagem para um novo ciclo de acumulação, mas traz mudanças profundas no próprio paradigma produtivo capitalista, modificando conseqüentemente todas as relações sociais organizadas a partir dele. O presente contexto é único na história da humanidade, onde nunca antes um modo de produção havia alcançado todo o globo terrestre. Mesmo dentro da estrutura social moderna, construída ao longo dos últimos 500 anos surgem novos sujeitos na arena política, que implicam em uma mudança na natureza dos preexistentes, dentre as quais o Estado era o mais proeminente.

O capital alça um raio de ação cada vez mais abrangente, atravessando territórios e sobrepujando fronteiras de maneira aparentemente banal, graças ao caráter etéreo de sua financeirização. Os avanços tecnológicos ampliam seu horizonte de relações conectando pontos em uma rede que não pára de se complexificar a cada instante. Os Estados se encontram encurralados por um endividamento que parece não ter fim, além de não possuírem mais o monopólio de atuação no sistema internacional.

Os governos locais demandam cada vez mais autonomia, frente a possibilidade de projeção global para a atração de investimentos, movimento que remedia as limitações estatais para lidar com políticas públicas, que para além de verbas, demandam um esforço de aproximação da realidade dos lugares que o planejamento estatal não alcança. A perspectiva de um novo tipo de regionalismo, que inclusive pode ser empreendido entre pontos distantes e não contíguos, não necessariamente de um mesmo território nacional, apresenta a oportunidade do estabelecimento de regimes de cooperação e a formação de uma região ou território em rede.

Por conta disso, as regiões de fronteira ganham maior protagonismo, uma vez que agora não são vistas apenas como resultado do encontro dos limites de dois países, mas como pontos de contato que podem, inclusive, interiorizar suas dinâmicas e seu raio de influência. Em contrapartida, conseqüentemente, municípios e regiões podem, eventualmente, desenvolver localismos, na contramão da crítica recorrente na virada dos séculos XX/XXI de que a globalização homogenizaria os lugares.

As cidades passam a possuir, portanto, uma nova centralidade dentro da geopolítica capitalista, agora dotadas de legitimidade para atuarem politicamente frente a outros atores. Trazendo esse cenário para a realidade latino-americana, onde o tema da integração regional tem sido uma constante a partir da segunda metade do século passado, propomos uma breve análise histórica desse processo, de modo a oferecer um panorama mínimo dos diferentes projetos levados a cabo na América do Sul.

Em consequência, a relação com o espaço é amplamente impactada, demandando mudanças na abordagem geográfica e obrigando a uma readequação dos conceitos e métodos fundados em períodos anteriores às novas implicações. Um destes conceitos fundamentais da Geografia é a região. Ela aparece como peça central de debates que remontam à antiguidade e que perpassaram por todos os processos de estruturação da ciência geográfica. A dualidade de polos epistemológicos apresentada por Gomes (2003), por exemplo, remete a diferentes concepções da prática geográfica manifestada por Ptolomeu (90-168 d.C.), preocupado com criar um sistema de localização baseado em princípios matemáticos, e Estrabão (63 a.C.-23 d.C.), empenhado em descrever o máximo possível de continentes, países e cidades. Essa é tida como a representação mais antiga da disputa que durante muito tempo ocupou a Geografia: de um lado o propósito de propor leis gerais para explicar os fenômenos geográficos, e de outro a prática da descrição e diferenciação de áreas. Este segundo campo é a base dos estudos regionais.

Contudo, em um contexto onde o território é cada vez mais compartimentado em favor da reprodução e circulação do capital, os arranjos regionais ganham uma nova essência. Se durante muito tempo as regiões foram vistas como formações vinculadas a um tipo específico de relação entre uma dada sociedade e a porção do espaço que ocupava, agora muitas localidades podem se articular em cadeias produtivas dispersas e distanciadas umas das outras.

Os governos locais passam a demandar mais autonomia para atrair investimentos e superar o reordenamento das, até então, tradicionais atribuições dos governos centrais. As regiões de fronteira, nesse contexto, superam uma condição marginal que possuíam e cada vez mais interiorizam sua influência. Contudo, as políticas voltadas para as especificidades dessas regiões ainda são muito limitadas, o que demonstra a importância de aprofundarmos o debate acerca das relações que implicam e de sua formação.

2.1 GLOBALIZAÇÃO X MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL: A ASCENSÃO DO CAPITALISMO IMPRODUTIVO

Dentro deste novo contexto que emerge no início da década de 1990 há um intenso debate nas ciências sociais sobre a natureza do presente estágio do processo de expansão capitalista, seus desdobramentos e as consequências de suas questões práticas. Com toda certeza há uma nova forma de pensar o mundo e, conseqüentemente, trazendo para termos geográficos, se apropriar, produzir e reproduzir o espaço, difundida desde o centro do sistema internacional, resultado, como exposto no capítulo anterior, da própria formação do capitalismo histórico.

Se por um lado há a iniciativa de diversos pesquisadores que visam analisar o atual contexto, marcado sobretudo pela emergência de novos sujeitos capazes de se projetarem internacionalmente e da conseqüente readequação do papel do Estado propagandeada, por outro há uma tendência em naturalizar esse processo, levado a cabo por aqueles comprometidos com a normalização das relações capitalistas de produção.

Como apontado por François Chesnais (1996), há uma disputa que perpassa a questão semântica no ímpeto de nomear o atual contexto histórico. Segundo ele o termo “globalização” possui uma inerente natureza ideológica, que visa escamotear as intenções postas na ampliação do mercado conduzida de forma a garantir taxas de lucros ascendentes para as hegemonias capitalistas e seus principais operadores. A naturalização deste processo visa, antes de mais nada, propagar a ideia de que é necessário que os países se adaptem ao novo cenário, favorecendo assim a liberalização e a desregulamentação de suas economias, metas principais para assegurar o benefício do grande capital. Segundo Chesnais, portanto, é necessário trazer a discussão da economia para o campo da política, de modo a possibilitar o desvelamento das relações de poder implícitas no processo.

Antes de mais nada, é necessário esclarecer que o ímpeto global do capitalismo não é algo novo. Segundo Agnew (2008) o que define o período atual não é apenas a dominação capitalista no âmbito global, fato que é a culminação de um processo iniciado a mais de 500 anos. De acordo com o autor, o que há de novo é uma mudança da lógica geográfica da economia mundial, baseada em uma combinação de redes globais e a fragmentação territorial localizada. Se anteriormente a economia mundial foi majoritariamente estruturada a partir e em torno de entidades territoriais, como os Estados, impérios coloniais e outras esferas de influência geopolítica, hoje observamos

a proliferação de novos sujeitos políticos, como multinacionais, ONGs e instituições internacionais, por exemplo, e processos de desenvolvimento a partir dos mercados financeiros globais, cadeias de commodities, entre outros.

Tais elementos não estão mais relacionados estritamente com um único endereço territorial, mas se encontram dispersos por todo o planeta, em uma situação forjada a partir da hegemonia norte-americana. Além disso, há uma emergente importância dos fluxos transfronteiriços em relação aos Estados nacionais e às redes responsáveis pela ligação entre cidades e com as zonas interiores. Esses fluxos também contribuem para um aumento das diferenciações entre as localidades e regiões, dinâmicas as quais nos dedicaremos de maneira mais profunda no decorrer deste capítulo.

Chesnais (1996) propõe então que tratemos o contexto contemporâneo a partir do termo “mundialização”, diretamente relacionado com a ampliação do alcance do capital a nível mundial. Esse processo se consolidou, sobretudo, a partir das novas estratégias de expansão das empresas em um mundo globalizado, favorecido pelas possibilidades resultantes da queda do bloco socialista no início da década de 1990 e da abertura de seus territórios para as atividades fundamentalmente capitalistas. Para além disso, outro dado essencial desse novo status do capitalismo é a compreensão por parte das empresas da necessidade de ampliar seu leque de atuação para assegurar taxas de lucro ascendentes. Dada a natureza expansionista do capital afirmada no capítulo anterior, este se torna o fator mais crucial para a sua manutenção, uma vez que garante a competitividade ao possibilitar um melhor posicionamento frente os concorrentes.

Outro ponto importante nas considerações de Chesnais diz respeito às mudanças nas relações de trabalho. De acordo com ele, os debates em torno dos desdobramentos do capitalismo globalizado se voltam demasiado às questões puramente econômicas e tecnológicas, marginalizando os processos de estruturação do mundo do trabalho e da apropriação dos excedentes aí produzidos.

O nível de desenvolvimento tecnológico atual, em especial do ramo da teleinformática, também cumpre um importante papel na criação de vantagens no que diz respeito ao alcance do capital, tanto na produção quanto no consumo. Contudo, seus efeitos contribuem, conseqüentemente, com a intensificação e ampliação das relações assimétricas inerentes ao capitalismo. Há uma profunda mudança na organização do sistema produtivo, de maneira a propiciar uma maior mobilidade do capital, capitaneada pela diversificação de investimentos ou pela terceirização, que conseqüentemente cria

uma intensa concorrência baseada nos preços da mão de obra, e nos custos de produção em geral, em diferentes países.

Baseando-se nessas evidências, o autor define a mundialização como a “[...] fase específica do processo de internacionalização do capital e de sua valorização, à escala do conjunto das regiões do mundo onde há recursos ou mercados, e só a elas” (CHESNAIS, 1996, p. 32). Ainda de acordo com ele, os aspectos mais importantes dessa mundialização dizem respeito ao fato de que os investimentos externos diretos (IED) superaram o comércio exterior como condutor principal dessa internacionalização, tanto no âmbito dos serviços, como no de manufaturas.

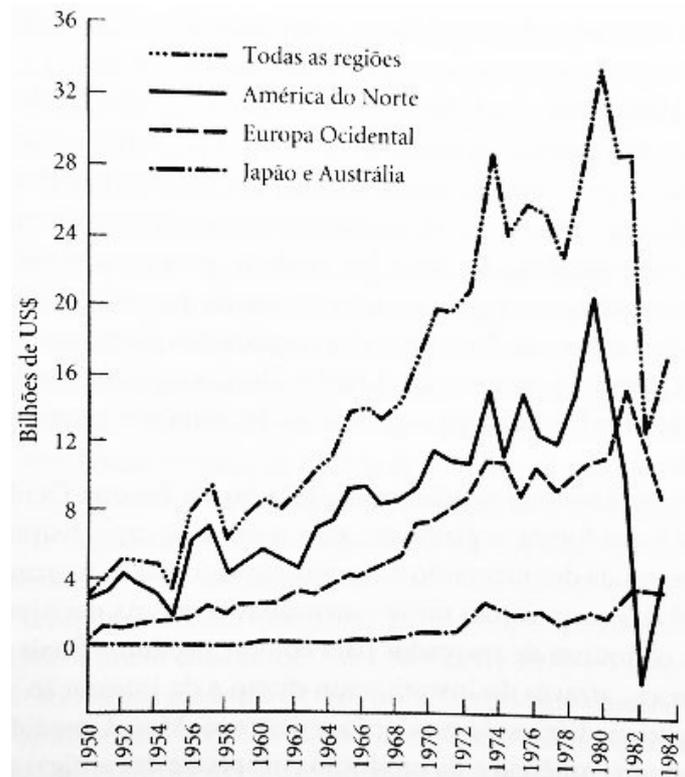
O IED caracteriza-se, segundo ele, pelo alto grau de concentração de capital nos países tidos como economicamente mais desenvolvidos, especialmente os da Tríade formada pelos EUA, o bloco europeu e o Japão. Nas figuras 1 e 2 podemos observar o aumento progressivo dos IED dos países desenvolvidos a partir de gráficos fornecidos por Arrighi e Chesnais. O primeiro demonstra esse movimento a partir das regiões geográficas de origem entre 1950 e 1984, enquanto que o segundo propõe um foco na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), uma organização econômica intergovernamental e que na prática concentra majoritariamente economias de alta renda, entre 1975 e 1989. No mesmo sentido, a figura 3 demonstra a concentração desses investimentos nos países industrializados ao longo do período de 1967 a 1989, em detrimento daqueles em desenvolvimento.

Porém, é necessário aqui situar a obra do autor em seu respectivo contexto. Até meados da década de 1990 o cenário geopolítico era um tanto distinto do que observamos atualmente. Dentre as diferenças, cabe destacar que a China ainda não figurava como uma grande potência, ocupando hoje o posto de segunda maior economia mundial, apenas atrás dos EUA. Portanto, ainda que seja necessário readequar a análise de acordo com o atual contexto de expansão capitalista, as IED são um dado fundamental para compreender as dinâmicas de produção, reprodução e apropriação do espaço a nível global.

As maiores beneficiadas desse processo, em primeira instância, são as empresas multinacionais que, apoiadas pela liberalização das relações comerciais, bem como da abrangência e dinamismo das novas tecnologias e das novas formas de gerenciamento da produção, conseguem aumentar sua amplitude e alcançar a totalidade do globo com a integração horizontal e vertical de bases industriais nacionais separadas e distintas. Como descrito por Chesnais:

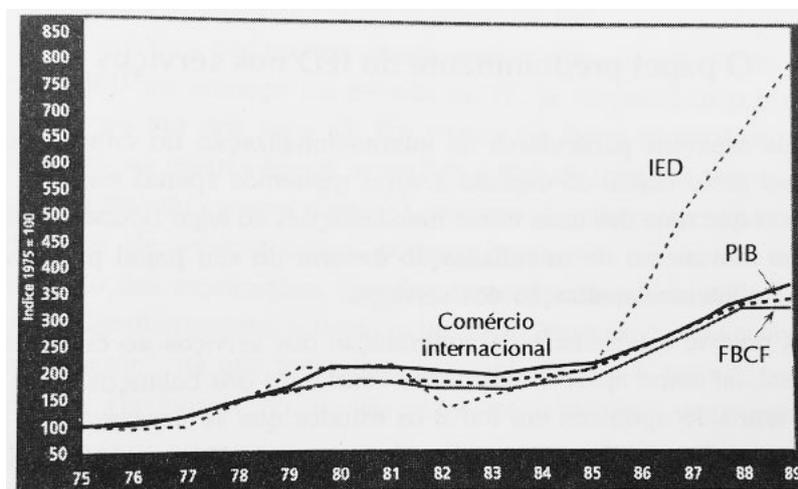
[...] os grupos industriais tendem a se reorganizar como 'empresas-rede'. As novas formas de gerenciamento e controle, valendo-se de complexas modalidades de terceirização, visam a ajudar os grandes grupos a reconciliar a centralização do capital e a descentralização das operações, explorando as possibilidades proporcionadas pela teleinformática e pela automatização (1996, p. 33).

Figura 1 – Saída de IEDs dos países com economia de mercado desenvolvidas



Fonte: Arrighi (1996, p. 313)

Figura 2 – Evolução dos IEDs, do PIB, do comércio internacional total e da formação bruta de capital fixo (FBCF) na área da OCDE



Fonte: Chesnais (1996, p. 59)

Figura 3 – Países receptores dos investimentos diretos mundiais

	Países industrializados	Países em desenvolvimento	Valor total em bilhões de dólares
1967	69,4	30,6	105,5
1973	73,9	26,1	208,1
1980	78,0	22,0	504,5
1989	80,8	19,2	1.402,9

Fonte: Chesnais (1996, p. 65).

Essa concentração de capital que conserva majoritariamente sua forma monetária favorece, de acordo com Chesnais, frente os índices exorbitantes de lucro, a emergência da globalização financeira, acentuando os aspectos financeiros dos grandes grupos industriais. Buscando novas formas de emprego para o capital acumulado, de acordo com a necessidade deste de estabelecer um ciclo contínuo de reprodução, esses grupos passam a transferir essa lógica financeira para seus respectivos ramos produtivos, sejam eles ligados à produção industrial ou ao âmbito dos serviços. Daí a financeirização da economia como um dado fundamental para a compreensão do atual estágio do capitalismo, e a qual nos aprofundaremos mais adiante.

Pode-se observar, então, a paulatina exclusão dos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, uma vez que poucas foram as nações que lograram ultrapassar, antes de 1980, os patamares de desenvolvimento industrial que permitisse uma adequação à nova ordem econômica que se desenhava, de modo a se manterem competitivos neste cenário. Após a consolidação da formação dos grandes oligopólios industriais transnacionais e da terceirização como novo modelo produtivo, a esses países restou apenas disputar a atenção dessas empresas, competindo para atrair investimentos por meio da oferta de condições mais vantajosas para a instalação de suas fábricas⁵³. Tais condições, contudo, são marcadas muitas vezes pela precarização dos ambientes de trabalho e dos direitos dos trabalhadores, bem como a baixa nos níveis de

⁵³ *Ibidem*, p. 220-221.

arrecadação fiscal dos Estados por conta isenção de impostos e, conseqüentemente, da ausência de qualquer tipo de responsabilidade com os impactos sociais resultantes das atividades ali estabelecidas.

Chesnais chama a atenção também para o fato de que o atual contexto de mundialização do capitalismo é, principalmente, resultado de dois fatores. O primeiro deles seria a longa fase de acumulação capitalista que ocorre desde 1914. Essa afirmação converge com a descrição feita por Arrighi do processo de declínio da hegemonia britânica e ascensão dos EUA como potência capitalista, lembrando que a Primeira Guerra Mundial marca o início do período de caos sistêmico característico da passagem de uma hegemonia para outra. Por sua vez, a consolidação da liderança norte-americana foi construída baseada em uma política externa voltada para a defesa dos interesses das empresas nacionais em âmbito global. A estrutura dessas empresas, por sua vez, alçou níveis de complexidade cada vez mais abrangentes no que diz respeito ao controle de todo o processo produtivo, como já descrito no capítulo anterior.

O segundo fator está ligado às políticas de liberalização, privatização, desregulamentação e desmantelamento de conquistas sociais impulsionadas pelos governos de Reagan e Thatcher na década de 1980. Essa é a raiz do neoliberalismo que Harvey aponta como o motor do capitalismo contemporâneo e sobre as quais já discorreremos. Seu estabelecimento vem na esteira de uma racionalização da produção, de forma a assegurar níveis de lucro crescentes para as empresas às expensas dos direitos dos trabalhadores e da distribuição de renda de forma equitativa entre a população em geral.

Essa mudança no paradigma produtivo, que institui o regime de acumulação flexível já abordado, urge também por uma mudança na estrutura das empresas. Anteriormente havíamos destacado suas particularidades no que diz respeito à questão do consumo, contudo, no âmbito produtivo há um câmbio fundamental. Se o modelo posto pelo fordismo norte-americano ampliava a estrutura empresarial para abarcar todos os níveis do processo de produção, desde a concepção dos produtos até sua distribuição, o toyotismo, nascido no expansionismo industrial japonês na região asiática passa a prezar por sua fragmentação.

Esse novo arranjo produtivo nasce a partir de formas de cooperação em redes instituídas pelas empresas japonesas na esteira do desmantelamento da indústria local pela tutela norte-americana no pós-Segunda Guerra Mundial. Ele está baseado na noção denominada *keiretsu*, que diz respeito em uma articulação entre parceiros com

relações igualitárias e à conformação de um mercado interno. Há uma externalização do processo produtivo e uma conseqüente terceirização de sua hierarquia. A gestão da produção é altamente racionalizada, dado o atual estado do desenvolvimento tecnológico, capitaneado pela telemática, que facilita a transferência de tecnologia para outros territórios⁵⁴. Lançando mão dessa fragmentação produtiva amparada por um rígido compromisso hierárquico com os resultados finais, a indústria japonesa conseguiu se consolidar, primeiramente em âmbito nacional e, posteriormente, regional, instituindo assim uma nova forma de organização empresarial.

Tal modelo foi progressivamente se mostrando mais vantajoso no contexto de expansão capitalista, alavancada a partir da emergência de uma nova ordem mundial que se desenhava frente a da crise de 1970, responsável pelas primeiras iniciativas de reorganização do modo de produção. Esse é o início do período de caos sistêmico marcado pelo declínio da hegemonia norte-americana e, conseqüentemente, do modelo de internalização do processo produtivo de suas empresas, que caracterizou sua contribuição para que o capitalismo alcançasse o nível global. Apoiado ideologicamente pelo neoliberalismo, esse rearranjo visa uma retomada das taxas de lucro em detrimento de um desenvolvimento social menos predatório na medida do possível, de acordo com as contradições inerentes à sociedade capitalista.

Além disso, a possibilidade de aproximar o processo produtivo dos clientes facilita a fidelização e o atendimento às demandas de uma forma mais completa. A organização que facilita a flexibilização da produção também aproxima a produção dos fornecedores de peças, produtos semi-elaborados e dos serviços a ela relacionados. Tudo isso significa uma considerável ampliação das taxas de lucros, conseqüência de uma maior racionalização da produção, desde a concepção dos produtos até sua distribuição⁵⁵. Uma das principais características que dotam a produção *just-in-time* de competitividade é a capacidade de se adaptar às demandas do mercado consumidor. Logo, quanto mais curto o caminho entre essas informações e as bases produtivas, mais rápido as empresas podem responder às condições postas por um mercado cada vez mais dinâmico.

Esse cenário, que favorece a precarização das relações trabalhistas e, conseqüentemente, do padrão de vida da população em geral, é resultado da flexibilização das salvaguardas estatais perante a sociedade com o intuito de se tornar mais competitivo para o capital internacional. Como afirma Chesnais, “com a introdução

54 *Ibidem*, p. 105-106.

55 *Ibidem*, p. 129-130.

do sistema de produção flexível, altera-se a importância relativa dos custos salariais e da proximidade dos locais em relação ao mercado, como determinantes das opções de localização da produção”⁵⁶. Os próprios países acabam ajudando a consolidar zonas de baixos salários e de reduzida proteção social. Esse é o resultado da estratégia seletiva que o capital passa a empreender em sua expansão, alimentando a desigualdade e a polarização social, tanto nos países ricos, quanto nos mais pobres, onde as consequências são obviamente piores.

Para além dessas características, outro ponto fundamental do processo de mundialização do capital é a substituição da mercadoria-moeda pelo que Chesnais chama de “moeda de crédito” e é a raiz do caráter financeiro que o capitalismo passa a adotar. Os IEDs provenientes dessa dinâmica possuem um importante papel na determinação das especializações na divisão internacional do trabalho que se estabelece. A mundialização, para o autor, pressupõe a inter-relação entre os fluxos de comércio exterior, os IEDs, os fluxos internacionais do capital, mantida sua forma monetária, entradas e saídas de tecnologias, assim como de pessoal qualificado e os fluxos informacionais. O processo pode ainda ser dividido em três modalidades básicas de internacionalização: a do intercâmbio comercial, dos investimentos produtivos no exterior e dos fluxos de capital monetário ou financeiro.

Esse processo manteria em sua essência a necessidade de não apenas alcançar um simples retorno monetário para os investidores, mas consolidar uma relação que traga a eles benefícios diretos e de longo prazo, como a destruição da indústria local ou o acesso a novos mercados e insumos. Levando em consideração que a maioria desses investimentos é baseado nos países do centro do sistema internacional, fica reforçada a ideia de que o resultado dessas práticas é a marginalização daqueles que possuem uma condição socialmente fragilizada, daí o conteúdo político pouco abordado nas discussões que tratam da “globalização” de maneira distante da perspectiva geopolítica que traga uma análise mais profunda do momento atual do capitalismo.

Tirando proveito desse novo contexto, as empresas transnacionais emergem como um novo sujeito ativo no sistema internacional, sobretudo como principais responsáveis pela expansão capitalista. As empresas desse tipo nascem de seu fortalecimento e diversificação no âmbito nacional, inclusive reforçadas por seus respectivos governos, antes de se expandirem para outros países. A partir disso as aquisições e fusões resultantes dessas novas práticas de produção fragmentada

56 *Ibidem*, p. 130.

fundamentam a principal estratégia para a conquista de novos mercados. Contudo, Chesnais (1996) ressalta que as transnacionais lançam mão de três formas básicas de viabilizar sua dispersão.

A primeira diz respeito às estratégias de aprovisionamento, ligada a aquelas multinacionais do setor primário que estabelecem uma integração vertical com subsidiárias sediadas nos antigos países coloniais ou semicoloniais, outrora conhecidos também como Terceiro Mundo. Há ainda as estratégias de mercado, orientadas pelo estabelecimento de filiais de caráter intermediário, com o intuito de viabilizar a penetração e manutenção das relações em determinado país e, por fim, as estratégias de produção racionalizada, que pulverizam a cadeia produtiva de determinado produto, dando preferência aos países e regiões com condições mais favoráveis a uma maior taxa de lucros.

Chesnais destaca ainda o surgimento de uma quarta estratégia, alinhada diretamente a um tipo específico de multinacional, muito mais ligada a concepções organizacionais. O autor adota a nomenclatura proposta por Dunning (apud. CHESNAIS, 1996, p. 77) de “Multinacionais novo estilo” para definir um conjunto de empresas cujo ramo de atuação está ligado a uma racionalização da geração de lucro e de renda. Suas atividades não se voltam à produção material, mas estão estritamente vinculadas com o setor de serviços. Dessa forma, a informação passa a ganhar uma centralidade no processo de reprodução do capital quanto mais o planejamento se torna um dado fundamental para a inserção em um mercado altamente competitivo e em constante mutação.

A atuação das empresas multinacionais vem na esteira do que Chesnais denomina novas formas de investimento (NFIs), viabilizadas pelo aporte fornecido pelos investidores estrangeiros para as empresas locais, expresso não em capitais diretamente, mas em ativos imateriais. O lucro é obtido majoritariamente através da organização da produção. As NFIs podem ser lucros especulativos, vendas ligadas ao domínio do mercado e não necessariamente da produção, lucros monetários, venda de certas categorias de serviços e participação no capital e na gestão de uma empresa, forma a partir da qual se estruturam as empresas-rede baseadas na terceirização.

Nesse espaço que é articulado entre a matriz e suas filiais se consolida o mercado interno. Essa lógica vem na esteira do processo de internalização das transações que Arrighi (1996) aponta como fundamentais para a ascensão da hegemonia norte-americana. A lógica da internalização “[...] proporciona um meio, não apenas de

salvaguardar a vantagem monopolística das companhias, mas também de criar e sobretudo de reforçar essa vantagem” (CHESNAIS, 1996, p. 85), propiciando uma melhor apropriação das rendas a partir do controle de todos os estágios do processo produtivo. Aliada à expansão para outros países garantida pelos novos parâmetros produtivos do capitalismo, a internalização abre precedentes para a segmentação dos mercados nacionais e a consequente maximização dos lucros.

Esse novo momento de ampliação do horizonte relacional do capitalismo é possibilitado, antes de mais nada, pela progressiva liberalização da economia e sua institucionalização como ideologia base desse processo. A compreensão de que o mercado é uma espécie de entidade que se autorregulamenta e que deve ser o mote do desenvolvimento social enraíza-se de tal forma no imaginário social difundido mundialmente que acaba impactando até mesmo os países do centro do sistema internacional, como é o caso da fuga de capitais dos EUA para a China, por exemplo. Para além do possível declínio da hegemonia norte-americana também contribuir com essa mudança de orientação de investimentos, esse processo só foi viabilizado a partir dos arranjos econômicos que os próprios EUA instituíram para ampliar sua margem de influência perante outros países. O oligopólio mundial foi fundado por eles a partir do poder que consolidaram em três âmbitos: o financeiro, o militar e o cultural⁵⁷.

Agnew (2008) chama a atenção para um dos modelos de espacialidade caros à ordem da globalização, ou da mundialização do capital mais propriamente. O autor denomina de rede hierárquica o modelo que estrutura espacialmente a economia-mundo capitalista, onde o centro, as periferias e as semiperiferias estão conectadas por fluxos de mercadorias, pessoas e investimentos. As transações que ocorrem entre elas se baseiam em um intercâmbio de mercado que ocasiona um desenvolvimento desigual, com fluxos capitaneados por redes de comércio e comunicação que levam a concentrações regionais de riqueza/pobreza. Essa espacialidade é a das redes que estabelecem e utilizam nós e áreas onde estão concentrados os fluxos de pessoas, mercadorias, capital e informação. Atualmente essas redes são de extrema importância na relação entre cidades e regiões onde estão localizados os pontos através das quais funciona a economia global cada vez mais conectada.

O autor destaca ainda que esse modelo de rede hierárquica se tornou cada vez mais imprescindível para a dispersão do poder político, resultado de uma maior presença dos territórios estatais no comércio global, da população e dos fluxos de

57 *Ibidem*, p. 118.

investimentos estruturados a partir da hegemonia dos EUA. A partir daí podemos observar um primeiro momento de uma hegemonia planetária de fato na história, tanto no que diz respeito ao âmbito geográfico, como ao de uma potencial influência funcional, ancorada nos princípios da sociedade de mercado. Agnew ainda ressalta que esse cenário se mantém mesmo que seu principal agente, os EUA venha perdendo centralidade progressivamente.

Como analisado por Chesnais (1996), esse cenário leva a uma mudança na natureza das empresas atuantes nesse contexto, pois elas passam a não se organizarem mais a partir de grandes grupos industriais, mas em empresas-rede que buscam melhores condições para garantir taxas de lucro crescentes. A liberalização do comércio exterior, bem como as tecnologias que dinamizam os fluxos informacionais facilitam esse processo, fornecendo as condições necessárias para a reprodução desse arranjo produtivo. A abertura das economias nacionais fortalece a ação das multinacionais ao possibilitar sua inserção em mercados mais competitivos, de acordo com suas necessidades. Para esses grandes grupos,

[...] a mundialização é sinônimo de abertura dos oligopólios nacionais e de rivalidade intensa, mas também significa recuperar a liberdade de ação, em particular a de poder organizar a produção, integrando as vantagens proporcionadas por diferentes aparatos produtivos ou sistemas nacionais de inovação, e explorando os diferenciais no custo da mão de obra⁵⁸.

Como já destacado anteriormente, apesar de pressupor a difusão das mesmas relações políticas e econômicas presentes nos países do centro do sistema internacional para os demais rincões do planeta, esse processo contribui com o aprofundamento das desigualdades em diferentes escalas. A ação dessas multinacionais é favorecida pelas vantagens oferecidas pelo país de origem. Ainda que levem parte de sua produção para regiões mais pobres, é apenas com o intuito de tirar proveito de condições sociais onde os direitos trabalhistas mais servem como empecilho para a economia nacional, frente ao grau de vulnerabilidade de população local e do descompromisso do governo com a solução dessa condição.

A coesão sistêmica da economia de origem é uma vantagem estratégica para as empresas, ao passo que a fragmentação social dos países para onde são levados parte de seu processo produtivo também o são. Tal coesão está relacionada com os contextos produtivo, social e institucional do país de origem, assim como a competitividade do setor de bens de capital ou bens de investimento (máquinas,

58 *Ibidem*, p. 116.

ferramentas, etc.), além das relações entre os bancos, o sistema financeiro e a indústria, esta segunda beneficiada pelos aportes dos primeiros⁵⁹.

Por outro lado, esse novo contexto pode, inclusive, ocasionar o movimento inverso, quando as condições oferecidas por determinados países são mais vantajosas que os de origem das empresas. Essas condições são denominadas *externalidades*, e podem ser infraestruturas, serviços públicos, qualificação de mão de obra, sistemas de pesquisa e infraestruturas científicas. Se não alinhadas à economia base dos principais grupos de empresas e investidores, pode levar a um movimento de fuga de capitais⁶⁰. É essa nova dinâmica que fundamenta a disputa entre países, regiões, cidades e lugares para oferecer melhores condições para a atração de investimentos estrangeiros.

Esse processo de expansão também pode ocorrer em uma escala mais restrita, circunscrita no âmbito regional. Frente a grandes oligopólios que se estabelecem a nível global, grupos com menos ambições e recursos podem escolher atuar regionalmente, dentro do território nacional⁶¹. Porém, é necessário apontar que essa redução na escala de atuação também não diz respeito a um caráter menos injusto do processo. Assimetrias regionais, no que diz respeito às condições sociais dos países de origem dos investidores, podem ocasionar na mesma lógica de aprofundamento de desigualdades e do aproveitamento de vulnerabilidades.

Essa corrida pela atração de capitais marca um novo papel a ser cumprido pelos Estados-nação. Além de administrar seus respectivos territórios e populações, os governos também se comprometem com essa nova responsabilidade dividida em duas frentes: nas relações exteriores projetar o país no âmbito global para atrair a atenção de investidores e internamente administrar os recursos disponíveis de forma a criar as condições necessárias para consolidar essa imagem. Dada o alto grau de esforços demandados na primeira tarefa, a segunda acaba ficando muito mais a cargo das administrações regionais e locais, fato que, na contramão das críticas feitas à globalização em seus primórdios, leva a um reforço de regionalismos e localismos e, conseqüentemente, se aproveita do fomento às particularidades dos lugares. Esse fortalecimento, no longo prazo, pode significar um problema para a administração pública, sobretudo nos casos de países marcados por conflitos étnicos e separatismos regionais. Aprofundaremos melhor a questão da regionalização e dos regionalismos no mundo

59 *Ibidem*, p. 121.

60 *Ibidem*, p. 123.

61 *Ibidem*, p. 126-127.

globalizado mais adiante.

Além de atrelado ao grande mercado global em sua busca por investidores, o Estado também acaba recorrendo à iniciativa privada para dar conta da construção e manutenção de estruturas em seu território. As parcerias público-privadas para o desenvolvimento tecnológico, sobretudo em setores estratégicos, como o de defesa, por exemplo, tornam-se práticas recorrentes (CHESNAIS, 1996). Se num primeiro momento, alardeadas como solução pela ideologia neoliberal vigente, elas são propagandeadas como salvação para o desenvolvimento social ao suprirem uma deficiência inerente ao Estado, essas parcerias acabam se tornando uma nova frente de investimentos para a iniciativa privada, pois, “[...] é no movimento de transferência, para a esfera mercantil, de atividades que até então eram estritamente regulamentadas ou administradas pelo Estado, que o movimento de mundialização do capital encontra suas maiores oportunidades de investir”⁶². Além disso, a possibilidade de que investidores interessados em atuar em determinado território possam fomentar, eles mesmos, as bases para a sua inserção, com certeza, é um fator não apenas que garante uma vantagem competitiva, mas também a segurança do investimento. Esse processo é intensificado quando há a privatização, ou seja, a transferência completa de serviços e estruturas estatais para a administração privada de modo a favorecer as IEDs.

O ambiente marcado pela facilitação de investimentos em todos os cantos do planeta, bem como a diversidade inerente a um mercado dessa magnitude, urge por mudanças no paradigma produtivo do capitalismo contemporâneo ao tirar o foco do comércio internacional. Ocorre assim a já citada difusão dos serviços, atuando em detrimento da atividade industrial, como denominado por Chesnais de *internacionalização dos serviços*⁶³. Contudo, vale ressaltar que o autor indica ainda que essa centralidade do setor terciário é, em parte, ocasionada pelos próprios grupos industriais, que também agem no sentido de fomentar atividades complementares às suas operações centrais. Em outras palavras, criam serviços diretamente relacionados com seus produtos, explorando um âmbito da economia capitalista que é facilmente manipulável, propiciando o desenvolvimento ou a mudança de atividades de forma muito mais simples, de acordo com as demandas do mercado.

Portanto, o que observamos é mais um momento de ampliação dos limites de alcance do capitalismo. Esse processo só pode ser viabilizado por uma

62 *Ibidem*, p. 186.

63 *Ibidem*, p. 185.

profunda mudança nas condições materiais de produção, uma vez que o caráter industrial que possuíam até ao menos a década de 1970 figurava como um impedimento para a criação de novas relações de produção. Dada a finitude espacial e de recursos que o planeta encerra, a criação de novos fluxos virtualizados ajudam a superar essas barreiras, ampliando o âmbito relacional do capitalismo e criando assim novas possibilidades de investimento. Neste sentido o setor terciário, ou setor de serviços, é uma frente estratégica de expansão, uma vez que sua natureza é baseada em “produtos-serviços”⁶⁴, cuja característica central é a propriedade de geração de produtos complementares.

Esse cenário acaba favorecendo não apenas as estruturas que Chesnais denomina de grandes oligopólios, dada a sua ampliada atuação em nível global, mas também as médias empresas. Uma importante característica do setor de serviços é oferecer produtos que alimentem uma relação de exclusividade com o cliente. Aliada ao fato de que “as economias de escala e de variedade são elementos que podem proporcionar às companhias de serviços notáveis vantagens concorrenciais”⁶⁵, pode oferecer a chance de empresas que atuem num âmbito mais regional possam tirar proveito das novas dinâmicas capitalistas. Elas podem até mesmo se consolidar como prestadoras locais dos investidores globais.

Um bom exemplo oferecido por Chesnais é o do mercado do turismo, onde “boa parte das atividades [...] são intensivas em mão-de-obra; é por isso que as multinacionais do setor obtêm consideráveis vantagens por sua localização em países que combinem atrações naturais com mão-de-obra barata”⁶⁶. No capítulo anterior já apontamos o importante papel que a cidade cumpriu no desenvolvimento do capitalismo histórico e dos novos paradigmas que o contexto da globalização instituiu para a produção do espaço urbano. Cabe aqui recordar que é voltado a essa lógica que o Planejamento Estratégico emerge como uma nova forma de organizar as localidades urbanas para projetar as cidades no mercado global do turismo, contribuindo assim com o aprofundamento de suas respectivas contradições sociais.

Apesar dessa mudança de concepções produtivas difundida desde o centro do sistema capitalista, as novas formas que ela propõe não modificam positivamente as relações assimétricas com relação aos países periféricos. O comércio internacional é estruturado de forma que é evidente a hierarquia posta entre os países na constituição do mercado mundial. Chesnais afirma que a hierarquização que colocou as

64 *Ibidem*, p. 188-189.

65 *Ibidem*, p. 202.

66 *Ibidem*, p. 203.

economias mercantis europeias como parâmetro em relação às sociedades tidas como menos avançadas da China imperial e do Japão e às civilizações radicalmente diferentes, como as sociedades pré-colombianas e africanas, ainda ecoa nos dias atuais. Daí a necessidade por ele apontada de trazer a análise da expansão capitalista para a seara da política e não mantê-la apenas no âmbito econômico, além da constante afirmação das características do processo de mundialização que reforçam as assimetrias entre os países.

Contribuindo com a análise da dimensão política desse processo, Agnew (2008) aponta para o crescente poder acumulado por agentes políticos alheios aos Estados-nação e que colocam os países de todos os continentes, ainda que ocupando lugares diferentes na hierarquia do sistema internacional, em pé de igualdade quanto às ameaças provenientes dos caprichos dos mercados mundiais. Porém, a sujeição dos países que foram alvo das políticas coloniais continua, de acordo com Chesnais (1996), através de seu parco desenvolvimento na questão científico-tecnológica. Além disso, as operações das empresas multinacionais e dos investidores estrangeiros são caracterizadas por um alto grau de mobilidade, expresso na capacidade de constante redirecionamento de suas atividades, sobretudo nos países mais pobres e com condições sociais mais precárias e, conseqüentemente, com menos salvaguardas jurídicas em relação à manutenção da mão de obra.

Esse ambiente é marcado por uma verdadeira guerra econômica, onde os governos acabam apelando para uma série de estratégias para atrair investimentos. Desde parcerias público-privadas através do oferecimento de infraestruturas que possibilitem uma vantagem no processo produtivo, como laboratórios de instituições de pesquisa estatais por exemplo, até isenções fiscais. Entendemos esse leque de estratégias como mais uma evidência da manutenção da ordem política global, uma vez que os países mais pobres não possuem recursos suficientes para investir de forma intensiva no desenvolvimento tecnológico. Cabe, portanto, a eles somente oferecer isenções e flexibilização de leis trabalhistas.

Outro problema que vem a reboque dessa nova relação entre o Estado e o capital, diz respeito exatamente a essa espécie de sujeição daquele perante este. A emergência do capital financeiro como dado principal de um capitalismo informatizado que pressupõe uma circulação de dados ininterrupta, causa boa parte dos impactos dos novos paradigmas produtivos até aqui descritos. O que já denominamos anteriormente de “readequação do papel do Estado” está diretamente associado a uma crise fiscal crônica

nas contas estatais.

Ela se dá, em parte, pelo grande número de crises instauradas no sistema econômico ao longo da segunda metade do século XX, mas também está relacionada com a diminuição da taxa de lucro do capital, que se dá por conta dessa facilidade de redirecionamento dos fluxos de investimento. Outro dado estritamente ligado ao capitalismo financeiro é o fato de os Estados estarem constantemente postos em xeque com relação à contração de empréstimos. Uma vez que determinado governo recorre a esse recurso o valor da moeda nacional é colocado em dúvida aos olhos do mercado global, o que pode desencadear ataques contra ela no mercado de câmbio⁶⁷.

A partir disso, Chesnais afirma que os operadores dos mercados financeiros globais atuam, ao mesmo tempo, como polícia, juiz e júri da economia mundial. Seus interesses são, na maior parte das vezes, postos à frente das reais necessidades da população do planeta. O autor destaca ainda que, apesar de concentrar capitais provenientes no setor produtivo, o mercado financeiro gera lucros a partir de processos gerados em seu próprio interior, fazendo com o que esse capital não circule pela sociedade, aprofundando assim as disparidades relacionadas à distribuição de renda.

O capital arrecadado através de um dado ramo produtivo é reinvestido no mercado financeiro, de forma que passa a ser reproduzido pelo rendimento de juros, por exemplo, ou por aplicações de caráter especulativo no mercado de ações. Se reinvestido no âmbito produtivo, mobilizaria diferentes setores da economia envolvidos no processo, como o de matérias-primas, de distribuição, etc., gerando uma série de empregos e distribuindo um pouco mais a renda entre os diferentes estratos da sociedade. Além disso, esse caráter “auto-realizável” do mercado financeiro contribui com a proliferação e o aprofundamento das crises econômicas cíclicas inerentes ao modo de produção capitalista.

Neste sentido, analisando os desdobramentos do processo de consolidação do alcance global do capitalismo Dowbor (2017) afirma que há um caos instaurado na ordem social que dela surge. De acordo com o autor, esse contexto está relacionado com um conjunto de instituições que não respondem mais às necessidades de um convívio produtivo e civilizado, cujo desafio que apresenta para o reordenamento da sociedade é conceituado como uma crise civilizatória. Uma das maiores evidências disso é uma polarização da distribuição de renda, fator central de um cenário onde os oito

67 *Ibidem*, p. 236.

indivíduos mais ricos concentram mais riqueza que metade da população mundial. Paralelo a isso, estima-se que 800 milhões de pessoas passam fome.

O cerne desse problema é a progressiva dominação dos intermediários financeiros sobre os processos produtivos, movimento iniciado na década de 1980 e intensificado a partir da crise de 2008, quando aparecem novas formas de geração de ganhos especulativos e consequente reforço da desigualdade. Além do fator renda, Dowbor também destaca que os indivíduos também dependem de patrimônio acumulado (casa, equipamentos domésticos, etc.) e também do que o autor chama de salário indireto, que consiste em acesso a políticas públicas (saúde, educação e segurança, por exemplo) e infraestruturas básicas (como saneamento básico).

Frente a um cenário de endividamento do Estado e centralidade da ação da iniciativa privada na exploração de potencialidades do território, tais elementos também devem ser levados em consideração quando falamos em desigualdade. Há ainda uma relação entre disparidades de riqueza e patrimônio, que também é um dado fundamental para o distanciamento entre os extremos da estrutura social capitalistas. Seu acúmulo pelos mais ricos possibilita investimentos que ampliam o capital que detêm.

Os avanços tecnológicos, que deveriam ser tomados como bens comuns da sociedade em geral, acabaram apropriados em favor da reprodução do capital financeiro. Os processos econômicos financeirizados ao longo das últimas décadas se alimentam da apropriação dos ganhos de produtividade, essencialmente possibilitados pela revolução tecnológica levada a cabo a partir da década de 1970. A centralidade que a informação ganha no contexto de um capitalismo mundializado e o domínio de seus fluxos possibilitados pelos avanços da telemática contribuíram para a apropriação dos ganhos de produtividade de uma forma radicalmente desequilibrada.

Isso se dá a partir do drenamento que o mercado financeiro faz dos processos produtivos. Grandes grupos financeiros visam arrecadar recursos que não serão revertidos em investimentos produtivos, no financiamento de novos projetos, mas majoritariamente lançados no mercado financeiro. Com a amplitude alcançada por esse mercado na contemporaneidade ele se torna um filão que cada vez mais atrai não apenas instituições financeiras historicamente consolidadas, como também passa a concentrar investimentos de grupos empresariais. Eles convergem seus recursos não para atividades produtivas, mas no mercado especulativo, de modo que o capital investido se reproduza em um círculo restrito, que não possibilite uma mínima distribuição de parte dos lucros gerados, elevando consideravelmente as taxas de lucro.

A amplitude de atuação a nível global também constitui um importante dado estratégico para essa intensificação da exploração por parte das grandes empresas. Frente a intensa competitividade do mercado elas tendem, por um lado, a comprar umas as outras, formando assim grandes monopólios. Por outro lado, “[...] nas principais cadeias produtivas a corrida termina quando sobram poucas empresas que, em vez de guerrear, descobrem que é mais conveniente se articular e trabalharem juntas, para o bem delas e dos seus acionistas”⁶⁸, podendo ocasionar a conformação de grandes oligopólios. O alcance galgado e essa cumplicidade em determinados âmbitos resultam em ações que muitas vezes passam a reboque da regulação dos Estados, apesar dos impactos deixados em suas respectivas economias.

Esse cenário constitui uma ameaça para a estabilidade da economia global, uma vez que a ação dos sujeitos atuantes no mercado financeiro não possui praticamente nenhum tipo de regulamentação em sua esfera mais ampla. Alguns países, sobretudo aqueles tidos como desenvolvidos, conseguem desenvolver mecanismos que restringem a ação das grandes empresas transnacionais. Porém, os subdesenvolvidos acabam reféns da necessidade de atrair investimentos e acabam fazendo concessões que mais contribuem para a manutenção de sua situação, marcada por um quadro de pobreza endêmica e uma brutal desigualdade expressa na distribuição de renda e o pouco acesso a serviços e bens públicos de primeira necessidade por grande parte da população.

A conectividade de todos os cantos do mundo, aliada ao fato de que o dinheiro não mais se limita à sua forma física, faz com que os limites territoriais não sejam mais um impedimento para a difusão do capital em sua busca por melhores investimentos. De acordo com Dowbor, esse movimento infla as estruturas empresariais, dotando-as de tanto poder que desenha um cenário onde

de um lado, o plano intracorporativo, da gestão interna, o gigantismo leva a burocracias inextricáveis, comportamentos caóticos e riscos sistêmicos. De outro, os mesmos gigantes estão se dotando de estruturas de articulação intercorporativas que muito se assemelham a governos no sentido de exercício de poder político direto⁶⁹.

Esse é o principal motivo para observarmos, hoje em dia, grupos empresariais com faturamentos superiores até mesmo ao PIB de alguns países ricos. Essa enorme estrutura funciona à revelia, sem o mínimo controle ou transparência que qualquer regime minimamente democrático demandaria. Além disso, a estrutura a qual as

68 *Ibidem*, p. 39.

69 *Ibidem*, p. 55.

grandes organizações empresariais financeiras fazem parte é tão complexa que muitas vezes nem elas mesmas dão conta de tudo o que se passa em seu interior, daí o ambiente extremamente favorável a fraudes. Esse fenômeno, que implica um gigantismo estrutural dessas empresas, favorece um processo de diluição de responsabilidade, onde nunca fica claro quem é responsável por eventuais crimes corporativos.

Para Dowbor há um elemento fundamental para a manutenção desse cenário. Segundo o autor, há uma articulação entre a maneira tradicional de extração de mais-valia a partir de uma empresa produtiva, por meio de baixos salários, e formas mais sofisticadas, baseadas na financeirização e hoje dominantes. Essa segunda se dá a partir da apropriação do produto social, por meio de mecanismos de alcance global, que estão além do poder regulatório de qualquer Estado. O resultado direto, no sistema financeiro, é a centralidade que ganha a lógica das empresas, marcando o que Dowbor chama de uma transição do capitalismo concorrencial para um sistema de oligopólios.

Tal contexto se torna ainda mais grave, a partir do momento em que, ao mesmo tempo em que provocam uma instabilidade econômica global, as grandes corporações cada vez mais se dotam de instrumentos políticos de controle. Elas visam impedir qualquer forma séria de regulação, pois “a instabilidade é o seu *habitat* natural”⁷⁰. Tais instrumentos se baseiam em uma articulação entre conglomerados de comunicação próprios, que visam influenciar a opinião pública, com incursões no poder público, sobretudo no Judiciário e no Legislativo, de forma a assegurar a defesa de seus interesses. O domínio político é feito, majoritariamente, a partir da ação de lobistas, mas também através de outras estratégias, como o financiamento de campanhas políticas. A mídia ataca incisivamente os Estados, mas eximem as empresas. Os Estados, por sua vez, geralmente com altos índices de endividamento público, torna-se refém, incapaz de regular o sistema financeiro em detrimento dos interesses da sociedade.

Os compromissos assumidos pelo Estado a partir da dívida pública abre precedentes para uma apropriação do poder político por interesses privados a partir da imposição de agendas econômicas voltadas aos interesses do mercado financeiro. A dívida pública aumenta também, entre outras causas, por conta do movimento de investimentos em títulos do Tesouro ou ativos públicos feitos pelos grandes detentores do capital financeiro, que aumentam assim seu patrimônio pessoal, sem possibilitar ganhos no patrimônio nacional, prática denominada rentismo público. Essas estratégias são intensificadas também pela expressiva redução dos impostos sobre grandes fortunas e

70 *Ibidem*, p. 78.

operações financeiras observada a nível mundial.

Além disso, Dowbor também chama a atenção para o fato de que as políticas estatais de caráter intervencionistas deixam de ser funcionais pelo rompimento da unidade territorial entre a dimensão das políticas macroeconômicas de um país e a instância global do sistema financeiro. Apesar de o oligopólio sistêmico financeiro possuir sólidas raízes em países como Estados Unidos e Grã-Bretanha, ele é dotado de uma extraterritorialidade, movendo-se no espaço planetário graças, sobretudo, à expansão da rede de paraísos fiscais. Tal formação diz respeito a “[...] uma rede sistêmica de territórios que escapam das jurisdições nacionais, permitindo que o conjunto dos grandes fluxos financeiros mundiais fuja das suas obrigações fiscais, escondendo as origens dos recursos ou mascarando o seu destino”⁷¹. Os paraísos fiscais tiram dos governos a oportunidade de taxar grandes fortunas, aumentando assim a crise fiscal do Estado.

Essa é a base do que o autor chama de *Capitalismo Improdutivo*, marcado pela transferência dos recursos que serviriam para a manutenção do ciclo de reprodução do capital (lucro, reinvestimento, geração de empregos, consumo e mais lucros) para o âmbito financeiro, o que trava o próprio desenvolvimento capitalista. O foco das empresas não é mais os produtos em si, mas as flutuações do mercado e os possíveis riscos ou benefícios delas procedentes. Há uma maior articulação entre os âmbitos da economia e da política, algo que de fato sempre existiu, mas que na contemporaneidade sofre um salto qualitativo positivo em escala, profundidade e nível organizacional de todo o processo.

Os governos não se orientam mais segundo os interesses da população que o elegeu, mas sim pelos do mercado. Passa-se da *res publica*, da coisa pública, para a *res mercatori*, a coisa do mercado. É o fim do capitalismo democrático. Para Dowbor, o que coroa esse processo é o fato de que o sistema financeiro vai, ao longo dos últimos anos, se afastando de seus objetivos iniciais, que consistia em financiar o investimento e o crescimento econômico.

Retornando para a análise de Chesnais (1996), no que tange a essa ideologia da inadequação do Estado perante o novo cenário, o autor estabelece que a estruturação do mercado financeiro global tem origem na crise de 1970, início do enfraquecimento da hegemonia norte-americana. Naquele contexto os EUA instituíram instrumentos de liquidez para financiar a dívida pública, o que progressivamente os levaram ao endividamento. Frente a isso, em um cenário marcado pela desvalorização da

71 *Ibidem*, p. 83.

libra esterlina, os bancos britânicos passaram a dar prioridade para o dólar em suas transações, exatamente para atrair investidores norte-americanos interessados em efetuar transações com a moeda nacional sem sofrer regulamentações estatais. Esse “euromercado” se converteu como uma espécie de grande mercado extra-alfandegário. É nesse período que muitas empresas ampliam seus IEDs com o intuito de encontrar saídas viáveis para a recuperação das taxas de lucro. A dissociação entre o destino das empresas e o da economia nacional de origem daí resultante contribuiu também para o enfraquecimento da economia do Estado. Talvez tenhamos um movimento de primazia da lógica capitalista sobre a territorialista.

Frente a isso, Chesnais ainda aponta que esse cenário marcado pelo endividamento estatal contribuiu para a contração de empréstimos e obrigações dos países do, então chamado, Terceiro Mundo com organizações e países tidos como desenvolvidos. A exploração da condição marginal dos países mais pobres ajudou assim a formar a poupança do centro do sistema mundial. Ainda segundo o autor, a formação dos mercados de obrigações favoreceu majoritariamente os governos dos países industrializados, por conta da possibilidade de financiar deficits orçamentários através da securitização da dívida pública, e os grandes fundos de pensão e fundos mútuos de investimento, beneficiados pelas obrigações públicas e privadas. Sobretudo das primeiras, pois abrem precedentes para o mercado financeiro pressionar governos.

O capital é, assim, também dotado de um alto nível de mobilidade, uma vez que os custos administrativos e a diferença entre as taxas de juros cobradas dos clientes e os ganhos nas poupanças são expressivas. Elas causam uma migração das grandes empresas da atividade bancária para fundos de curto prazo no mercado comercial de papéis, e depois recursos de longo prazo no mercado financeiro. O alto grau de rentabilidade dessas novas formas de investimento as tornam muito mais interessantes que aquelas tradicionais, fato que marca a abertura de mais uma forma de garantir a ampliação do horizonte relacional do capitalismo.

A ideia de uma mobilidade constante e estratégica torna-se uma das concepções fundamentais dos novos paradigmas econômicos ligados ao mercado financeiro, fazendo com que essa lógica não esteja restrita ao âmbito produtivo. As práticas de inserção nesse mercado demandam uma rede que pressupõe, necessariamente, a extrapolação dos limites nacionais. A expansão capitalista urge, portanto, por novas relações geopolíticas, uma vez que os limites nacionais que outrora eram o imperativo fundamental para a constituição do Estado e para sua atuação política

entre seus pares, hoje não mais cumpre tais funções, uma vez que outros sujeitos entram em cena com poderes suficientes para defender seus interesses no sistema internacional.

Chesnais resume dessa forma o cenário marcado pela mundialização do capital: as principais características desse período são, em primeiro lugar, a articulação do mundo do trabalho não mais associada à inserção social e ao acesso à renda. Em segundo, os mercados e o futuro das moedas cada vez mais confiadas à iniciativa privada⁷². A perda da força de ação dos fundamentos e instituições estatais perante o capital privado. Esses fatos marcam novas relações entre o capital e o trabalho, assim como entre o capital produtivo de valor e o capital financeiro. Além disso, há uma tendência para o desenvolvimento de um *apartheid* global, resultado da concentração de renda crescente, e de uma intensa concorrência regional/local, fruto da disputa pela atração de investimentos.

2.2 IMPLICAÇÕES GEOPOLÍTICAS DO CAPITAL GLOBALIZADO

Partindo de uma perspectiva geográfica, Milton Santos evidencia algumas características que em muito convergem com os pontos apresentados por Chesnais. Assim como o francês, Santos (2011) critica a centralidade que os aspectos econômicos ganham no discurso que fundamenta a globalização. Esse imaginário possui como um de seus pressupostos básicos a informação, que passa a ser um dado estratégico controlado por poucos sujeitos, e que possibilita a criação de uma ideologia responsável pelo que o autor denomina “economização” e “monetização” de todos os aspectos da vida social, tanto coletiva quanto individual (p. 18).

A estruturação desse grande mercado global pode parecer pressupor uma homogeneização do planeta, a partir da total abrangência de um mesmo modelo de controle das atividades produtivas e dos lucros delas provenientes. Contudo, o que Santos afirma é que, na verdade, as diferenças locais são aprofundadas, consequência da impossibilidade de sustentação de um sólido projeto nacional por parte dos Estados. Regiões e localidades passam, então, a se projetar em escalas cada vez mais amplas, buscando atrair investimentos e fluxos de capitais. Segundo o autor ainda, esse cenário marca a impossibilidade da consolidação de uma cidadania de caráter universal, ao mesmo tempo em que o culto ao consumo desloca a consciência da população em geral

⁷² *Ibidem*, p. 300-301.

muito mais para o papel de consumidor do que de cidadão.

Frente ao novo paradigma produtivo do capitalismo, marcado pela ampliação de seu horizonte relacional, a fragmentação de um grande mercado de consumo de massas em nichos cada vez mais atomizados constitui uma estratégia fundamental. O deslocamento do papel do Estado como planejador dos rumos nacionais, bem como da fragmentação de uma identidade universalizadora baseada em direitos para outra mais relacionada ao individualismo e o consumo marcam a introdução de um novo paradigma filosófico na reprodução social de uma forma mais abrangente.

Nos termos postos por Gomes (2003) assistimos a uma mudança de perspectiva nas bases da cosmologia gestada pela modernidade. Segundo ele o imaginário moderno é marcado pela constante disputa entre dois polos epistemológicos: o primeiro, expresso no racionalismo iluminista, é propenso a modelos explicativos e discursos de caráter universalista; o segundo, derivado do romantismo, da hermenêutica e movimentos afins, preza pelo individual, pelas particularidades em detrimento de generalizações. Essa mudança traz, de fato, diversos pontos positivos para a sociedade como um todo. Santos (2011) mesmo destaca que o cosmopolitismo passa a ser um valor central, assim como a aglomeração e a diversificação das massas. É necessário chamar a atenção mais uma vez para o fato de que as cidades são os espaços mais prolíficos para o estabelecimento de atividades com tais características.

Há também um deslocamento do racionalismo europeu como referência filosófica, que facilita intercâmbios culturais e o conhecimento de concepções de mundo de outras culturas, o que por sua vez viabiliza o fortalecimento de uma cultura popular composta por cosmografias até então marginalizadas, que emergem na disputa por visibilidade e por espaços no âmbito político. Contudo, é necessário lembrar que essa diversidade vem de encontro com as necessidades do próprio capitalismo nesse novo contexto em que a ampliação e a diversificação da rede de fluxos de capitais podem assegurar a expansão do sistema como um todo, não implicando em um compromisso real de emancipação social.

Ainda segundo Santos, a base material desse processo é uma tríade composta pela unicidade da técnica, a convergência dos momentos e o conhecimento do planeta. A unicidade da técnica é resultado de um sistema técnico a nível planetário, resultado dos avanços científicos no campo da telemática. De acordo com o autor as técnicas devem ser vistas como dados políticos, uma vez que implicam escolhas de uso/não uso em determinados lugares, além de estarem associadas à maior ou menor

importância dos sujeitos sociais que as utilizam. As técnicas tidas como mais avançadas estarão em poder daqueles que possuem maior importância dentro do quadro social geral.

A possibilidade de nivelamento no uso de determinada técnica utilizada em um ramo produtivo específico espalhado por diferentes países é o que garante o pleno funcionamento da estrutura das empresas-rede descritas por Chesnais. A localização e o uso dessas técnicas, de acordo com Santos, que auferem diferentes status de inserção dentro do quadro maior do capitalismo mundializado e são definidas de acordo com o poder político de seus detentores. Como demonstrado no item anterior, a mobilidade do capital em nada contribui para mudar a condição dos países periféricos do sistema internacional, uma vez que os investidores que para eles se voltam tiram proveito exatamente de suas vulnerabilidades sociais. Os avanços técnicos, portanto, não estão dissociados das relações de poder difundidas a partir das contradições inerentes ao capitalismo.

É essa unicidade das técnicas que propicia a convergência dos momentos, ou seja, que o mesmo momento possa ser compartilhado por diferentes lugares e ao mesmo tempo, mas tendo como referência apenas uma localidade. Esse movimento é comandado pelos grandes sujeitos do tempo real que comandam a história, os donos da velocidade e do discurso ideológico que fundamenta essa dinâmica. O funcionamento desse sistema unificado de técnicas é impulsionado pelo que o autor chama de *motor único*, ou o capitalismo mesmo, que se torna o modo de produção hegemônico, alcançando cada rincão do planeta. Essa primazia é possibilitada pela internacionalização dos produtos, do dinheiro, do crédito, da dívida, do consumo e da informação. Todo eles difundidos a partir do grande meio técnico que viabiliza a grande rede de fluxos de capitais, que opera simultaneamente e sem pausas.

Por fim, acaba-se conseqüentemente por constituir-se um contexto em que o conhecimento de toda a superfície do planeta é consumada, não apenas como simples resultado da expansão de um modo de produção que urge por sucessivos movimentos de ampliação de seu alcance. Ele resulta também da necessidade que esse sistema possui de constante renovação de suas relações, de modo a causar uma mudança qualitativa nas dinâmicas econômicas que o baseiam. Para além das contribuições de Santos, podemos afirmar que a cognoscibilidade do planeta propicia o movimento de ampliação do âmbito relacional do capitalismo, tirando proveito assim da diversidade de modos de vida presentes na Terra. Esse alcance torna-se estratégico no

caso de um arranjo produtivo voltado à proximidade com o mercado consumidor e com uma abordagem de caráter exclusivista.

O autor afirma que há ainda um rompimento do período atual com os precedentes no que diz respeito à delimitação de seus respectivos limites, relacionados com a manutenção da coerência entre as variáveis significativas alinhadas em favor de seu funcionamento e coesão. Esse fato nada mais é do que o momento do caos sistêmico descrito por Arrighi, que antecede e sucede os diferentes períodos. Contudo, Santos afirma que o contexto contemporâneo rompe com essa lógica, pois ele é a crise, tendo incorporado esse princípio caótico na estrutura de seu sistema ao estabelecer uma constante necessidade de rearranjos e adaptações.

Harvey (1992) aponta para o mesmo horizonte, ao descrever a ordem social que se desenhava pautada na fragmentação e na efemeridade. O capital, agora fortalecido por sua vertente financeira respaldada por um alto nível de mobilidade, demanda a criação de laços materiais que conservem apenas o essencial para a sua reprodução, de forma a propiciar uma rápida mudança de base para seus investimentos caso necessário.

O rearranjo econômico que transforma as bases produtivas do capitalismo a partir da década de 1970 parece instaurar não apenas um novo período na história do desenvolvimento capitalista, mas também uma profunda operação estrutural nas concepções de mundo ocidentais. Apesar disso, é necessário destacar que a essência das contradições do capitalismo, baseadas na relação entre capital e trabalho, não são superadas. Como dito anteriormente, ainda que sejam observados câmbios expressivos em muitos níveis, como a visibilidade de alguns grupos sociais até então marginalizados, esse processo não significa um rompimento com a lógica fundamental de produção e consumo desiguais difundidas desde a Europa a pelo menos 500 anos.

Nesse cenário a concentração de renda e a centralidade que a informação ganha na sociedade levam à dominação perpetrada pelos processos hegemônicos. Apesar da amplitude das redes informacionais, seu estabelecimento e todo o conteúdo que por elas é conduzido passa pelo crivo dos sujeitos que detêm o poder econômico e, conseqüentemente, passam a ter também o controle político. É esse o ponto que não apenas assegura a manutenção das contradições capitalistas, como também contribui para o seu aprofundamento, uma vez que como “[...] as atividades hegemônicas tendem a uma centralização, consecutiva à concentração da economia, aumenta a inflexibilidade dos comportamentos, acarretando um mal-estar no corpo social”

(Santos, 2011, p. 36). É o mercado, em grande medida dominado por empresas e países do centro do sistema internacional, que dita as necessidades e os ritmos a serem seguidos pela sociedade em geral.

Esse é o pano de fundo do disciplinamento da mão de obra que Harvey (2011) destaca ao analisar os meandros da reprodução do capital na contemporaneidade. Segundo ele, frente a crise do amplo mercado de consumo instituído a partir do paradigma fordista de produção, marcado por uma parca extensão da distribuição de renda com o intuito de fomentar um público consumidor básico, o capitalismo se reestrutura a partir da centralidade de sua contraparte de caráter financeiro. Agora a orientação maior é enxugar os gastos com a mão de obra, de forma a possibilitar um aumento nos investimentos financeiristas. A emergência do neoliberalismo como ideologia central da sociedade visa a criar um consenso, baseado numa pretensa compreensão de que direitos trabalhistas e gastos sociais são empecilhos para o pleno desenvolvimento da economia. Essa é a religião do capitalismo mundializado.

A mudança no papel cumprido pelo Estado leva ao que Santos (2011) chama de compartimentação dos territórios, resultado da centralidade que a competitividade ganha nos diferentes âmbitos da vida social. Retirando da população local o controle sobre o próprio destino, ela direciona partes do território para o cumprimento de diferentes funções no grande mercado global. Esse tipo de cisão baseada em especializações é um dado recorrente na história humana que, contudo, se aprofunda na globalização, pois agora é responsável pela fragmentação territorial de modo que impacta a estrutura social de maneira mais profunda. Tal impacto é resultado da introdução de parâmetros exógenos, sem referência ao contexto de cada lugar. Ele culmina em um tipo de competitividade globalizadora, marcada por egoísmos locais, reforçando assim regionalismos.

A introdução dessas ordens externas é possibilitada pelo que Santos denomina *verticalidades*, que “[...] podem ser definidas, num território, como um conjunto de pontos formando um espaço de fluxos”⁷³. É dessa forma que a regulação estatal é subordinada à organização vertical das dinâmicas do capital. Sua natureza verticalizada diz respeito mesmo a um formato hierarquizador, onde cada lugar inserido na lógica maior possui um papel a cumprir. Na contrapartida desse movimento há ainda o que o autor chama de *horizontalidades*, [...] zonas de contiguidade que formam extensões

73 *Ibidem*, p. 105.

contínuas”⁷⁴. Essas, em contraposição às primeiras, seriam marcadas por relações de caráter diverso no que diz respeito às condições e a localização de cada sujeito dentro do quadro social. É nesse âmbito onde se dá o encontro entre empresas, instituições e pessoas, é o espaço das vivências. Seus limites são marcados por relações de contiguidade postas pela existência de um princípio de solidariedade baseado na interdependência dos agentes na reprodução do cotidiano. Adotando o conceito de François Perroux, Santos se refere a essa dimensão como *espaço banal*, cuja existência contrapõe o *espaço econômico* que origina as verticalidades.

As ações desses agentes econômicos visando uma ingerência nos lugares figuram, para Santos, como *irracionalidades* ao imporem a racionalidade hegemônica como única⁷⁵. Cabe ao conjunto da sociedade, em determinado território, e mais especificamente na escala do lugar, estabelecer formas de resistência às doutrinas economicistas e aos desmandos do capital forâneo, estratégias denominadas pelo autor como *contrarracionalidades*. Frente a mundialização do capital, os lugares são “[...] o mundo, que eles reproduzem, de modos específicos, individuais, diversos. Eles são singulares, mas são também globais, manifestações da totalidade-mundo, da qual são formas particulares”⁷⁶. É, portanto, num reforço das relações construídas no âmbito do cotidiano, marcadas pela solidariedade e pelo organicismo, que as estratégias de resistência aos desmandos do capital global devem se basear.

A possibilidade de resistência nessa instância nasce, sobretudo, dos novos projetos que surgem nas margens da racionalidade global. As periferias, em suas mais variadas escalas, desde a do sistema internacional, até a urbana, aparecem como prolíficos pontos de resistência. De uma maneira geral, Santos aponta que uma alternativa a esse modelo hegemônico de desenvolvimento deve vir exatamente de uma apropriação das técnicas hegemônicas pela cultura popular. Dessa forma, poderemos superar as relações regionais vigentes rumo a uma integração real, e que vá além de questões puramente econômicas. O autor afirma que

A “nação passiva” é estatisticamente lenta, colada às rugosidades do seu meio geográfico, localmente enraizada e orgânica. [...] Essa nação passiva mora, ali onde vive e evolui, enquanto a outra apenas circula, utilizando os lugares como mais um recurso a seu serviço, mas sem outro compromisso⁷⁷.

Santos coloca em evidência, então, a importância estratégica que os

74 *Ibidem*, p. 108.

75 *Ibidem*, p. 110.

76 *Ibidem*, p. 112.

77 *Ibidem*, p. 157.

países da periferia do sistema internacional possuem na superação do capitalismo mundializado e a centralidade que as dinâmicas cotidianas devem ter nesse projeto.

Apesar de estarem em desvantagem pela diferença no acesso às técnicas mais avançadas e seu valioso conteúdo informacional, a materialidade das relações sociais ainda possuem força perante o caráter virtualizado e efêmero dos fluxos globais do capitalismo. Contudo, a apropriação devida dessas tecnologias pode também auxiliar na aproximação entre os indivíduos e os lugares, podendo levar ao estabelecimento de uma nova consciência preñe de aspirações verdadeiramente cosmopolitas.

Essa perspectiva é aprofundada por Quijano (2002) ao trazer para o centro da discussão a *colonialidade do poder*. Para ele, o poder é

[...] caracterizado como um tipo de relação social constituído pela co-presença permanente de três elementos – dominação, exploração e conflito – que afeta quatro áreas básicas da existência social e que é resultado e expressão da disputa pelo controle delas: 1) o trabalho, seus recursos e seus produtos; 2) o sexo, seus recursos e seus produtos; 3) a autoridade coletiva (ou pública), seus recursos e seus produtos; 4) a subjetividade/intersubjetividade, seus recursos e seus produtos (p.4).

Essas áreas são representadas, respectivamente, pela

1) colonialidade do poder, isto é, a idéia de “raça” como fundamento do padrão universal de classificação social básica e de dominação social; 2) o capitalismo, como padrão universal de exploração social; 3) o Estado como forma central universal de controle da autoridade coletiva e o moderno Estado-nação como sua variante hegemônica; 4) o eurocentrismo como forma hegemônica de controle da subjetividade/intersubjetividade e, em particular, no modo de produzir conhecimento⁷⁸.

Essas instâncias foram articuladas ao longo dos 500 anos que marcaram o início da expansão ultramarina do capitalismo europeu. Sua característica básica de controle do trabalho, fundamentada na relação entre capital e trabalho sob a forma da exploração da mão de obra assalariada foi legitimada a partir do Estado. Por sua vez, a estrutura estatal é baseada na criação de uma nacionalidade que garanta o status de cidadão para todos os habitantes de seu território, ou seja, que toda a população reconhecida como pertencente a um Estado-nação tenha uma gama básica de direitos reconhecidos como inalienáveis, como é o caso mesmo do direito à propriedade e à igualdade jurídica.

Contudo, essas características fundamentais da sociedade moderna não estão enraizadas da mesma forma em todos os países. Quijano destaca que em todos aqueles

⁷⁸ *Ibidem*.

territórios que passaram pela experiência do colonialismo, não houve a preocupação de estender esses direitos básicos a toda população, tendo os grupos sociais tidos como indesejados ficado à margem da ordem instituída. Segundo o autor, a forma pela qual os territórios da América Latina, e da África posteriormente, foram inseridos na geopolítica capitalista legitimou, em primeiro lugar, relações de apropriação do trabalho e seus recursos que não estavam circunscritas à relação capital/trabalho. A escravidão, a servidão e o semi-feudalismo foram absorvidas como formas de manter o funcionamento da sociedade que serviu basicamente como fornecedora dos recursos que possibilitaram a industrialização e o desenvolvimento europeu. Isso só foi possível por conta da diferenciação de caráter racial que essa geopolítica instituiu a partir da Europa em relação aos demais continentes.

Deste lado do Atlântico poucos países lograram reproduzir a lógica contrária. Os EUA estabeleceram instâncias básicas de democratização de direitos possibilitadas pelo puritanismo que regeu sua sociedade, marcando o lugar do negro escravizado como não-humano e excluindo a população indígena que foi praticamente exterminada. Ainda que hoje essa instância esteja no cerne por uma disputa que se arrasta desde os movimentos populares que demandam direitos civis de maneira irrestrita, não se pode negar o imaginário racial que o instituiu.

Na América Latina, por sua vez, apenas três países lograram estabelecer um Estado-nação essencialmente moderno: Chile, Argentina e Uruguai. Essa possibilidade só foi concretizada após o extermínio das populações negras e indígenas. Nos demais países, sobretudo naqueles com grandes territórios e populações, esse processo não pôde se realizar, ocasionando Estados cuja a cidadania é restrita a uma elite que não se preocupa em criar um projeto nacional, uma vez que suas aspirações estão completamente voltadas para os países do centro do sistema internacional, resultando no que o autor chama de *Estados nacional-dependentes*⁷⁹.

A globalização, além de marcar uma continuidade deste projeto, institui uma reformulação de seu cenário básico, mais especificamente relacionada aos âmbitos do trabalho e da autoridade coletiva. O declínio da hegemonia norte-americana e a possibilidade de instauração de uma ordem geopolítica multipolar com a emergência de países antes considerados “subdesenvolvidos” pelo padrão eurocêntrico de desenvolvimento social, abre precedentes para um novo projeto. A articulação de forças do capital financeiro mundial e o bloco imperial mundial, formado pelos Estados-nação

79 *Ibidem*, p. 13.

modernos do centro do sistema internacional, visa instituir uma nova forma de controle da autoridade pública baseada na progressiva privatização de seu atual caráter público⁸⁰.

Os impactos desse projeto são sentidos mais profundamente naqueles países de caráter dependente. As ações a eles impostas através de entidades intergovernamentais, como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), visam a desdemocratização e desnacionalização, de forma a favorecer a manutenção da ordem geopolítica que há 500 anos é conduzida pelos mesmos agentes. Esse é o ponto em comum nas análises de Chesnais, Santos e Quijano, com a ressalva de que este último aprofunda sua argumentação ao trazer à tona a questão da colonialidade e da dependência dos países que passaram pela experiência colonial. O caráter antidemocrático dos sintomas da globalização também é tratado pelos outros autores, contudo, Quijano relaciona mais explicitamente esse fato com as estratégias do mercado financeiro de assegurar as taxas de lucro restringindo-as cada vez mais.

Quijano enfatiza também que esse movimento é resultado da emergência de países que não atendem aos requisitos básicos da dimensão racial da colonialidade do poder frente às disputas políticas a nível internacional. Para o autor essa restrição, levada a cabo pelo que ele chama de bloco mundial imperial, visa limitar a ascensão de países cuja formação social seja diferente daquela essência eurocêntrica inerente à modernidade. Os processos de projeção desses países no âmbito internacional que se desenha desde as lutas de libertação nacional na África na segunda metade do século XX e que também coincidem com o início do declínio norte-americano, criaram um mal estar no centro do sistema internacional. Essa inquietação, segundo ele, é explícita nas ações que visam limitar o acesso desses países às instâncias intergovernamentais e de condução do mercado financeiro, visando reconcentrar os poderes político e econômico aos tradicionais sujeitos que sempre os controlaram.

Possibilitado pelo fluxo praticamente irrestrito que o capital financeiro das grandes empresas possuem à nível global, bem como pela autonomia que o mercado ganha, inclusive ao ponto de sujeitar Estados-nação por meio de estratégias especulativas, esse processo visa articular diferentes porções do planeta em torno da geração de lucros de maneira intensiva, como demonstrado por Chesnais. Esse movimento é possibilitado por uma base material complexa, que envolve a inserção dos lugares e regiões em uma dinâmica macro-escalar que muitas vezes não corresponde às

80 *Ibidem*, p. 20.

necessidades cotidianas da população que ali habita.

A globalização se consolida, então, como um movimento de reordenamento social em um contexto geopolítico tenso, marcado pela possibilidade de rompimento com um mundo dividido e hierarquizado segundo um projeto civilizatório iniciado com a colonização da América. É estabelecida então uma cisão da ordem territorial, até então baseada no Estado-nação e suas instâncias, para uma compartimentação que atenda aos critérios dos fluxos de capitais, uma das principais características da mundialização do capital.

O uso do termo globalização, inclusive, pode induzir a uma compreensão ideologizada do processo, por parecer que diz respeito a um simples processo de junção de todos os povos e territórios do planeta em torno de um projeto comum marcado pelo cosmopolitismo e a mobilidade irrestrita de indivíduos e mercadorias. Até mesmo parte dos cientistas sociais, nos primórdios do fato, foram induzidos a criticá-la afirmando que haveria em seu cerne um ímpeto homogenizador. Contudo, uma aproximação mais cautelosa com a realidade nos mostra que o fato central desse processo é a mundialização do capital e o aproveitamento e indução da produção de uma espacialidade fragmentada. O intuito é ampliar consideravelmente a diversidade de funções dos lugares em favor do pleno funcionamento da economia capitalista, conservando suas contradições, em direção a uma complexificação do desenvolvimento desigual e combinado que é sua raiz.

A fragmentação dos territórios, uma das expressões desse processo, parece ser uma das características mais preponderantes da globalização. Contudo, a questão regional atende a uma complexa e variada gama de significados resultante, em primeiro lugar, da polissemia que o termo *região* evoca tendo em vista seu amplo uso em diferentes contextos. Ele está implicado duplamente no tema do presente trabalho, de um lado pela região da tríplice fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai, e de outro pela conformação de uma rede de cidades articulada a partir do Mercosul. Essa iniciativa visa fortalecer os laços entre os países da América do Sul em uma escala muito mais ampla. Torna-se necessário, então, definir os usos e significados que atribuiremos para o conceito à luz do atual período histórico.

2.3 OS NOVOS PARADIGMAS DA REGIONALIZAÇÃO

A questão regional sempre foi um tema de primeira ordem desde os primórdios da organização da Geografia enquanto ciência. No bojo de uma disputa sobre a condição de sua natureza epistemológica houve sempre um embate entre concepções nomotéticas e idiográficas. A primeira estava disposta à produção de leis gerais, enquanto que a segunda prezava pela análise e descrição de casos particulares. Essa dualidade, como já afirmamos, diz respeito mesmo à natureza da modernidade. A própria emergência de um novo arranjo produtivo no modo de produção capitalista pode ser creditado a uma mudança na centralidade desses polos, uma vez que o paradigma fordista, baseado na produção em larga escala e no consumo de massa, dá lugar ao toyotismo e sua apologia à personalização dos produtos e da produção *just-in-time*, associada a demandas específicas.

A região aparece então como o objeto fundamental dessa Geografia baseada em concepções idiográficas, uma vez que se volta à análise a partir da delimitação de uma porção do espaço marcada por uma coesão específica e particular. Ao longo do processo de consolidação do pensamento geográfico sua vertente denominada regional passou por diferentes concepções no que diz respeito a natureza desse fenômeno.

Vidal de La Blache, destacado geógrafo francês da virada dos séculos XIX-XX, por exemplo, analisando comunidades rurais do interior de seu país, estabeleceu a noção de *gêneros de vida*, expressões da relação homem-meio que se reproduziam em regiões específicas, dadas as condições naturais e as atividades que ali desenvolviam. Contudo, com o avançar do século XX e as mudanças tecnológicas e sociais cada vez mais rápidas, esses critérios passaram a se revelar rígidos e inapropriados para explicar os fenômenos observados. É por volta de meados do século que os geógrafos voltados aos estudos regionais passam a observá-la como uma questão de escolha de parâmetros do pesquisador.

Retomando a obra de La Blache, Thrift (1996) argumenta que vivemos um momento de redefinição da ordem social, contexto semelhante ao do francês que “[...] observou uma mudança de uma espacialidade rural baseada no local para uma região cujo motor é o urbanizado capitalismo industrial” (p. 225). Visando demonstrar a importância dos *gêneros de vida* expressos nas diferentes regiões, ou *pays*, francesas frente ao estabelecimento de uma nova ordem social homogenizada a partir de meados do século XIX, La Blache passou a ser tido como o fundador da geografia regional clássica. Contudo, seu legado não logrou estabelecer bases firmes e os estudos regionais

precedentes não apresentaram, de maneira geral, uma robustez metodológica, estando confinados, muitas vezes, no puro exercício descritivo.

Ainda de acordo com Thrift, somente nas décadas de de 1960/70 que a Geografia Regional passa a propor novos esquemas explicativos, por meio da ação de geógrafos influenciados pelo marxismo. Apesar de a obra de Marx estar muito mais propensa para o polo epistemológico relacionado ao racionalismo e ao caráter totalizador e homogenizador da expansão capitalista, esse grupo de geógrafos passou a analisar as contradições resultantes da relação entre capital e trabalho evidenciando seus atributos espaciais em circunstâncias específicas. A constante busca por condições mais favoráveis para a ampliação das taxas de lucro leva à busca por lugares e regiões onde um determinado ciclo produtivo pode ser estabelecido de forma mais competitiva. Se essa dinâmica marcou o desenvolvimento da produção industrial de orientação fordista nas décadas de 1920/30, quarenta anos mais tarde esse processo foi intensificado, com a introdução de formas organizacionais mais flexíveis e pulverizadas. Contudo, a relação entre região e marxismo ficou travada por conta dessa diferença fundamental de uma abordagem essencialmente universalista, com outra que destaca as particularidades.

No contexto atual, o estabelecimento de um capitalismo globalizado com todas as suas características intrínsecas, há uma ressignificação no papel dos lugares. Segundo Thrift, em um cenário onde o consumo é local, mas a produção não, há o alinhamento entre as ordens material e simbólica que plasmam a sociedade com alcance global, mas que são produzidas em lugares específicos. Paralelamente, os lugares são transformados em mercadorias cada vez mais rápido. Daí os localismos emergirem na contemporaneidade como um elemento essencial para compreender as dinâmicas fundamentais do capitalismo, estabelecendo novos parâmetros para as análises regionais.

Haesbaert (2010a) afirma que a região pode ser compreendida como uma entidade geográfica concreta, implicada entre dinâmicas materiais e concepções teóricas de análise e/ou intervenção política via planejamento, a que ele denomina de *arte-fato* (p.7). A região compreendida dessa forma deve levar em consideração duas dimensões: material e simbólica, de modo a enfatizar sua condição política. Frente ao contexto de uma economia globalizada a região se torna ao mesmo tempo produto e produtora de diferenciação e fragmentação, em uma relação direta com a necessidade de se projetar incessantemente para atrair investimentos e capitais oferecendo diferenciais.

A regionalização na análise geográfica sempre se volta para a ação dos

sujeitos que produzem o espaço, ou seja, a partir da apropriação e modificação da natureza por um conjunto de relações específicas e bem delimitadas. A região, portanto, possui um conteúdo relacional inerente. Desse forma, podemos compreendê-la como o *arte-fato* proposto por Haesbaert. Tal conceituação diz respeito às diferentes dimensões que fundamentam essa cisão da totalidade espacial: primeiramente a região aparece como um fato dado, marcado pelas relações homem/meio e sociedade/natureza intrínsecas a essa porção do espaço; um artifício ou exercício cognitivo de delimitação dessa região a partir de critérios específicos estabelecidos pelo observador; e por último ela funciona também como ferramenta política de abstração e racionalização dessa porção espacial, servindo como base para a administração pública e o planejamento.

Por natureza a formação das regiões já implica um movimento de diferenciação que está no cerne da globalização. Isso se dá por sua dinâmica fundamental, resultado da atuação de diferentes sujeitos sociais e de suas disputas, tanto em grau, com relação às desigualdades sociais que implica, como em variedade de formas. Contudo, de acordo com Haesbaert, frente a esse novo contexto, de um capitalismo mundializado, essa potencialidade é aprofundada, demandando, para cada caso, uma análise das redes de coesão implicadas em sua formação, bem como os níveis de desarticulação e fragmentação.

A regionalidade nasce então desse esforço de diferenciação, da criação de uma realidade específica e das representações regionais que a sustentam. Há uma articulação entre os âmbitos do imaginário, do vivido e do simbólico, de modo a conciliar práticas e discursos presentes no cotidiano e assim estabelecer um engajamento coletivo em relação a um dado projeto. Essa é a base de diferentes processos de regionalização, dos mais reacionários, aos mais democráticos.

A articulação de uma região, portanto, ocorre em função de dois fatores básicos. O primeiro é a formação de um campo material das coesões e das redes funcionais, resultado da ação dos agentes hegemônicos. Ela é marcada pela coesão funcional das dinâmicas impressas na região. O segundo é a coesão simbólica que, diferentemente do âmbito material, pode contar com a participação de grupos subalternos. Apesar dessa imbricação apresentada por Haesbaert, o primeiro fator pode manter a existência e o pleno funcionamento de uma região em detrimento do segundo, uma vez que os agentes que o originam possuem poder político e econômico suficiente para garantir sua reprodução. Como apontado por Chesnais (1996): “a ‘regionalização’ é o resultado combinado das estratégias de integração dos processos de produção [...] e de

processos propriamente políticos” (p. 230). Essas afirmações ajudam a enfatizar a centralidade das regiões e a importância do processo de regionalização para a economia capitalista globalizada. A necessidade de ampliação do horizonte relacional do capitalismo aponta para um intenso processo de cisão do espaço e de produção de diferenças e especializações produtivas.

Podemos afirmar então que a região é marcada por uma constante tensão entre a articulação e a desarticulação de seus elementos constituintes, sobretudo quando se torna o centro da ação de agentes hegemônicos, alheios às dinâmicas locais e com compromissos alheios a sua manutenção para além de motivações políticas e econômicas específicas. Nesse sentido Haesbaert (2010a) afirma que:

[...] cabe sempre discutir a força espacial/regional, ao mesmo tempo articuladora e desarticuladora, a partir dos sujeitos (sócio-econômicos e/ou culturais) e interesses políticos envolvidos. Muitas vezes é para ou em relação a apenas algum(uns) grupo(s) que a região efetivamente se constitui – e, nesse sentido, sem dúvida, o que representa articulação para uns pode representar desarticulação para outros (p.21).

A regionalização, portanto, é um ato de poder que divide e separa o espaço de acordo com as intencionalidades daqueles grupos sociais que podem de fato fazê-lo, decidindo assim quais os limites de uma determinada região, bem como os sujeitos que estarão incluídos ou não (HAESBAERT, 2010b). Essa característica reforça o caráter cada vez mais político das regiões, uma vez que sua formação pode contribuir para a segregação e a marginalização de determinados sujeitos sociais, tanto partindo dos agentes ligados ao capital, quanto instituições estatais ligadas ao planejamento territorial, por exemplo.

Além disso, Haesbaert (2010a) e Thrift (1996) afirmam que pode haver, também, uma apropriação popular do termo. Um dos casos mais emblemáticos nesse sentido é o do mercado do turismo, um dos ramos da economia capitalista globalizada que mais se desenvolveu com o processo de regionalização caro a esse contexto. Encontramos aqui uma convergência com a apropriação dos bens comuns locais, aspectos tanto materiais, quanto simbólicos, fundamentais para a manutenção do cotidiano de determinada localidade a que faz referência Harvey. Eles são, cada vez mais, apropriados e oferecidos como atrativos para turistas e investidores, em detrimento da importância e do acesso da população local a esses bens.

Por outro lado, não podemos deixar de destacar também a possibilidade de uma apropriação da regionalização por grupos engajados em lutas sociais, no sentido

de fomentar identidades relacionadas a uma determinada região ou pauta específica. De acordo com Thrift (1996), lançar luz sobre a atuação desses grupos pode ser uma das maiores contribuições da Geografia Regional ao dar destaque para a formação de imaginários que destoam das formas globais de poder e conhecimento a partir de seu conteúdo inerentemente contextual.

Em meio aos avanços técnicos da globalização e à centralidade que a informação alcança como vetor de difusão das ordens do centro da economia mundial, as regiões passam a ser formadas também em articulações que não são necessariamente contíguas. Essa característica tão própria da contemporaneidade é analisada por Haesbaert (2006) a partir do binômio território-rede.

O território é definido por ele como “[...] o produto de uma relação desigual de forças, envolvendo o domínio ou controle político-econômico do espaço e sua apropriação simbólica, ora conjugados e mutuamente reforçados, ora desconectados e contraditoriamente articulados”⁸¹, relacionado portanto à apropriação de parte do espaço e do estabelecimento de relações de poder, como já afirmado no capítulo anterior. Já a noção de rede aparece como um conceito inerente ao capitalismo, dando conta de relações espaciais disseminadas por esse sistema:

[...] redes de transporte cada vez mais articuladas, vários tipos de rede dentro das cidades (desde as redes de bondes e metrô até as redes de água e esgoto), diversas redes técnicas construídas para destruir e reordenar territórios que, com o surgimento do imperialismo, incluirão os próprios circuitos do capital financeiro⁸².

Castro (2005), no mesmo sentido aprofunda a imbricação entre os conceitos de território e região ao afirmar que

a região é um território, e como tal reconhecido por seus habitantes através de símbolos identitários mais variados. [...] Enquanto representação da realidade, a região faz parte do imaginário social, mas ela é também um espaço de disputa e de poder, base para essa representação que é apropriada e reelaborada, tanto pela classe dominante como por outros grupos que se mobilizam para defender seus interesses territoriais⁸³.

A importância que os territórios-rede alcançam está relacionada à passagem de um mundo baseado em sociedades de caráter tradicional e enraizadas em um determinado território, para um contexto mais extrovertido e globalizado, possibilitado pela dinamização dos fluxos inerentes ao funcionamento do modo de produção capitalista.

81 *Ibidem*, p. 121.

82 *Ibidem*, p. 122.

83 *Ibidem*, p. 193.

Haesbaert (2006) alerta, porém, que esse processo não atua no sentido de integrar o mundo em um único território global, homogêneo, mas articula pontos específicos do espaço geográfico, de forma a aproveitar melhor suas potencialidades. Ainda segundo o autor, cabe portanto aprofundar as análises dessas dinâmicas para identificar redes locais e regionais formadas fora dessa lógica estritamente capitalista e que possam apontar para organizações territoriais alternativas.

Essa possibilidade é marcada pelos processos de formação dessas redes e territórios, resultados da intersecção em um movimento de desterritorialização e (re)territorialização, expressões

[...] de redes mais extrovertidas que, através de seus fluxos, ignoram ou destroem fronteiras e territórios (sendo, portanto, desterritorializadoras), e de outras que, por seu caráter mais introvertido, acabam estruturando novos territórios, fortalecendo processos dentro dos limites de suas fronteiras (sendo, portanto, territorializadoras)⁸⁴.

Em resumo, as redes podem contribuir tanto para o fortalecimento de um determinado território, quanto para a desestruturação e superação de seus limites por determinados fluxos ou grupos sociais. É esse movimento que contribui, por exemplo, para a formação de blocos econômicos ou redes de cidades. A formação desses blocos regionais, de acordo com Castro (2005),

[...] objetiva a remoção de barreiras de comércio entre os países participantes e a busca de mecanismos de cooperação e coordenação entre eles. Esta integração é feita em diferentes etapas, começando pela negociação de uma zona de livre comércio, onde os bens podem circular livremente, sem a existência de barreiras tarifárias e de barreiras técnicas (padrões diferentes), de saúde (controle sanitário), fiscais (impostos ou taxas discriminatórios) e físicas (controle das fronteiras), podendo chegar à união monetária [...] e à união política (p. 259).

Essa integração aparece como alternativa para a negociação e a ação política e comercial, fortalecendo laços em um conjunto restrito de países vizinhos.

Vislumbramos aí também uma relação com as formas espaciais das hegemonias capitalistas, os umbrais de poder analisados no primeiro capítulo. Frente a progressiva ampliação na formação dos países centrais do sistema internacional que culmina no Estado continental industrial, torna-se necessária uma rearticulação estratégica de modo a propiciar a projeção dos países que não correspondem a esse formato e da defesa de seus interesses. A questão é que os sujeitos políticos dessas instâncias mais ligados ao capital transnacional parecem tirar mais proveito da situação, uma vez que aproveitam melhor a mobilidade e a fluidez dos fluxos em nível global.

84 *Ibidem*, p. 123.

Contudo, Haesbaert (2006) ainda ressalta que, apesar de o mundo ser marcado por esses processos oriundos da natureza da globalização e do poder das grandes corporações financeiras e do capital transnacional, tais sujeitos hegemônicos não conseguem estabelecer um controle total sobre a organização do espaço mundial. É o caso das redes econômicas e de poder ilegais que se apresentam como reações sociopolíticas e culturais à globalização, resultado da marginalização de grupos sociais na constituição dos marcos da legalidade jurídica, consequência das contradições inerentes ao capitalismo, intensificada em uma economia cada vez mais tecnologicamente sofisticada e desigual.

Portanto, os aspectos fundamentais da globalização impactarão os processos de regionalização. Em consonância com as dinâmicas analisadas por Chesnais, Ivan Molina (1997) afirma que a ação do capital, expresso nas companhias transnacionais transmutadas em multinacionais por conta da dispersão cada vez mais complexa de suas estruturas produtivas, passam a marcar a consolidação de novos paradigmas de regionalização, bem como da internacionalização de municípios, regiões e Estados. Essa ação se expressa na fluidez dos fluxos de mercadorias e capitais através dos limites nacionais, na busca por condições mais competitivas de produção e de parcerias para o desenvolvimento tecnológico entre empresas e/ou instituições estatais. Neste último aspecto, se as empresas buscam maiores taxas de lucro e menores riscos de operação e de estratégias de inserção no mercado, os Estados se posicionam de modo a atrair investimentos.

Apesar de a competição entre Estados ainda possuir extrema relevância na geopolítica capitalista, a competição entre empresas ganha proeminência. Torna-se tema de primeira ordem, portanto, a cooperação empresarial em diferentes níveis: desenvolvimento e acesso a tecnologias, investimentos estrangeiros, políticas de competição e regulamentações, em consonância com as potencialidades de cada município ou região de acordo com o ramo produtivo em questão. É a partir daí que diferentes lugares e regiões do território nacional passam a ter mais a ver com outros pontos dessa rede global do que com o resto do país. Desde a década de 1980, segundo Ivan Molina, observa-se uma intensificação nas políticas dos governos em direção a esse tipo de organização do território, principalmente a partir de políticas fiscais e da formação de modernos parques industriais. De acordo com Ganster *et al.* (1997, p. 7), “*this new regionalism is seen to be a logical development in a world gravitating toward a decentralized and multipolar order*”.

A força do comércio internacional e a dispersão das vantagens competitivas propiciadas pela fragmentação do processo produtivo são os maiores obstáculos para a articulação de cadeias produtivas nacionais. Ocorre então que *“la vieja concepción de Estado subnacional o subordinado al federal se modifica de manera radical em virtud de la formación de los NPR [Nuevos Puntos de Región], pues tanto éstos como su gobierno local ingresan em un rápido proceso de internacionalización”* (MOLINA, 1997, p. 941). É esse movimento que propicia a formação de regiões em rede que suplantam a contiguidade e até mesmo as fronteiras nacionais. Uma das grandes contradições inerentes a essa dinâmica regional, contudo, é o desenvolvimento de determinadas regiões e o subdesenvolvimento de outras, muitas vezes dentro de um mesmo país. Há, inclusive, a ocorrência de assimetrias dentro de uma mesma região.

Ivan Molina adverte ainda que, no caso latino-americano, essa descentralização, que nasce do particionamento do território em favor de interesses alheios aos Estados e muitas vezes com uma relação de competitividade entre si, acaba agravando contradições inerentes à nossa formação social. Consequentemente essas distorções servem como combustível para localismos e separatismos que emergem do sentimento de desamparo de determinadas localidades e regiões, ameaçando a soberania nacional e a governabilidade. O autor elenca ainda temas que, em consonância com problemáticas mais amplas e inerentes à globalização, como a intensificação das desigualdades sociais e da dificuldade do Estado em desenvolver um planejamento robusto, devem ser tomados em conta no que diz respeito à manutenção dos equilíbrios locais:

[...] la defensa del territorio y la tierra de los campesinos y los indígenas, las culturas, la regulación estatal discrecional, los espacios regionales, las minorías étnicas, la línea de la pobreza de las regiones subdesarrolladas, el uso racional de los recursos, la transformación de la economía campesina, la concentración urbana, la atracción migratoria de la economía informal, el analfabetismo de origen y funcional creciente, la deserción y la baja eficiencia terminal escolar, la pérdida de la credibilidad de los partidos políticos, la dispersión social y las fuerzas sociales civiles sueltas, la menor colaboración entre los sectores sociales y el gobierno, las centrales obreras disfuncionales, el sector informal, los movimientos campesinos e indígenas armados, los discursos políticos agotados, el movimiento de mujeres y las organizaciones no gubernamentales antiestatistas o las colaboracionistas [que propõem um novo arranjo político]⁸⁵.

As regiões passam a possuir, portanto, um grande potencial de concentração de renda e investimentos, atuando como ponto difusor das desigualdades caras à ordem capitalista global. Há inclusive, segundo o autor, o caso de países com alto

85 *Ibidem*, p. 939.

rendimento *per capita*, mas com níveis baixíssimos no índice de desenvolvimento humano, sobretudo na confrontação entre dados de regiões desenvolvidas e outras, geralmente constituídas pelas parcelas mais socialmente vulneráveis da população.

A solução para essa situação, de acordo com Ivan Molina, seria o fortalecimento de governos locais, sobretudo no âmbito das municipalidades, de forma a estabelecer uma relação de maior proximidade entre a administração pública e a realidade regional. O Estado deve buscar um equilíbrio entre as dinâmicas provenientes da mundialização do capital, ao passo em que proporciona um âmbito social e econômico estável dentro de seus limites. No que tange à defesa da economia local Molina problematiza de forma contundente as distorções causadas pelas novas dinâmicas regionais. Porém, ao propor alternativas para a resolução dessa condição ele parece fazer coro com autores como Manuel Castells e Jordi Borja (1996) que defendem o Planejamento Estratégico como o paradigma urbanístico melhor adaptado ao contexto econômico contemporâneo.

Molina (1997), apesar de problematizar temas caros à realidade latino-americana já relatados, não propõe medidas efetivas para sanar tais contradições. Ao longo de sua descrição sobre o processo de avanço do que denomina *tecnoglobalização*, o autor escolhe dar mais ênfase para os acordos interempresariais que, segundo ele, são a “*punta de lanza de la nueva regionalización*” (p. 930), que ao processo geopolítico mais amplo de expansão capitalista. Além disso, ele reafirma a necessidade de uma cooperação público-privada em articulação com setores da sociedade civil organizada, como ONGs e movimentos sociais. Contudo, essa participação fica muito mais no plano ideal do que a articulação entre Estado e capital.

Da mesma forma Castells e Borja (1996), refletindo sobre a necessidade de as cidades se colocarem como atores políticos na ordem capitalista global, assumem postura semelhante, ao afirmarem que

A cidade se expressa melhor como ator social na medida em que realiza uma articulação entre administrações públicas (locais ou não), agentes econômicos públicos e privados, organizações sociais e cívicas, setores intelectuais e profissionais e meios de comunicação social” (p. 152-153).

Ao longo de seu artigo ainda perpassam caminho semelhante ao de Ivan Molina, ao afirmarem a necessidade de um pacto entre governos e empresas para garantirem o desenvolvimento e a governabilidade em consonância com a participação popular.

Há então, segundo os autores, a necessidade de reorganizar a política

urbana de forma a consolidar uma imagem de eficiência administrativa que idealmente proporcionaria o bem-estar social, ao mesmo tempo em que tornaria a cidade competitiva em escala global. Contudo, como já afirmamos no Capítulo 1, esse ímpeto democrático e participativo fica restrito ao plano discursivo. Esse processo atribui uma grande ênfase ao caráter simbólico do espaço urbano que, segundo os autores, “[...] integra culturalmente, dá identidade coletiva a seus habitantes e tem um valor de marca e de dinâmica com relação ao exterior [...]”⁸⁶, afirmação que traz à tona o caráter mercadológico desse projeto.

Não podemos perder de vista que esse tipo de concepção urbanística responde a uma nova forma de regionalização, processo que implica um exercício de poder, neste caso expresso pelo capital transnacional, que pode escolher e organizar os melhores pontos para a formação de sua rede produtiva. As cidades passam a tomar para si um importante papel na política internacional, até mesmo na formação de novas regiões.

Vale destacar que as cidades possuem um papel estratégico nessa articulação, uma vez que são os locais onde a modernidade se materializa de maneira mais contundente, uma vez que é “[...] o lugar do aprendizado da cidadania e da democracia – do exercício do direito político e do acesso às políticas públicas” (CASTRO, 2005, p. 136). É na escala urbana que se materializam as relações sociais difundidas desde escalas mais amplas, articuladas por sujeitos políticos diversos, como o poder público e o capital transnacional, por exemplo. É a partir da cidade que a dimensão simbólica dos arranjos regionais ganham amplitude.

Castells *et al.* (1996) aponta que, além da adaptação aos fluxos informacionais do mercado e a flexibilidade das novas estruturas produtivas e comerciais, é necessário que os governos municipais deem atenção para o capital acumulado localmente, aos recursos naturais e à situação geográfica. Partindo do âmbito da América Latina, os autores listam uma série de iniciativas que corroboram essa posição:

As cidades latino-americanas expressaram também a vontade de definir projetos de desenvolvimento negociado entre elas, de defender conjuntamente os princípios da descentralização políticas e a autonomia local e de participar na construção das instituições supranacionais de âmbito regional ou continental. Sem alcançar o nível associativo e a multiplicidade de redes existentes na Europa (Conselho de Municípios e Regiões da Europa, Eurocidades etc.), podemos destacar algumas iniciativas recentes como a criação das Mercocidades (ou cidades do Merosul), a consolidação da UCCI (União das Cidades Capitais Ibero-americanas) ou as propostas de coordenação de projetos entre cidades destinadas a constituir eixos ou sistemas urbanos (como o eixo Valparaíso-

86 *Ibidem*, p. 157.

Santiago-Mendonça-Córdoba-Rosário-Assunção-São Paulo). Neste contexto, o movimento associativo municipalista viu-se vitalizado tanto no nível nacional como no continental (Rede Latino-americana de Associações de Municípios – IULA), assim como no que se refere à cooperação entre as cidades latino-americanas e as da América do Norte e da Europa (mediante, por exemplo, associações como Cidades Unidas Desenvolvimento – Federação Mundial) (p. 155).

Aqui vale salientar uma defesa do papel do Estado como planejador econômico e como principal força para levar a cabo um projeto de desenvolvimento que contemple todo o território nacional, de forma a mitigar assimetrias, em detrimento desse lugar-comum que é planteado desde os bastiões ideológicos da globalização. Além disso, as cidades e o planejamento urbano também cumprem um papel fundamental em um projeto de retomada de um projeto de desenvolvimento nacional que rompa com o cenário apresentado até aqui.

Brandão (2004) aponta que esse contexto, marcado por uma crescente internacionalização dos circuitos econômicos, financeiros e tecnológicos do capital mundializado desarticula os centros nacionais de decisão e impacta os destinos do espaço nacional. Esse processo impacta ainda mais aqueles países de dimensão continental, desiguais e com expressiva heterogeneidade estrutural, como é o caso do Brasil, agudizando os sintomas do subdesenvolvimento desigual e segregador. Esse movimento é possibilitado pelo estabelecimento forçado de um pensamento único, que surge como em forma de uma ideologia difundida desde o centro do sistema capitalista, de que é preciso que os Estados se abram para as demandas do mercado global. Segundo esse ideário, não há mais a necessidade de escalas intermediárias e de mediações entre os âmbitos local e global. Esse modismo da dualidade escalar local-global age no sentido de negar “[...] a política, os conflitos, as classes sociais, o papel da ação estatal, a Nação e o espaço nacional [...]”⁸⁷.

Tal concepção de desenvolvimento pensado apenas a partir da articulação entre essas duas escalas é resultado de uma crescente sensibilidade do capital frente as variações dos lugares. Basta, portanto, segundo esse imaginário, os lugares se mostrarem diferentes e/ou especiais, propagandeando suas vantagens comparativas de competitividade e eficiência para garantir sua inserção na modernidade. Contudo, no longo prazo essa busca desenfreada por atrair novos investimentos conduz a um comprometimento das finanças locais e a precarização do debate sobre as verdadeiras questões estruturais pertinentes ao desenvolvimento. Vale ressaltar ainda que esse termo, o tal do *desenvolvimento*, evoca diferentes interpretações e críticas de

⁸⁷ *Ibidem*, p. 11.

diferentes ramos e matrizes teóricas das ciências sociais. Brandão o apresenta, porém, de uma forma específica, relacionado ao ato de “[...] predispor-se o tempo todo, embaraçar, estorvar, transtornar e obstaculizar as forças do atraso estrutural. [...] é a anti-serenidade, a anticoncórdia prévia, [...] a não paz de espírito”⁸⁸, que implica na destruição de privilégios enraizados em nossa formação social, e não apenas desejar alcançar os mesmos patamares econômicos dos países do “primeiro mundo”.

Brandão aponta a importância do planejamento na escala nacional, na medida em que ela implica em uma articulação orgânica entre os mercados externo e interno, estando o primeiro em função do segundo. Ela é responsável pelo controle dos instrumentos base dos preços econômicos, câmbio, juros e salários e estabelecimento de uma política monetária que a viabilize. A manipulação dessas variáveis no fomento de uma delimitação econômica funda os marcos para definir uma base territorial nacionalizada. Essa dimensão econômica, contudo, atua em consonância com outros arranjos de natureza social, política e cultural. A escala nacional figura como o espaço de poder que coaduna tais características de forma coesa em um território específico. Apesar dos discursos cultural-ideológicos que propõem uma centralidade dos localismos na política, o poder de “endogenia do desenvolvimento” é limitada nessa instância, pois o Estado ainda consiste em um importante centro de decisão e conserva sua hegemonia para atuar em diversos âmbitos da vida social.

Na contemporaneidade observamos que o aparato de regulação e a governança da escala nacional são postos em dúvida e ganha proeminência os debates sobre o papel de seu ordenamento legal e do ambiente jurídico que fomenta, em nome de uma flexibilização, a desregulamentação do capital. Porém, é necessário enfatizar que o poder nacional é ainda o principal meio de defesa da criação de oportunidades internalizadas para o acesso a bens e serviços, além de viabilizar a abertura de horizontes de enriquecimento nas fronteiras internas, inclusive de modo que um de seus objetivos seja superar possíveis clivagens regionais. Para isso, o recorte nacional deve envolver certo grau de autodeterminação e autonomia, de forma a disciplinar os circuitos, fluxos e os movimentos efêmeros e voláteis do capital especulativo.

No que diz respeito à economia brasileira, frente a sua dimensão continental, gera oportunidades de investimentos variadas, propiciando a aplicação de capital em ativos diversos e abrindo grandes possibilidades de lograr um desenvolvimento expressivo a partir do planejamento na escala nacional. Apesar da aparência de

88 *Ibidem*, p. 25.

fragmentação/segmentação econômica de seu território, ele indica, contudo, a expressão das condições favoráveis para o estabelecimento de processos produtivos distintos. Segundo Brandão este é um dos fatores que apontam para a baixa rigurosidade da ideia de especialização regional no Brasil, uma vez que a diversidade produtiva é inerente à condição continental do país. Além disso, ela favoreceria a rotação do capital e o acesso a um grande e diverso mercado.

Brandão afirma ainda que a centralidade da urbanização na economia capitalista abre a possibilidade de pensar estratégias a partir dessa escala. Para isso, é necessário se voltar para o “modo espacializado” de funcionamento do capitalismo, sobretudo relacionado ao espaço urbano, de modo a desvelar o papel das cidades no desenvolvimento do processo produtivo. Apesar de, segundo o autor, não haver a possibilidade de estabelecer uma teoria do crescimento urbano, é necessário levar em consideração os mecanismos que tal instância dispõe. Contudo, ele aponta ainda que a abordagem tradicional da economia urbana se relaciona mais a um estudo sobre custos de localização do que sobre a geração de produto, renda e emprego. Portanto, é importante levar em consideração que:

A cidade é a sede e o ambiente da reprodução das classes, das atividades de produção, distribuição, troca e consumo. Atrai massas populacionais, mas não tem, geralmente, capacidade suficiente de geração de postos de trabalho e de absorver nos circuitos modernos da economia essas pessoas. Assim, o urbano é também lócus da geração de demandas e o espaço de lutas políticas dos estratos sociais que reivindicam acesso aos meios de consumo coletivo e inserção no mercado de trabalho. É o espaço dos fluxos emanados de diversas frações do capital. Também cumpre papel de acelerar tais fluxos e agiliza o ritmo deste verdadeiro espaço da “unidade do diverso”, que é o urbano⁸⁹.

O espaço urbano, entendido pelo autor como um ambiente construído para a produção, o intercâmbio e o consumo, pode auxiliar a acelerar os ciclos do capital-dinheiro, do capital produtivo e do capital-mercadoria, aumentando assim suas taxas de circulação e de rotação. A economia urbana figura assim como uma unidade privilegiada de reprodução social, se mostrando como um elemento estratégico para o planejamento territorial difundido a partir da escala nacional. O atual quadro de avanço da urbanização para o interior do território brasileiro abre ainda mais possibilidades de geração produtiva.

Neste sentido, a formação de uma rede de cidades com tamanhos e tipos de diversos, que esteja submetida a diferentes lógicas que variam em tamanho, no tempo e no espaço, tem potencial para multiplicar decisões de inversão, individuais e agregadas.

89 *Ibidem*, p. 17.

Sua dispersão e diferenciação produtiva possibilitaria múltiplas estratégias de valorização. Ela possibilitaria uma superação de uma das principais marcas das situações de subdesenvolvimento: estruturas produtivas heterogêneas e pouco diversificadas. Brandão afirma que no Brasil elas foram aprofundadas pela natureza dos investimentos realizados na década de 1990: poucos e ruins, pois geraram poucos encadeamentos, poucos impostos, pouco emprego e poucas divisas que concentraram ainda mais a estrutura industrial na produção de bens pouco elaborados, de pequeno valor agregado e com baixas perspectivas no mercado internacional.

Contudo, é necessário levar em consideração que as políticas públicas pensadas a partir desse projeto devem ser universalizadoras no âmbito do reconhecimento e da garantia de uma cidadania para a população em geral, mas regionalizadas em suas ações, levando em consideração as heterogeneidades nacionais em suas mais diversas expressões: industriais, agrícolas, de emprego, entre outras. Tais políticas devem pretender o que Brandão denomina de *recomposição territorial*, buscada através de ações planejadas, da reconstrução dos espaços públicos e dos canais institucionalizados, ameaçados pela ordem neoliberal, além do estabelecimento de arenas variadas que aglutinem e possibilitem dar vazão às diferentes reivindicações e interesses. Em outras palavras, o poder público deve abrir espaços para a participação democrática popular direta.

Do mesmo modo, acreditamos que a articulação com redes internacionais, algo cada vez mais inevitável no contexto atual, deve ser conduzida de forma a possibilitar uma integração regional que se dê em consonância com projetos de desenvolvimento nacionais. A ação supralocal não é negada por Brandão. Segundo ele, ela pode contribuir com um aumento do poder de diálogo, pressão e negociação dos municípios de uma determinada região, garantindo o acesso a escalas espaciais mais amplas e a outros níveis de governos superiores. Contudo, é necessário que haja um mínimo de solidariedade institucional para evitar conflitos entre as diferentes instâncias de poder.

Em meio a isso, novos arranjos regionais aparecem como uma forma de organização espacial do modo de produção capitalista na contemporaneidade. Os centros urbanos, expressões materiais das dinâmicas inerentes a esse sistema, servem como pontos para a formação das redes que articulam essas regiões, que não mais pressupõem contiguidade e exclusividade, como é o caso de cidades que fazem parte de mais de um arranjo regional. Contudo, não podemos perder de vista que, como afirma

Haesbaert (2010a), essa regionalização que aparece no âmago da globalização possui como fim o fortalecimento dos fluxos de capital, sobretudo quando analisada a partir de uma perspectiva geográfica “[...] centrada na ação dos sujeitos que produzem o espaço” (p. 7).

2.4 OS LIMITES TERRITORIAIS DO ESTADO E OS FLUXOS TRANSNACIONAIS: AS REGIÕES DE FRONTEIRA

As fronteiras dos Estados-nação são amplamente impactadas pelas dinâmicas da globalização, sobretudo por conta da fluidez do capital transnacional. Não é nosso intuito propor aqui uma revisão bibliográfica sobre o conceito, ou aprofundarmos em uma análise sobre uma determinada proposta teórica. Porém, é necessário refletir brevemente sobre sua natureza e suas nuances à luz do contexto contemporâneo.

Característica fundamental do Estado enquanto forma política inerente à modernidade, as fronteiras marcam os limites das relações sociais por ele mediadas. A língua e o solo são as bases identitárias das sociedades nacionais, patrimônios comuns a cada nacionalidade. É essa matéria simbólica que assegura a manutenção do território através da legitimação do poder moral e do querer comum como base do poder político (CASTRO, 2005). As fronteiras são a salvaguarda dessas relações, pois instituem os marcos de sua difusão e dos limites postos aos projetos de outras nações. Ao longo da história das ciências sociais, e mais especificamente do pensamento geográfico, muitos autores, de diferentes áreas do conhecimento, já se voltaram para o tema das fronteiras.

As fronteiras marcam também o tipo de atuação do Estado, que por sua vez é baseada pelo que Castro denomina como uma “[...] dupla dimensão fundadora: o pacto externo legitimador de sua soberania e o ‘contrato social’ interno, legitimador da centralidade territorial de obediência às suas normas”⁹⁰. Em essência, os limites territoriais modernos fazem, portanto, a separação entre a manutenção da ordem interna e a projeção perante o sistema internacional.

Ainda segundo a autora, a diversidade de projetos nacionais, que conseqüentemente reverberam na atuação perante os outros Estados, e das culturas políticas que os sustentam são resultados dos diferentes processos históricos que fundamentaram a formação dos interesses territorializados. Daí a tensão que pode marcar o encontro de projetos distintos, ou até mesmo antagônicos, postos na formação das

90 *Ibidem*, p. 117.

fronteiras.

Ao longo da história da humanidade diferentes formas de definir e estabelecer fronteiras foram pensadas e estabelecidas. Para grande parte dos estudiosos do tema, a palavra fronteira aparece, na maioria das línguas europeias, entre os séculos XIII e XV. Em princípio ela dizia respeito a áreas, e não a uma linha, de modo que correspondia a zonas fronteiriças que possuíam não apenas extensão, como também largura. Seu objetivo estratégico era garantir a separação entre dois domínios, evitando o contato entre eles. Essa prática remonta à Alta Idade Média, entre os séculos VII e VIII, onde eram estabelecidos os “*marks*”, ou “*marches*” em francês e “*marcas*” em espanhol, por reis francos e germânicos, para delimitar territórios especiais destinados à colonização, para evitar o contato com povos específicos, como os eslavos por exemplo. No contexto feudal não havia a princípio uma determinação territorial. Ela foi fomentada aos poucos, mas frente a fragmentação dos territórios por conta do complexo desenho das relações entre diversos reinos, só foi consolidada com a emergência do Estado moderno. É a partir do século XVI que a noção de fronteira começa a ser pensada como fundamentação da base territorial do Estado. Num primeiro momento afirmou-se um pretense caráter natural de sua existência, resultado de características particulares a cada nação, como a língua ou a raça. Até pelo menos o início do século XIX o debate sobre a questão fronteiriça na Europa conservou esse caráter naturalista (STEIMAN *et al.*, 2012).

Contudo, no contexto latino-americano, ainda no período colonial, há o Tratado de Madri, de 1750 que, entre outras ordens, institui a separação dos eventuais conflitos entre as potências signatárias e ou em suas colônias utilizando marcos naturais para a demarcação de limites. Ela marca uma mudança da centralidade do princípio romano do *uti possidetis*, ou Direito Civil, que consagra o direito de propriedade sobre terras ocupadas, para o do Direito Público, em vias de solucionar o problema da constante mudança das fronteiras a partir da expansão das colônias de povoamento.

Steiman destaca que no século XIX ocorre o surgimento de duas novas doutrinas de fronteira. A primeira é vinculada à identidade nacional e surge na Alemanha, a partir do *Discurso à Nação Alemã*, de J. Fichte, em 1807. Essa proposta visava opor-se à francesa, das fronteiras naturais, baseando-se no princípio de nacionalidade, estabelecida a partir de uma concepção generalista de “povo”, que compartilharia uma história, língua e cultura comuns. Paralelamente, a hegemonia britânica no sistema internacional fomentaria uma concepção imperial de fronteira, marcada pela necessidade de controlar o balanço de poder com as demais nações que figuravam como inimigos

potenciais. É aí que surgem as estratégias de alianças e de apoio a outros países ou a formação de territórios coloniais com o intuito de assegurar a própria margem de influência.

Os limites fronteiriços bem delimitados como são hoje, não remetem necessariamente ao advento da Modernidade. Eles são produto de um processo progressivo de estruturação do comércio mundial e a ampliação das escalas de alcance dos negócios. Além disso, como já afirmamos no Capítulo 1, é somente a partir do século XIX que os Estados conseguem organizar-se de forma a garantir a soberania perante seus respectivos territórios. Atualmente prevalece majoritariamente uma noção contratualista das fronteiras internacionais, baseada em negociações bilaterais para seu estabelecimento. Apesar disso, Steiman afirma que essa estratégia pode ser usada para adiar a resolução de velhas disputas, tendo em vista a quantidade de conflitos ainda observados no que tange o tema.

Já no século XXI, o contexto apresentado no início deste capítulo contribui para uma mudança fundamental nas relações internacionais. Como afirma Ganster *et al.* (1997, p. 4): *"in these days of rapid economic and political change on global scale, however, subnational actors, such as states, provinces, regions, and cities, are playing an increasingly vital role in international relations [...]".* Isso impacta as regiões de fronteira, que cada vez mais *"[...] permeate the sovereignty of the nation-state as they respond to the exigencies of transboundary problem-solving – largely through informal cooperation and tacit agreements among local authorities"*⁹¹, em defesa de seus próprios interesses. Essa característica marca um aumento de importância da diplomacia subnacional, como também das regiões de fronteira no sistema internacional

A possibilidade de formação de blocos regionais, bem como outras características inerentes à globalização impactam a compreensão sobre a funcionalidade das fronteiras. Machado (2000) diferencia território, limites e fronteiras da seguinte maneira:

Se for certo que a determinação e defesa dos limites de uma possessão ou de um Estado se encontram no domínio da alta política ou da alta diplomacia, as fronteiras pertencem ao domínio dos povos. Enquanto o limite jurídico do território é uma abstração, gerada e sustentada pela ação institucional no sentido de controle efetivo do Estado territorial, portanto, um instrumento de separação entre unidades políticas soberanas, a fronteira é lugar de comunicação e troca (p. 10).

Ela propõe então, ao analisar o caso brasileiro, que os novos paradigmas postos pela contemporaneidade afetam a relação entre essas instâncias e implicam um

91 *Ibidem*, p. 5.

questionamento sobre os rumos do Estado frente a esse contexto.

Ainda segundo a autora, essa dúvida é formada por três componentes. O primeiro é *institucional* e diz respeito aos projetos das diferentes instâncias institucionais com relação à função e a administração dos limites territoriais. Ele remete à questão escalar inerente a qualquer ponto do território, mas que no caso das fronteiras ganham certa amplitude. Há uma estrutura institucional hierárquica, onde o tema da segurança nacional encontra um campo de atuação exclusiva do Estado, relacionada à diplomacia e a defesa, o que seria a esfera da alta política. Já outras atribuições, relacionadas com assuntos cotidianos, da escala local, são tidas como da baixa política.

O segundo é *conjuntural*, e se relaciona com a dinamização das fronteiras e a intensificação de suas relações com o interior do país, resultado do deslocamento da questão fronteira de uma concepção puramente política para o âmbito da economia. E o terceiro é *estrutural*, referente ao papel dos limites políticos em uma economia mundializada e altamente dinâmica e os riscos aí envolvidos, sobretudo na relação entre legalidade e ilegalidade. Além disso, a irregularidade nas relações entre diferentes sujeitos político-territoriais pode conduzir a uma instabilidade no sistema internacional.

Contudo, para enfatizar as relações que analisaremos no presente trabalho, é importante aprofundar brevemente o caráter conjuntural dessa questão. As mudanças que vêm na esteira do deslocamento das relações políticas para as econômicas se dão, em primeira instância, na formação de territórios delimitados, onde o Estado propõe uma legislação diferenciada, de modo a favorecer os fluxos transnacionais. Machado atenta para duas formas básicas de organização nesse sentido: as *zonas francas* e as *zonas de livre comércio*.

Elas aparecem como alternativa organizacional menos complexas que os blocos econômicos. As primeiras abrem precedentes para a produção industrial atrelada à vantagens como a isenção de taxas, impostos e o oferecimento de empréstimos com taxas de juros reduzidas, entre outras características que não nos aprofundaremos. Já as zonas de livre comércio se estabeleceram no nosso país, em sua maioria, relacionadas com as formações de natureza similar dos países vizinhos, no sentido de fomentar relações comerciais de acordo com os interesses mútuos. Vale ressaltar aqui que as zonas francas não necessariamente correspondem apenas à atividade industrial, favorecendo os fluxos comerciais como um todo, tendo como maior característica o impulso dado ao seu funcionamento por incentivos fiscais e/ou tarifas alfandegárias diferenciadas.

Neste sentido, André (2019) aponta também para essa nova centralidade que as cidades e regiões fronteiriças alcançam no contexto sul-americano. Ao longo dos últimos cinco séculos o continente passou por processos que implicaram primeiramente numa subordinação no quadro das relações interestatais, em um padrão de concentração fundiária, que visava favorecer a agro exportação, além de sucessivos processos de segregação urbana, tudo isso favorecido por uma intensa exploração do trabalho. Frente a essa primeira ordem, as áreas de fronteira cumpriram papéis de limite do território nacional em diferentes instâncias: agrícola, demográfica e geopolítica. Esse papel foi favorecido pelo fato de o processo de urbanização ter se concentrado próximo às áreas litorâneas, ou ao longo do curso dos principais rios, com o intuito de viabilizar a vazão de mercadorias, gentes e capitais, sempre em favor das hegemonias que conduziam a empresa da acumulação em seus respectivos períodos geopolíticos.

Na contemporaneidade essa urbanização do interior que, conseqüentemente alcança as regiões de fronteira, é um fenômeno recente, onde os sistemas agrários da América do Sul incorporaram as técnicas provenientes da Revolução Verde, que ganha fôlego a partir da década de 1970 e amplia o alcance da produção agrícola. Esse processo demandou a urbanização do campo, para suprir a produção dos aparatos técnicos e financeiros para o seu pleno funcionamento. Tais cidades, sobretudo as de fronteira, passam a cada vez mais se incorporarem à complexa rede mundial de fluxos, fortalecida a partir da década de 1990, com o fim do bloco soviético e a dispersão do modo de produção capitalista à nível global. A partir de então a fronteira “[...] passa a contar com uma densidade urbana em certos lugares e a se incorporar ao espaço de fluxos mundializados, deixando de ser epiderme do Estado para ser parte de sua dinâmica de reprodução num mundo absolutamente mercantilizado”⁹².

De acordo com André, os espaços urbanos originados nesse processo são marcados pela inserção dependente da América Latina na ordem interestatal capitalista. São cidades em que os parques espaços públicos e instituições de bem-estar público são extremamente esvaziados, em detrimento das instâncias privadas, que por sua vez são amplamente protegidas por instituições públicas, sobretudo as de segurança, vigilância e controle. A paisagem urbana expressa uma extrema segregação residencial de ricos e pobres, sendo o segundo grupo a expressão das mazelas resultantes da colonialidade por sua composição majoritária de negros/negras e indígenas, além de mulheres, idosos e crianças, provenientes de um processo paulatino de despossessão a

92 *Ibidem*, p. 7.

partir da ação da agricultura capitalista mundializada.

O movimento observado desde a segunda metade do século XIX de ocupação das regiões de fronteira na América do Sul, de modo a favorecer os fluxos de pessoas, mercadorias e capitais,

[...] é um típico processo de formação de contramercados para áreas de fronteira, nas quais os diferentes Estados nacionais, a sua maneira, com suas estratégias geopolíticas e políticas, colocam os territórios urbanos de fronteira à disposição dos grandes operadores econômicos em consonância com os interesses mais gerais da hegemonia do momento para a região⁹³.

Foz do Iguaçu aparece então como um exemplo paradigmático dessa dinâmica. Até 1998 muitos produtos que vinham de outros continentes com destino ao Paraguai, eram desembarcados no Porto de Paranaguá, seguindo por via terrestre pelo território brasileiro. Esse processo se intensifica no início do século XXI, com o estabelecimento dos chamados portos secos, aduanas erigidos no interior do território nacional, através de parceria público-privada, para realizar a fiscalização desses deslocamentos (MACHADO, 2000).

Observa-se, então, uma interiorização das fronteiras e a formação do que Machado chama de *corredores de fronteira*. Isso se dá porque “tanto a isenção alfandegária como as formas de organização em rede são essenciais para o barateamento das mercadorias e a rapidez no atendimento dos clientes [...]”⁹⁴. Obviamente há que se destacar que esse processo não ocorre sem contradições, sobretudo no que diz respeito ao encontro de diferentes limites jurídicos e projetos nacionais. Como apontado por Machado, uma das grandes questões neste sentido é o da relação entre legalidade/ilegalidade, que em muitos âmbitos pode ser relativizada de acordo com a legislação de cada país.

Neste sentido, House (1980) alerta para o caráter dúbio da inerente polarização na formação de zonas de fronteira:

In respect of further polarization, this might be either positive or negative in its effects: positive in the closer accord between political and economic regions, leading to more rapid and harmonious growth with greater factor mobility; negative in the probable enhancement of existing economic and social inequalities (p. 461).

Daí a necessidade de um planejamento específico, o mais próximo possível da realidade local. Para o autor ainda, essas zonas de fronteira são o resultado

93 *Ibidem*, p. 10.

94 *Ibidem*, p. 24.

de relações internacionais que partem do âmbito local/regional e que apenas podem ser compreendidas com uma análise dos processos sociais nesta escala.

Contudo, frente ao despreparo dos governos para lidar com a questão, as regiões de fronteira acabam sofrendo uma espécie de dupla marginalização. Se por um lado estão distantes dos centros nacionais de seus respectivos Estados, por outro também estão fora do raio de ação do governo vizinho. Por conta da falta de um arranjo institucional específico para lidar com a questão, a cooperação interestatal em regiões de fronteira têm sido conduzida de maneira informal, na base de acordos bilaterais (STEIMAN *et al.*, 2012). Porém a centralidade da economia no sistema internacional, “[...] *it appears that regions are emerging from the paternalistic control of the state, defining their own policy interests and, more and more, engaging in their own form of foreign policy by establishing trans-boundary problem-solving dialogues*” (GANSTER *et al.*, 1997, p. 7).

É necessário ainda levar em consideração que as regiões de fronteira, em um contexto marcado pela competitividade, podem adotar uma postura exageradamente defensiva, impactando a relação com outras díades ou tríades dos países em questão. Neste sentido, Ganster aponta que uma alternativa são as redes transnacionais que se formam, dando oportunidade de projeção e de capacidade de negociação em esferas mais amplas, mas em uma perspectiva mais horizontal.

Esse novo contexto marca a possibilidade de as comunidades fronteiriças planejarem a própria atuação em determinados níveis, deslocando consideravelmente o Estado de seu tradicional papel, bem como a noção clássica de fronteira (HOUSE, 1980). Contudo, ainda não contam com uma legislação específica, estando seu relacionamento com as diferentes instâncias que mobiliza calcada na iniciativa dos governos nacionais em atuação supranacional, muitas vezes à revelia da realidade local (STEIMAN *et al.*, 2012). Daí a importância que as articulações feitas a partir da fronteira, tanto de forma localizada, como em seu relacionamento com outros pontos do território possuem. Elas podem contribuir para um maior protagonismo de cidades e regiões que até então eram tidas como meros limites do território estatal.

Há também que vislumbrar o fato de que, frente a possibilidade de atuar como ponto de escoamento ou de formação de regiões de turismo, a articulação fronteiriça geralmente é resultado da ação de uma elite política local, com ímpetos empreendedores (GANSTER *et al.*, 1997). É importante não ignorar esse fato pois, como apontado por Haesbaert, é preciso sempre considerar a regionalização como um instrumento de poder, onde determinado grupo delimita os fatores que melhor favorecem

suas intencionalidades. Steiman *et al.* (2012) também remete a Haesbaert ao concluir que os elementos de integração e desintegração coexistem e a todo momento se relacionam, de modo que identificá-los pode ser de extrema importância para uma análise aprofundada das regiões de fronteira.

De acordo com sua proposta de uma geografia ontológica, André (2019) afirma, no mesmo sentido, que quando tratamos dos territórios urbanos de fronteira é necessário um esforço para compreender empiricamente como cada lugar, à sua maneira, se formou dentro de seus respectivos Estados-nação, levando em consideração o papel deste dentro do sistema interestatal regional e os processos de acumulação referentes a cada período geopolítico. Essa necessidade urge, sobretudo, a partir do fato de as cidades de fronteira não possuírem ainda tanta atenção dos estudos urbanos, uma vez que estes, em sua maioria, estão voltados para as grandes metrópoles, conservando uma posição marginal dentro do pensamento urbanístico para os demais casos.

Além disso, ainda segundo André, o debate em torno das fronteiras geográficas têm negligenciado o fato de tais formações decorrerem do alcance do poder de determinados grupos sociais sobre outros, seja nas fronteiras nacionais, ou nas de outra natureza. A abordagem ontológica que propõe deve, portanto, lançar luz sobre o quanto a fronteira pesa mais sobre determinados sujeitos em detrimento de outros. Como ela favorece o controle de uns em relação ao exercício do poder de outros, delimitando assim os níveis de exploração/acumulação e de integração/marginalização.

Para isso House (1980) propõe a criação de modelos sistemáticos de interpretação das dinâmicas presentes em uma zona de fronteira. Para ele é necessário que essa sistematização seja feita levando em consideração o estado atual de determinado limite fronteiro, inscrito em um dado ponto do tempo e do espaço, de modo a propiciar uma compreensão mais profunda do seu funcionamento através desses fluxos transfronteiriços.

A partir desse modelo é possível medir o raio de influência das dinâmicas presentes nas zonas de fronteira, expressa em uma gradação decrescente em direção ao interior dos territórios nacionais. Segundo o autor, esses efeitos se relacionam com fatores de produção como terra, trabalho, capital e serviços públicos e privados. Entre eles o trabalho é um dos que marca de forma mais contundente as dinâmicas numa zona de fronteira, sobretudo por conta das assimetrias e das oportunidades oferecidas pelos países com um desenvolvimento econômico mais avançado. Os fluxos de capital, por sua vez, são os mais difíceis de mensurar, dada a sua relação direta com questões

conjunturais da economia e das políticas cambiais de cada país.

Porém, House reitera que os outros elementos também conservam grande importância. A terra aparece igualmente relacionada com as diferenças entre as realidades de cada lado da fronteira. Países que oferecem melhores condições para a aquisição de terrenos atraem o interesse do lado oposto. Da mesma forma os serviços mobilizam consideravelmente o cotidiano fronteiriço, de maneiras tão complexas que se torna inviável nos aprofundar em exemplos. Há casos onde ocorre complementaridade entre os serviços oferecidos apenas em um país, tanto públicos quanto privados, ao passo que existem realidades marcadas pela falta de integração, o que resulta na coexistência desnecessária entre serviços da mesma natureza.

A transfronteirização, conceito fundamental para a proposta de House, diz respeito à “[...] um conjunto de estratégias de atores públicos (estatais e não estatais) e privados que visam o desenvolvimento de ações diversas de integração supranacional” (CARNEIRO FILHO, 2013, p. 41). Esses atores, entendidos enquanto sujeitos que atuam no sentido de produzir diferenciações geográficas⁹⁵, podem ser dos mais variados tipos, desde aqueles ligados diretamente ao Estado e suas instituições, como também os grupos que atuam às margens da legalidade, passando por movimentos sociais e outras instâncias reivindicatórias. A existência desse tipo de dinâmica espacial, marcada pelo trânsito entre diferentes territórios nacionais que se encontram,

[...] pressupõe uma fronteira com certo nível de porosidade (a abertura prevalece sobre o fechamento), que é reconhecida pelos Estados (linha estável), onde os conflitos inexistam (fronteira apaziguada) e o vínculo prevaleça sobre a separação – com trocas estruturadas, organizadas e duradouras que se efetuam ao longo de curtas distâncias⁹⁶.

As dinâmicas cotidianas aí estabelecidas se reproduzem, habituadas à presença de limites fronteiriços.

Compreender a natureza e a intensidade desses fluxos é fundamental para o planejamento de um desenvolvimento consonante com as necessidades regionais. Além disso, é necessário que, para além do aumento da autonomia para os governos locais, haja um maior engajamento dos países para o estabelecimento de agendas específicas no âmbito supranacional (STEIMAN *et al.*, 2012). Ainda que haja uma perene ideologia que tente emplacar a suposta redefinição do papel do Estado no capitalismo globalizado, em importantes instâncias apenas ele possui ainda legitimidade para negociar.

95 *Ibidem*, p. 45.

96 *Ibidem*, p. 52.

E ainda, confluindo com a análise André (2019), afirmamos que o espaço urbano fronteiro é marcado por um tipo específico de política, e de geopolítica, onde há uma radicalização da contradição entre aqueles sujeitos que lucram com os fluxos transfronteiriços que movimentam a dinâmica local e aqueles que são marginalizados por essas dinâmicas. O desafio que se apresenta então é como redirecionar uma parte considerável desses fluxos, de modo a favorecer o bem-estar da população local em seu cotidiano. Neste sentido, as cidades de fronteira, dada a complexidade de sua condição, podem ser uma importante ferramenta para mostrar caminhos rumo a um espaço urbano mais democrático e que inspire de fato um sentimento de pertencimento e cidadania em seus habitantes.

Realizar essa digressão sobre a questão da fronteira na contemporaneidade e trazer a tona o caráter dinâmico nas relações aí postas é importante para destacar que não há uma atuação dos sujeitos sociais no território, como se este fosse uma espécie de palco. O que ocorrem são interações que aos poucos definem o caráter dos limites, das fronteiras e que são passíveis de mudança, de acordo com o contexto em que se encontram.

Compreendidos os paradigmas que definem o tema à luz da globalização, podemos então nos voltar para o caso da Rede de Mercocidades de forma mais específica. Essa é a base de um cenário que favorece a interpenetração entre os capitais de diferentes países de maneira progressiva, o que o autor denomina de “investimento internacional cruzado”. Da mesma maneira, as fusões e aquisições transfronteiriças tendem à concentração de capitais em determinados grupos empresariais. Dessa forma há o surgimento e consolidação de oligopólios mundiais em número cada vez maior de indústrias. Esse processo se dá, contudo, em desfavor dos países tidos como subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, uma vez que os polos de atração dos capitais provenientes de suas operações estão nos países ricos, esses conglomerados fecham entre si um espaço privilegiado de cooperação e concorrência.

3 MERCOCIDADES: PLANEJAMENTO URBANO E NOVO REGIONALISMO NA AMÉRICA DO SUL

Os novos paradigmas regionais trazem grandes implicações para a geopolítica da América Latina. Diferentes formas de regionalização são observadas em diferentes pontos do espaço mundial, bem como da história do capitalismo. Contudo, a partir da segunda metade do século XX começam a se desenhar novos arranjos, influenciados pelo cenário descrito no capítulo anterior, onde há uma intensificação e complexificação dos fluxos de capitais, de pessoas e mercadorias. Esse novo cenário impõe consequências diretas na política externa dos países da região, sobretudo ao influenciar iniciativas de busca por uma aproximação entre seus vizinhos. Esse processo, contudo, é precedido por outros períodos, que refletem os contextos geopolíticos e nacionais, impactando o conjunto das políticas adotadas para desenvolver a integração regional.

Frente a isso, a Rede de Mercocidades aparece na década de 1990 como uma forma de articular algumas municipalidades que orbitavam a formação do Mercosul para estabelecer um diálogo sobre as possibilidades que se apresentavam a partir dessa relação. Contudo, é necessário destacar que, além do paradigma do Novo Regionalismo, essa iniciativa também é fruto de novas concepções urbanísticas e do crescente protagonismo atribuído aos governos locais em diferentes escalas, mas sobretudo na relação com os sujeitos políticos que atuam no âmbito global. Esse processo acompanha a evolução das iniciativas integracionistas da última década do século passado até o presente.

Para compreender melhor esses desdobramentos, é necessário um breve histórico da Rede de Mercocidades, desde suas primeiras publicações, até os documentos mais recentes, de modo a buscar elementos que apontem para um sentido em suas práticas atuais. A Rede possui uma página web muito rica em informações. Em realidade, toda a documentação disponível sobre a iniciativa está digitalizada. Baseado nesse acervo, apresentaremos aqui uma análise de parte dos documentos, onde optamos por trabalhar com os mais recentes, uma vez que o objeto da presente pesquisa não é a rede em si, mas para analisarmos melhor a relação do grupo com a cidade de Foz de Iguaçu é importante compreender os aspectos fundamentais de sua atuação.

3.1 AMÉRICA DO SUL: QUESTÃO FRONTEIRIÇA E A INTEGRAÇÃO REGIONAL NO SÉCULO XXI

Após uma breve explanação sobre esse contexto de reestruturação das relações internacionais, cabe partirmos para um arranjo mais descritivo, apontando para o caso sul-americano de forma mais específica. Os impactos desse reordenamento geopolítico à nível global obviamente mobiliza essa porção do continente. Depois da Europa, com a paradigmática formação da União Europeia, a América Latina é a porção do espaço geográfico que mais desenvolveu iniciativas de integração regional nas últimas décadas (MOLINA, 2007).

Franklin Molina, antes de mais nada, propõe uma breve definição regionalismo, que segundo ele é um projeto para o fomento de regimes de cooperação entre os Estados, com a possibilidade de fomentar articulações com sujeitos políticos não institucionais⁹⁷. Já a regionalização, por sua vez, é um processo fundamentado pela lógica econômica e que preza pela criação de uma região de integração baseada na intensidade dos fluxos econômicos, onde podem ser integrados também interesses políticos e ideológico culturais. De acordo com o autor, a regionalização é a força motriz por trás da aproximação dos Estados em suas comunidades regionais, que implicam na formação dos blocos econômicos⁹⁸.

De uma maneira geral, as iniciativas integracionistas em todo o mundo têm se baseado no Acordo Geral de Tarifas e Comércio, estabelecido em 1947. No caso da América Latina esses acordos buscam uma ampliação da interdependência entre os países de acordo com as movimentações do mercado, visando uma melhor inserção na economia internacional. Esse processo é marcado pelo regionalismo aberto, que aponta para um aumento progressivo da interdependência econômica a nível regional, cujo objetivo, por sua vez, é garantir a competitividade dos participantes. Além disso, esse mecanismo torna-se um importante instrumento para enfrentar possíveis pressões protecionistas nos mercados extrarregionais⁹⁹.

Molina propõe uma análise desse processo dividindo-o em quatro períodos, por ele denominados *ollas de regionalización*. A primeira delas ocorre a partir do fim da década de 1940, com o surgimento da Comissão Econômica para a América Latina

97 *Ibidem*, p. 15.

98 *Ibidem*, p. 16.

99 *Ibidem*, p. 18.

e o Caribe (CEPAL), de onde Raúl Prebisch assinalou a necessidade de cuidados especiais para a criação de um mercado comum no continente. Pouco depois o Tratado de Roma, em 1957, marca uma guinada protecionista na Europa, que acaba gerando um ímpeto maior na criação de instâncias de integração e cooperação regional deste lado do Atlântico. Apesar das tentativas de concretizar essa aspiração, como na formação da Asociación Latinoamérica de Libre Comercio (ALALC) em 1960, a instabilidade política que tomou conta do continente acabou por diluí-las. Os governos militares e suas respectivas doutrinas de segurança nacional, ainda que lançando mão de planos semelhantes àqueles propostos no âmbito da integração regional, como a industrialização e a substituição de importações, não aceitariam que essas políticas estivessem subordinadas à CEPAL¹⁰⁰.

A segunda onda, iniciada nos anos 80, tem como marco o nascimento da Asociación Latinoamericana de Integración, criada em 1980, contemplando os países do então Pacto Andino (Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela) com Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai, Chile, México e, em 2002, Cuba. Além da possibilidade de compensação multilateral entre os Estados, esse acordo foi inovador ao dividir os participantes em três grupos, de acordo com o nível de desenvolvimento econômico alcançado. O primeiro foi composto pelos maiores países: Argentina, Brasil e México; o segundo por países de desenvolvimento econômico considerado intermediário: Colômbia, Chile, Peru e Venezuela; e o terceiro com aqueles países de relativamente menor desenvolvimento econômico: Bolívia, Equador, Paraguai e Uruguai. Esse acordo mantinha uma preocupação em desenvolver a multilateralidade entre os participantes. Contudo, o período em questão, que ficou conhecido como “a década perdida”, foi marcado por instabilidades que culminaram com a crise da dívida externa, em 1982, levando toda a região a uma profunda recessão¹⁰¹.

A década de 1990 é marcada pela redemocratização e pelas reformas de mercado apoiadas no Consenso de Washington, cenário que direcionou a terceira onda de integração latino-americana. O regionalismo deste período é mais amplo, profundo e com propostas direcionadas ao âmbito estrutural, para além de temas estritamente comerciais: desde serviços a medidas sanitárias, passando por direito de propriedade intelectual e investimentos. Instituiu marcos regionais de relacionamento, organizado a partir da divisão do continente em cinco sub-regiões: Região um, que corresponde à

100 *Ibidem*, p. 19.

101 *Ibidem*, p. 21.

América do Norte e ao North American Free Trade Agreement (NAFTA); Região dois, o Caribe e a Comunidad del Caribe (CARICOM) e a Asociación de Estados del Caribe (AEC); Região três, América Central e o Mercado Común Centroamericano (MCCA) e o Sistema de Integración de Centroamérica (SICA); Região quatro, a Comunidad Andina e o Sistema Andino de Integración (SAI); e a Região cinco, o Cone Sul e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

A terceira onda possui características muito peculiares em relação às anteriores. Há uma variedade de projetos, com objetivos distintos. Enquanto alguns buscavam estabelecer uma zona de livre comércio, outros visavam emplacar um mercado comum. Além disso, era admitida a participação de um país em mais de um grupo, incluso aqueles com projetos destoantes. Apesar de um impulso estatal nas negociações e formalizações dos acordos, há também um expressivo protagonismo do setor privado. O regionalismo aberto, proposto pela CEPAL se apresenta como um princípio norteador, em defesa do multilateralismo. O ponto principal dessas novas características, relacionado com as perspectivas cepalinas, é o deslocamento da política de desenvolvimento e intervencionismo estatal para um processo de liberalização, a marca maior desse paradigma regionalista. Há uma tentativa de consolidação desses processos a partir do aprofundamento da integração em diferentes instâncias. Essa tendência é consonante com o contexto político-econômico que vinha se desenhando desde meados da década de 1980 e culmina com a queda do bloco soviético e o estabelecimento de uma nova ordem mundial¹⁰².

A quarta onda, que se apresenta a partir do início do século XXI, é marcada por uma relação mais estreita entre o Estado e o mercado. As interações entre os principais sujeitos regionalizadores, a autoridade pública estatal, o mercado e as empresas transnacionais e transregionais, também alçam um outro patamar. Além disso, há também um acirramento na competição entre as regiões a nível mundial. No contexto sul-americano, desde 1995 já haviam intenções de aprofundar as relações entre os participantes da ALADI. No ano 2000 o Brasil propõe a criação de uma Comunidade Sulamericana de Nações a partir da Cúpula das Américas, fato que só se consolida em 2004. O objetivo do país era guiar iniciativas do tipo na região, com o intuito de se projetar como liderança, além de fomentar uma convergência entre a Comunidade Andina e o MERCOSUL. O objetivo inicial era, para além da criação de uma zona de livre comércio, estabelecer um conjunto de instituições supranacionais, com uma constituição comum,

102 *Ibidem*, p. 23.

um parlamento e uma agenda de políticas econômicas compartilhada¹⁰³.

É nesse momento que é gestada nas iniciativas latino-americanas uma nova orientação regionalista. Essa extrapolação das questões estritamente econômicas institui marcos que abrangem temáticas variadas e estratégicas como segurança, desenvolvimento socioeconômico integral e simétrico, questões ambientais e integração física e energética, por exemplo. O entendimento de que apenas acordos de livre comércio não contribuíam de fato para o desenvolvimento dos países ajudou a repolitizar a agenda da região, tirando a ênfase dos aspectos puramente comerciais e econômicos e instituindo assim um novo regionalismo de caráter pós-liberal (NERY, 2016).

Molina (2007) assinala que o funcionalismo, corrente do pensamento das Relações Internacionais influenciada pelos trabalhos de David Mitrany, possuem grande influência na atuação da Comunidade Sul-americana de Nações (CSN). Essa abordagem surge no período entreguerras, buscando dar conta da crescente complexidade observada na relação entre administração pública e os Estados, sobretudo no que diz respeito à satisfação de necessidades básicas da população. Frente a isso, ela propõe a criação de redes capitaneadas por organizações internacionais que assumiriam a gestão de setores como a agricultura, o transporte e a energia. A intenção era fomentar um sistema que exista independente de territórios e que criaria entre as populações envolvidas um sentimento de comunidade, de conexão com uma rede baseada em interesses comuns. Sobretudo no caso do MERCOSUL, tem-se optado pela criação do que o autor denomina de “[...] *institucionalidad minimalista e intergubernamental*”¹⁰⁴. Essa concepção se fortalece também com a ampliação dos temas envolvidos na agenda da CSN, como a integração cultural, política, a educação, a infraestrutura, a questão energética e as questões sociais de uma forma ampla.

No contexto atual a integração regional na América Latina, e mais especificamente na América do Sul, passa por um difícil momento, frente a agenda política dos governantes que assumiram a liderança dos países do continente ao longo da última década. Porém é necessário, a partir de uma análise crítica das experiências passadas para propor futuros projetos de retomada dessa empreitada. Como afirma Molina, é necessário avançar no sentido de “[...] *construir una institución real y dinámica, cuya prioridad sea la superación de los problemas sociales, las asimetrías, las diferencias geopolíticas, y los grandes problemas de la integración suramericana*”¹⁰⁵. Finalmente, para

103 *Ibidem*, p. 26.

104 *Ibidem*, p. 30.

105 *Ibidem*, p. 33.

que seja duradoura *“igualmente esta integración deve pasar del acervo jurídico y patrimonial de integración, a una integración más dinámica, social y cultural”*¹⁰⁶.

3.2 A REDE DE MERCOCIDADES: PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E PARADIPLOMACIA

A Rede de Mercocidades foi criada a partir do encontro internacional “MERCOSUR: opciones y desafios para las ciudades”, ocorrido em Assunção no dia 07 de março de 1995. Na ocasião participaram os prefeitos de Assunção, Rosário, La Plata, Córdoba, Buenos Aires, Florianópolis, Porto Alegre, Curitiba, Rio de Janeiro, Brasília, Salvador e Montevideú. Desse encontro saiu a proposta para a formação da Cúpula das Cidades, evento ocorrido oito meses depois, ainda na capital paraguaia, e que contou com uma reunião preparatória em Porto Alegre, no mês de julho. Na primeira cúpula foi definida a estrutura básica de funcionamento da rede e as atribuições inerentes a cada instância, além da periodicidade anual das reuniões. A coordenação dos trabalhos estaria delegada à cidade outorgada a designação de representante maior da Secretaria Executiva, com o auxílio de outra municipalidade mais. Nesse encontro foi lançada a ata de fundação da Rede. Contudo, sua oficialização se dá apenas em 05 de junho de 1996, quando da II Reunião de Prefeitos do MERCOSUL, em Porto Alegre, onde é apresentado o Estatuto Social de Mercocidades, oficializando, inclusive, sua nomenclatura.

Atualmente a Rede de Mercocidades conta com 353 cidades membro, distribuídas em 10 países do continente e possui uma estrutura formada por:

- Assembleia das cidades membro, o órgão máximo deliberativo, formado pelos representantes dos municípios que compõem a rede e é reunida anualmente, em sessões conduzidas pelo presidente em mandato;
- Conselho, órgão superior de direção no período entre assembleias, composto por oito cidades de países Sul-americanos, mais os representantes da Comissão Diretiva e os que exercem a Presidência e que se reúne semestralmente;
- Direção Executiva, organismo que coordena os trabalhos das Mercocidades e é composto pelo/a Presidente, Vice-presidentes, representantes da Comissão Diretiva e pelo/a Secretário/a Executivo;
- Secretaria Técnica Permanente, que cumpre o papel de apoio à gestão de projetos, de preparação e convocação das reuniões da rede, além de cobrança

¹⁰⁶ *Ibidem*.

de quotas, gestão do site e das redes sociais e seguimento ao Plano de Trabalho das Mercocidades. Possui sede permanente no prédio do MERCOSUL, em Montevideu;

- Unidades Temáticas, Grupos e Comissões, responsáveis pela difusão de experiências exitosas, pela formulação de políticas públicas e promoção de investigações.

Inicialmente o ingresso na rede era efetuado a partir de critérios definidos pelo artigo sexto do estatuto aprovado em 1996:

Art. 6º – São consideradas associadas na Mercocidades, as capitais dos países do Mercosul, as cidades com mais de 500 mil habitantes e/ou cidades que por sua situação geográfica e interesse integracionista ou perfil internacional possam contribuir com os fins fixados pela Rede e cujos governos tenham sido eleitos democraticamente (MERCOCIUDADES, 1997, p. 111).

Atualmente os critérios são pertencer ao MERCOSUL ou à UNASUR e possuir governos eleitos democraticamente (MERCOCIUDADES, 2015), o que pode contribuir com uma incorporação de membros mais ampla, mas também com um menor engajamento real, dada a vaguidade dos parâmetros.

Figura 4 – Logomarca da Rede de Mercocidades



MERCOCIUDADES

Fonte: <https://mercociudades.org/>

A partir de 1999, quando ocorre a quinta reunião do grupo em Belo Horizonte, há um movimento de busca por uma melhor organização das instâncias que o compõem, além do estreitamento de relações com o MERCOSUL. Esse processo culmina com a criação de uma sede permanente seguindo o modelo da Secretaria Administrativa do bloco e, inclusive, ocupando o mesmo prédio em Montevideu, no ano de 2000. Uma

grande conquista, ainda nesse ano, foi o estabelecimento da Reunião Especializada em Municípios e Intendências (REMI), criado a partir do Grupo Mercado Comum do MERCOSUL. Ela abriu espaço para a inserção das Mercocidades na agenda do Mercosul, ainda que apenas como arena de debates, sem possibilidade de co-decisão (SENHORAS, 2009).

Em 2007 há uma conquista ainda maior no mesmo sentido, com a implementação do Foro Consultivo de Municípios, instância que aferiu o poder de divisão do poder decisório, com participação efetiva e legítima, com os Estados Federados participantes do MERCOSUL. Porém, apesar da relevância no âmbito participativo, o foro não possuía caráter deliberativo. Paralelamente, o tema já vinha sendo pleiteado a alguns anos antes, quando em setembro de 2005 o deputado federal André Costa (PDT/RJ) chegou propor um Projeto de Emenda Constitucional (PEC) que regulamentava a atividade paradiplomática no Brasil, incluindo a ação de estados e municípios para a efetivação de convênios internacionais. Esse PEC, porém, acabou arquivada.

Uma outra iniciativa que impactou a situação dos governos locais do bloco foi a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) em 2007, com a finalidade de destinar recursos para a melhoria das condições nos países com maiores índices de vulnerabilidade social, reduzindo assim assimetrias entre os pares. Até o estabelecimento das Mercocidades o MERCOSUL não havia mostrado empenho em desenvolver políticas regionais. Apesar disso, é necessário destacar que o bloco sul-americano nunca chegou a possuir um nível de institucionalização que propiciasse expressiva transferência de soberania operacional para poderes de nível subnacional.

Cabe aqui ressaltar que a iniciativa das Mercocidades vem na esteira de outras experiências dessa mesma natureza. O caso mais emblemático, neste sentido, é o das Eurocidades, surgidas no final da década de 1980, depois de uma série de tratados sobre desenvolvimento regional que ocorriam a, pelo menos, dez anos. No caso europeu, o projeto foi viabilizado pelo estabelecimento do chamado Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, criado para tentar sanar assimetrias de desenvolvimento econômico e servir como salvaguarda em caso de crises, favorecendo a implantação do projeto de integração do bloco, cujo FOCEM seria a contraparte sul-americana.

De uma maneira geral, as ações do grupo estão relacionadas à manutenção do web site, regularmente alimentado com informes diversos sobre as atividades da Rede, além do oferecimento de cursos virtuais para os representantes de

cada cidade, propiciando assim uma base de dados mínima para estudo. Há também a produção de periódicos, como a revista *Diálogo*, que veiculam informações sobre as Unidades Técnicas e as notícias relacionadas às Mercocidades. A realização de encontros, fóruns e formações sobre os mais variados temas que contemplem a atuação da rede também é uma constante. Neste sentido, há uma ênfase em questões como o turismo, negócios e o planejamento urbano, além da organização de grandes eventos relacionados aos eixos temáticos que aborda. Senhoras chama a atenção também para alguns problemas mais específicos enfrentados pelas Mercocidades. Em primeiro lugar está a falta de experiência dos atores institucionais envolvidos no projeto com relação ao tema da integração regional¹⁰⁷.

De fato a experiência é recente no caso latino-americano, sobretudo se comparado com o contexto europeu, onde ao longo da segunda metade do século XX medidas mais efetivas foram tomadas, porém, resultantes de reflexões que remontam ao século XVIII. Em “*A Paz Perpétua: Um Projeto Filosófico*”, de 1795, Kant já propunha uma espécie de federação de Estados livres (KANT, 2008). Ainda que as bases da União Europeia não estejam estritamente relacionadas à noção kantiana, ela serve como evidência da presença de reflexões neste sentido ao longo da história moderna. No caso sul-americano o tema é demasiado recente, além de aparecer relacionado a um contexto específico do longo desenvolvimento capitalista e impactado pelas instabilidades políticas da região.

Além disso, há também um desafio posto pela assimetria considerável entre os membros do MERCOSUL, em diferentes âmbitos, desde o territorial ao demográfico, passando pela economia. Como destaca Guimarães (2005) ao analisar essa temática a partir da perspectiva brasileira

Las asimetrías en el MERCOSUR se presentan en tal escala, que es casi imposible definir la proporción de la participación de cada país en esas instituciones, pues Brasil, en cualquier aspecto, corresponde a más de un 50% del conjunto de los Estados miembros, siendo que las asimetrías entre Brasil y los Estados menores, son extraordinarias. Si correspondiese a Brasil menos de la mitad del número de integrantes de cualquier organismo supranacional (Comisión, Parlamento, Tribunal) la población y la economía brasileñas estarían radicalmente subrepresentadas. Por otra parte, si más de la mitad de los miembros fuese de brasileños, la opinión de los mismos prevalecería siempre en la toma de decisiones y, por lo tanto, la institución no sería democrática, pues los demás países estarían en una situación de minoría sistemática (p. 149).

Uma outra problemática está relacionada ao ingresso de novos membros.

107 *Ibidem*, p. 15.

No início haviam duas concepções distintas sobre o tema. A primeira defendia a formação de uma rede com capacidade de gestão que propiciasse funcionalidade a partir da adoção de critérios restritivos para a inserção de novos membros. Por outro lado, havia uma outra tendência, que defendia menos restrições, com o fim de galgar maior representatividade e ampliar o raio de abrangência das redes. No fim buscou-se um meio termo entre as duas visões, porém este ponto reverbera no fato de que há dificuldade em coordenar a participação efetiva de todas as cidades da rede. Existe uma quantidade expressiva de municípios em estado de inatividade, em relação a qual não se tem clareza sobre a finalidade de sua participação no grupo. Em meio as próprias cidades membro cresce o criticismo relacionado a um inchaço decorrente dessa afluência de ingressos, sobretudo por essa questão da crescente heterogeneidade na composição da rede (SENHORAS, 2009). Esses dois últimos fatos podem estar relacionados com problemáticas e impactos que serão analisados mais adiante, quando tratarmos de Foz do Iguaçu especificamente.

Por fim, cabe também dar destaque para o tema do financiamento, proveniente dos recursos arrecadados entre os próprios participantes, além de contribuições de entidades de caráter público e privado, tanto nacionais quanto internacionais, assim como por renda gerada por atividades desenvolvidas pela rede. Contudo, há uma considerável inadimplência, em muito resultante dos contextos econômicos de cada país, mas que obrigou o grupo a impor sanções àqueles que não estivessem em dia com as suas contribuições. Além disso, o não reconhecimento da Rede pelos governos centrais aparece como um fator que impacta não apenas a questão do financiamento, como também da própria razão de ser das Mercocidades, em sua luta por maior autonomia e protagonismo. Senhoras identifica uma “crise de crescimento” na rede¹⁰⁸, resultado da ampliação de demandas relacionadas a temas tão diversos.

108 *Ibidem*, p. 10.

características mais marcantes da terceira onda de integração regional na América do Sul. Evidências podem ser percebidas em algumas parcerias dos primórdios de sua fundação, como com o Instituto Friederich Naumann, “[...] uma fundação da política liberal na Alemanha [com atuação em favor] do liberalismo, da democracia em liberdade, do estado de direito, dos direitos humanos e civis, da economia de mercado, assim como do desenvolvimento sustentável regional e municipal” (MERCOCIUDADES, 1997, p. 5), e o Instituto da Ação Liberal de São Paulo, cuja “especial atenção é dada ao pequeno e médio empresário, com o intuito de melhorar sua participação na economia nacional e facilitar sua integração ao MERCOSUL e as mudanças nas administrações municipais”¹¹⁰.

Além disso, há um flagrante compromisso com uma agenda voltada ao paradigma urbanístico do Planejamento Estratégico, já descrito no capítulo anterior como resultado do contexto de um capitalismo global com uma base produtiva fragmentada e dispersa. Em uma de suas primeiras publicações, datada de 1997, entre textos dos então prefeitos das cidades membro, há uma contribuição de Jordi Borja, sociólogo que, acompanhado de Manuel Castells, foi um dos ideólogos dessa nova forma de pensar o espaço urbano. Ele reafirma em seu texto o papel que as cidades podem cumprir como nós formadores de uma rede global de fluxos de capitais, pessoas, mercadorias e informações, estabelecida segundo uma lógica territorial que não mais depende da contiguidade física (BORJA *et al.*, 1997).

Ainda segundo Borja e Castells, a internacionalização das cidades contribui com uma competição entre essas novas formações territoriais, que por sua vez pode estimular um novo relacionamento entre cidades distantes, marcado por um regime de cooperação. Porém, é enfatizado que o fim último desse processo é alcançar uma posição de maior competitividade. A base dessa rede pautada na cooperação intermunicipal seria a compreensão de que “*las ciudades tienden a fomentar alguna de las especialidades en las que parecen tener una ventaja comparativa, y desarrollan una política de promoción exterior basada en esa especialidad*”¹¹¹. Essa posição é defendida não apenas por Borja, sendo tema recorrente em outros textos da publicação. Fernando de la Rúa, o então chefe de governo da cidade de Buenos Aires, chega a afirmar que “*en efecto, sólo una ciudad percibida por sus habitantes como una empresa común dirigida a la obtención de beneficios mutuos puede obtener la lealtad para su propia sobrevivencia*” (1997, p. 28), enquanto Santiago Martin Gallo prospecta um “Planejamento Estratégico

110 *Ibidem*, p. 6.

111 *Ibidem*, p. 15.

para a internacionalização de municípios” (1997, p. 135).

Dada a centralidade dos valores corporativos na contemporaneidade, a Rede parece se basear nos novos arranjos organizacionais das empresas demonstrado por Chesnais (1996). De acordo com o autor, frente a um cenário onde a inovação constante é um dado fundamental para garantir a competitividade, muitas empresas passam a se organizar com suas contrapartes do mesmo ramo para repartir os custos em pesquisa e desenvolvimento. Essa é uma forma de manter a concorrência próxima de sua área de influência e também de dividir potenciais prejuízos no processo. Paradoxalmente a cooperação passa a ser um elemento de garantia da competitividade empresarial.

Além disso, a promoção das cidades a nível global baseada em suas especialidades e que deve ser tida como um elemento estratégico no desenvolvimento de vantagens comparativas converge com a questão dos comuns referida por David Harvey. Tira-se proveito dos princípios básicos que norteiam a vida comunitária no espaço urbano para serem oferecidos como mercadorias, seja no mercado no turismo, ou como potencialidades direcionadas ao maior rendimento de investimentos externos.

Ao longo do tempo, porém, as próprias dinâmicas globais influenciaram a atuação da rede, em consonância com as características da quarta onda de integração. O novo regionalismo é uma influência na extrapolação da agenda econômica para questões estruturais, ainda que uma visão mercadológica e competitiva não abandone o discurso da Rede. As unidades temáticas podem servir como um indicativo dessa complexificação da agenda do grupo. Se em 1995 haviam 6 áreas temáticas, atualmente as Mercocidades contam com 22, distribuídas em temas como “Ambiente e Desenvolvimento Sustentável”, “Cooperação Internacional”, “Deficientes Físicos e Inclusão”. “Desenvolvimento Urbano”, “Desenvolvimento Social”, “Integração Fronteiriça” e “Gênero”, entre outros. Além do mais, há um fortalecimento da postura relacionada à busca por autonomia para atuações cada vez mais amplas no sistema internacional, visando dotar as cidades e os governos locais de capacidade de planejamento e condução das próprias políticas de desenvolvimento e projeção global. Isso marca uma contradição entre o discurso e a prática da Rede, pois ainda que suas iniciativas ganhem força com o resgate de temas que vão além do plano econômico, ela parece conservar tendências liberais da onda de integração da década de 1990.

A continuidade das pautas políticas do grupo pode ser observada, sobretudo, no que diz respeito à ampliação da atuação dos governos locais nas instâncias das relações internacionais no continente. A internacionalização da economia e a

emergência das cidades como atores políticos é tema constante na publicação *Cidade, Cidadania e Integração*, de 1997 (BORJA *et al.*, 1997; RUA, 1997; DANIEL, 1997). As Mercocidades pleiteiam, desde sua gênese, a participação no âmbito decisório da política internacional, de modo a favorecer o estabelecimento de projetos, de parecerias com outras cidades ou organismos e a atração de investimentos em consonância com a realidade local. Essa é uma tendência descrita e reforçada ao longo do livro.

Senhoras (2009) aponta que as Rede de Mercocidades se enquadram no advento da paradiplomacia, questão de primeira ordem nas relações internacionais contemporâneas por versar sobre

[...] processos da extroversão de atores subnacionais como governos locais e regionais, empresas, organizações não governamentais que procuram praticar atos e acordos internacionais a fim de obterem recursos e resolverem problemas específicos de cada área com maior rapidez e facilidade sem a intervenção dos governos centrais (p. 1).

Esse tipo de dinâmica é resultado dos processos já descritos ao longo do presente trabalho, mas que basicamente dão conta da emergência de novos sujeitos políticos, que progressivamente conquistam um raio de atuação que até então era suprimido pelos Estados-nação. Senhoras também destaca que esse movimento de extroversão de atores locais para o cenário internacional pode ser observado a partir das ações de dois grupos: aqueles ligados às esferas subnacionais, como governos locais, e também os capitaneados por empresas transnacionais, ONGs e organizações internacionais.

Esse movimento impacta as relações entre os Estados de diferentes formas. Há a necessidade de estabelecer novos marcos jurídicos e normativos para dar conta desse contexto. Observa-se ainda um deslocamento dessas relações, que ocorriam majoritariamente por meio das fronteiras entre os países e que agora podem se dar a partir da conexão de lugares distantes entre si. Frente a crescente descentralização do poder político, cada vez mais não apenas as localidades e regiões pleiteiam maior autonomia, mas o próprio Estado atribui maiores responsabilidades para a administração pública nessas instâncias. Essa atuação subnacionalizada, segundo Senhoras, será mais fortalecida quanto mais atuante se mostrar, dotando tais localidades de autonomia suficiente para, inclusive, firmar acordos internacionais a partir de sua própria esfera normativa.

Obviamente que essa relação de autonomia não é total. No caso brasileiro, de acordo com o exemplo oferecido pelo autor, o Ministério das Relações

Exteriores, responsável pelos acordos realizados com outros países, auxilia os governos subnacionais para evitar ações que possam ferir o pacto federativo e, conseqüentemente, a Constituição Federal. A questão da federalização pode se tornar um problema quando os objetivos nacionais se chocam com os subnacionais, uma vez que é ela um dos sustentáculos da soberania do governo central¹¹².

Este tema é de grande importância no contexto sul-americano, uma vez que, tanto no âmbito individual de cada país, quanto no do MERCOSUL de maneira mais ampla, não existem regulamentações nesse sentido, fato que pode contribuir com a letargia de projetos e processos integracionistas. Porém, as iniciativas paradiplomáticas não devem ser vistas como uma ameaça à manutenção da legitimidade institucional do Estado, mas como um intento de democratização do poder através de uma diplomacia descentralizada¹¹³. Cabe, contudo, chamar a atenção para os limites de acesso a essas instâncias, fator que pode limitar a participação a aqueles grupos sociais com mais recursos para acessar os canais de projeção e relacionamento internacionais. Isso pode ser potencializado pela dificuldade em tornar públicos seus resultados e ações, pois, como apontado por Senhoras no caso das Mercocidades:

[...] avalia-se negativamente que há uma baixa articulação administrativa das cidades enquanto fórum permanente e ação paradiplomática e de difusão de experiências, o que demonstra que existe uma subutilização de suas potencialidades enquanto rede virtual, já que não existe um impacto direto sobre os cidadãos devido à falta de compartilhamento de ideias e documentos no portal eletrônico da rede¹¹⁴.

Neste sentido, a Rede de Mercocidades é um importante marco para a manutenção do tema perante os ministérios de relações exteriores e do fortalecimento do espaço regional transnacional no MERCOSUL. Além disso, podem contribuir com a superação de uma condição de sub-representação de instâncias do poder público distintas do âmbito do Estado a partir de uma estrutura cooperativa, institucional, horizontal e orgânica¹¹⁵. Contudo, é necessário problematizar o conteúdo de suas ações e de suas aspirações, sobretudo no que diz respeito ao caráter flagrantemente liberal e raso no que diz respeito a termos como *participação* e *sustentabilidade*, recorrentes em todos os textos consultados.

112 *Ibidem*, p. 3.

113 *Ibidem*, p. 14.

114 *Ibidem*, p. 13.

115 *Ibidem*, p. 11.

3.3 OS SENTIDOS DA SUSTENTABILIDADE URBANA DAS MERCOCIDADES

A noção de sustentabilidade emerge nos debates internacionais a partir do Relatório Brundtland, publicado pela ONU em 1987, associada a diferentes matrizes discursivas. A primeira delas é relacionada à eficiência, ao combate ao desperdício das bases materiais do desenvolvimento capitalista. Há também uma relação com uma perspectiva escalar, que visa limitar quantitativamente o desenvolvimento econômico para evitar a pressão sobre os recursos naturais do planeta (ACSELRAD, 2009). Essa dimensão torna-se ainda mais problemática se levarmos em consideração o fato de que surge como proposta desde o centro do sistema internacional, ocupado pelos países tidos como desenvolvidos e que procuram, a partir desse argumento restringir o crescimento econômico daqueles que ainda se encontram em desenvolvimento.

Acsehrad destaca o caráter polissêmico do termo ainda dá conta de uma dimensão voltada à equidade e à luta por justiça no acesso aos recursos naturais e à autossuficiência, que problematiza a vinculação das economias nacionais e de sociedades tradicionais aos fluxos do mercado mundial. Aqui encontramos a primeira evidência de relação com o paradigma da acumulação flexível, pois a sustentabilidade nesses termos preconiza a manutenção de modos de vida localizados, de forma a assegurar a pluralidade de condições necessárias para uma economia de caráter global, necessitando para isso desenvolver diferentes potencialidades nos pontos de sua rede para assegurar a diversidade fundamental para ampliação do mercado. Esse ímpeto, de acordo com o autor, também se expressa na proposição de uma gestão comum do meio ambiente ao nível do planeta, os *global commons*.

Por fim, evoca também uma discussão de caráter ético, relacionada com a apropriação social dos recursos naturais, de modo a assegurar a manutenção da vida no planeta. É após a Conferência da ONU sobre meio ambiente e desenvolvimento, em 1992, que a noção de sustentabilidade passa a ocupar um crescente espaço nos debates sobre desenvolvimento. Esse discurso é então apropriado por diversos sujeitos políticos que atuam no âmbito global, como agências multilaterais, consultores técnicos, ideólogos e ONGs ¹¹⁶.

Apesar da perenidade do termo nos debates políticos em diferentes escalas, Acsehrad afirma que é difícil definí-lo, pois “[...] a sustentabilidade é uma noção a

116 *Ibidem*, p. 44.

que se pode recorrer para tornar objetivas diferentes representações e ideias”¹¹⁷. O autor alerta para uma disjunção encontrada entre os discursos de ecólogos e os rumos da economia global. Essa noção talvez se encaixe muito melhor em seus usos referentes a uma defesa do novo paradigma produtivo do capitalismo, exatamente pelo caráter flexível de suas possibilidades de uso, do que para uma mudança qualitativa nas relações entre sociedade e natureza, o que demandaria um conjunto de câmbios muito mais profundos.

Uma evidência disso é o fato de que a dimensão sociopolítica dos debates sobre a sustentabilidade se restringe à atuação das ONGs com ênfase nas relações internacionais. Além disso, a noção é melhor absorvida pelo discurso econômico. Contudo, seu uso implica um conteúdo extremamente político, pois

[...] ao contrário dos conceitos analíticos voltados para a explicação do real, a noção de sustentabilidade está submetida à lógica das práticas: articula-se a efeitos sociais desejados, a funções práticas que o discurso pretende tornar realidade objetiva. Tal consideração remete a processos de legitimação/deslegitimação de práticas e atores sociais. [...] Resta que a luta em torno a tal representação exprime a disputa entre diferentes práticas e formas sociais que se pretendem compatíveis ou portadoras de sustentabilidade¹¹⁸.

Ainda de acordo com Acselrad, é então estabelecida uma comparação para determinar as práticas que são sustentáveis, e aquelas que não são, sempre com uma contraposição entre presente e passado, tendo o futuro como meta. As práticas passadas são tidas como insustentáveis face as metas a serem alcançadas. Essa manobra discursiva visa, portanto, muito mais buscar legitimação para práticas políticas do que de fato propor uma mudança nas estruturas sociais. É uma forma de aqueles grupos que ocupam posições dominantes no espaço social produzirem representações e ideias que fomentem seus interesses¹¹⁹.

Essa questão impacta profundamente o urbanismo neste início de século, uma vez que o tema ambiental aparece cada vez mais nos debates urbanísticos e vice-versa. Esse movimento está diretamente relacionado com o Planejamento Estratégico, pois a sustentabilidade urbana aparece aliada às estratégias de implementação da metáfora cidade-empresa. Tal junção visa racionalizar o uso dos recursos presentes nas cidades, relacionando a ocupação do espaço urbano com a disponibilidade de recursos ambientais. O mercado aparece então como uma potência simbólica, uma instância de regulação das cidades que demanda a intensificação da produtividade urbana e o

117 *Ibidem*.

118 *Ibidem*, p. 45.

119 *Ibidem*, p. 46.

fortalecimento das vantagens comparativas. A sustentabilidade aparece também como um fator de ligação entre as escalas urbana e global. São tecidas estratégias argumentativas de ordem global que promovem inovações na matriz técnica das cidades, de modo a criar um consenso de que o que é bom para o planeta é bom para a cidade. Esse argumento, contudo, é um elemento de simplificação do debate político, uma vez que no plano local é mais fácil identificar os responsáveis pela poluição¹²⁰.

Através do tema de práticas urbanísticas sustentáveis também emerge uma concepção das cidades como espaços da qualidade de vida. Essa instância se refere não apenas à materialidade das cidades e às infraestruturas que apresenta. A questão patrimonial aqui posta em evidência diz respeito a seu caráter social, às identidades, aos valores e heranças históricas e culturais construídas ao longo do tempo. Apesar dessa centralidade, o sentimento de pertencimento dos moradores e o bem-estar cotidiano não aparece como fim último. O foco, em realidade, é a promoção da imagem da cidade, como patrimônio biofísico, estético e cultural para a atração de capitais globais¹²¹. Podemos observar aqui outro ponto de convergência com um paradigma produtivo marcado pela flexibilidade e que depende dos níveis de diversificação da economia. O espaço urbano aparece então como um importante local de desenvolvimento de economias de aglomeração, ao passo que a apropriação do urbanismo por essa dimensão discursiva empresarial favorece o oferecimento dos comuns, ou as práticas sociais desenvolvidas localmente, para o mercado global.

A importância dessa relação entre o urbanismo e a sustentabilidade é explícita no fato apontado por Acselrad de que as ações empreendidas no desenvolvimento das cidades servem como requisitos para a legitimação das políticas urbanas. A “insustentabilidade” apareceria como processo de instabilização das bases de legitimidade dos responsáveis pelas políticas urbanas. A ineficiência na administração dos recursos públicos e a indisposição de democratizar o acesso aos serviços urbanos seriam então expressões dessa insustentabilidade. Contudo, esse ponto de vista reforça o caráter estritamente discursivo dessa noção, pois não leva em consideração as implicações estruturais do desenvolvimento capitalista, marcado por desigualdades que em realidade são fundamentais para o seu funcionamento.

Acselrad (2008) descreve brilhantemente os processos e intencionalidades implícitos na noção de sustentabilidade da seguinte forma:

120 *Ibidem*, p. 54.

121 *Ibidem*.

Sem embargo, a análise do discurso das cidades que se apresentam como candidatas a protagonizar a sustentabilidade urbana sugere que elas pretendem inserir-se em uma continuidade temporal e espacial por meio dos procedimentos de descentralização (pela legitimação do não humano, das gerações futuras, dos parceiros inertes ou virtuais), de restauração (pela reciclagem de recursos naturais, bairros, rios, ofícios, saberes, imagens e instituições) e de interação dos fenômenos urbanos (o ar da cidade com o ar do planeta, a ocupação do solo com o abastecimento d'água, atividades presentes e valores herdados, agências de urbanismo com instâncias de concentração). A inclusão das periferias via descentralização, da memória via restauração e dos atores sociais via interação constitui, assim, procedimento discursivo de expansão simbólica da base de legitimação das políticas urbanas. A busca de um consenso urbano de tal forma ampliado espacial e temporalmente, legitimado nos propósitos do equilíbrio biosférico e da justiça intergeracional, justifica-se, por certo, pela necessidade de prevenção dos riscos de ruptura sociopolítica em cidades crescentemente fragmentadas pelos processos de globalização e acumulação flexível¹²².

Em uma breve análise dos documentos mais recentes do acervo disponível no portal eletrônico das Mercocidades podemos observar a centralidade da noção de sustentabilidade no discurso oficial da rede. Na Declaração de La Paz, documento redigido a partir da XXIII Cúpula de Mercocidades, realizada em 2018, os termos “sostenible” e “sustentable” aparecem oito vezes em um texto de duas páginas. No primeiro parágrafo afirma-se que “*vivimos en un mundo convulsionado, cambiante y desafiante, marcado por el resurgimiento de los nacionalismos, la xenofobia y la crisis del multilateralismo*” (MERCOCIUDADES, 2018a, p. 1), enfatizando o caráter crítico do cenário geopolítico contemporâneo. Contudo, como já explicitado, essas questões em realidade não são resultados pontuais e passíveis de mudança. Elas dão conta de contradições inerentes à estrutura social capitalista, acentuadas pelo largo alcance de um modo de produção que logrou estender-se globalmente e que se encontra em um momento caracterizado por Milton Santos como a crise em si mesmo.

Nessa declaração a rede afirma ainda seu compromisso com “[...] *un desarrollo urbano inclusivo y sostenible, promotor de derechos e igualdad de oportunidades*”¹²³, em contradição mais uma vez com a própria essência do modo de produção capitalista. O processo de consolidação do capitalismo pressupõe uma violência estrutural inerente a ele, expressa nas formas apresentadas pelo espaço urbano, que passam atuar como elementos estruturados e estruturantes dessa dinâmica (LUNA, 2018). Logo, por conta dessa contradição fundamental e do agravante da colonialidade do poder no caso latino-americano, é problemático fazer referência à necessidade premente de resolução de questões ligadas à garantia de direitos e igualdade de oportunidades sem

122 *Ibidem*, p. 67-68.

123 *Ibidem*.

aprofundar o debate, levando-o para suas raízes estruturais.

Ainda em consonância com a violência estrutural inerente ao capitalismo, chama atenção também a afirmação de que a Rede de Mercocidades

[...] ha promovido y defendido una América libre de guerras, donde la cultura de paz prime en la región, tanto entre las naciones como al interior de nuestros países, reafirmando la democracia y los valores democráticos en la acción de los gobiernos locales y nacionales, con respeto íntegro a las Instituciones y a la voluntad popular¹²⁴ (Ibidem).

Somente no Brasil, de acordo com dados do Atlas da Violência de 2019 publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 2017 houveram 65.502 homicídios, o que remete a uma taxa de 3,6 mortes para cada cem mil habitantes, o maior nível histórico já registrado no país. Em meio a isso, 59,1 % dos óbitos de homens entre 15 a 19 anos são resultados de homicídios. O relatório ainda lança luz para um aumento da violência letal contra grupos específicos, como negros, população LGBTQ+ e mulheres (CERQUEIRA *et al.*, 2019). De acordo com relatórios de 2017 da Anistia Internacional, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da ONG Front Line, dos quatro países líderes globais no número de homicídios de pessoas ligadas a ativismos sociais três são latino-americanos: México, Colômbia e Brasil. A Comissão Interamericana, órgão ligado à Organização dos Estados Americanos (OEA), relatou que em 2016 três a cada quatro assassinatos de defensores de direitos humanos no mundo ocorreram na América Latina (MENA, 2018).

Até o assassinato da vereadora fluminense Marielle Franco, em março de 2018, o Brasil havia registrado 194 assassinatos de políticos ou ativistas sociais nos cinco anos anteriores (NOSSA, 2018). Além disso, no ano de 2017 a cada seis dias, em média, um ativista da luta por questões ambientais ou fundiárias do campo foi assassinado no Brasil, totalizando 57 vítimas, um recorde macabro registrado pela ONG Global Witness (ROSSI, 2018). Luiz Eduardo Soares (*et al.*, 2006), também afirma que os médicos dos hospitais do Rio de Janeiro, que inclusive é uma Mercocidade, que se especializaram no atendimento a vítimas de armas de fogo são referência internacional no tema. E vale ressaltar que em 2018 a cidade passou por uma intervenção militar, dados os índices alarmantes referentes a mortes decorrentes da guerra às drogas conduzida desastrosamente pelo governo brasileiro.

Na Colômbia, país que possui uma Mercocidade, Medellín, desde o

124 *Ibidem.*

histórico acordo de paz entre o governo e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), foram registradas 486 execuções de defensores dos direitos humanos e ex-guerrilheiros. Apenas entre os meses de maio de 2018 e maio de 2019 ocorreram 196 homicídios (OQUENDO, 2019). E todos esses dados que contestam o clima pacífico propagandeado pela Declaração de La Paz estão restritos a apenas dois países e de forma extremamente superficial. Além disso, Guimarães (2005) ressalta que é necessário um debate sério com relação a questão da democracia na América Latina, de modo a superar os regimes democráticos e precários atuais, pois como ele afirma a partir da realidade brasileira

Los grandes obstáculos de los sistemas políticos en los grandes países periféricos son la influencia del poder económico y los costos del proceso político, el bajo nivel cultural y de información política de vastas capas de la población, su explotación demagógica y el uso de los organismos del Estado y del proceso legislativo para fines privados (p. 160).

Há também constantes referências à questão da migração no documento. Primeiramente dizem que *“los gobiernos locales de América Latina, reivindicamos el derecho a la migración y continuaremos haciéndolo, como un derecho humano, porque nadie es extranjero en el mundo”* (MERCOCIUDADES, 2018a, p. 2). Porém, apesar de enfatizar a centralidade do tema, não são explicitadas as questões por trás desse processo, bem como das propostas efetivas para a resolução de conflitos. Em um contexto onde diversos países da América do Sul enfrentam graves crises políticas e econômicas, os fluxos de migração nunca foram tão intensos. Aliado à ascensão de governos de direita e extrema direita, esse cenário necessita de maior atenção, sobretudo daqueles sujeitos políticos atuantes no sistema internacional. Contudo, uma postura mais crítica em relação a esse problema é apresentada de forma extremamente sutil:

Pero todo esto no quedaría completo si no consideramos también y de manera muy especial a la cultura democrática que ha inspirado nuestro trabajo desde un principio y que se encuentra claramente reconocida en el Estatuto de Mercociudades. Puesto que hoy, mucho más que en las últimas décadas, vemos que hay en nuestra región ciertos afanes que ponen en riesgo al orden democrático y constitucional, que consideramos inaceptables y que rechazamos en los términos más enérgicos¹²⁵.

A partir desse último encontro também foi lançada a campanha *“La Diversidad que Hay en Ti”*, onde as cidades se comprometem a *“[...] avanzar en una región integrada e inclusiva, que valore la diversidad cultural sudamericana”* (MERCOCIUDADES, 2018b). Apesar da óbvia relevância do tema e da necessidade de

125 *Ibidem*.

os governos, não apenas locais, mas de todas as instâncias do poder público, estarem engajados na garantia de direitos, ele parece ser tratado de forma extremamente vaga, sem levar em consideração as peculiaridades da história latino-americana. Uma evidência disso pode ser observada no seguinte trecho:

*Vivimos en un continente fuertemente marcado por las migraciones, las históricas y las presentes. Sudamérica ha recibido enormes olas migratorias y se ha enriquecido culturalmente a partir de la diversidad, y es en honor a esta última que es importante avanzar en el reconocimiento de los derechos de quienes migran, sin importar su etnia, lugar de nacimiento, condición sócio económica, identidad de género u edad*¹²⁶.

Fica clara a despolitização e o anacronismo no trato da questão migratória. Primeiro por descontextualizar os diferentes fluxos migratórios de suas respectivas causas. Segundo por tratar o tema em uma perspectiva a-histórica, como se em diferentes épocas as migrações ocorressem de forma positiva e sem maiores impactos na vida social dos países destino, contribuindo para a formação de sociedades marcadas pela diversidade cultural e no convívio harmônico entre a população de uma maneira geral. Contudo, quando nos voltamos para a história da região, desde 1492 e ao longo de todo o período colonial, tais ondas migratórias marcaram o processo de colonização e o extermínio de grande parte da população indígena e o tráfico de pessoas escravizadas provenientes da África. Posteriormente ocorre também a absorção massiva de mão de obra europeia a partir do século XIX com vias a substituir os escravizados e branquear a população dos incipientes Estados-nação, para nos atermos apenas em dois exemplos.

Este mesmo documento é finalizado com uma reafirmação da questão cultural na agenda da rede: *“La diversidad cultural de América del Sur es una de nuestras mayores riquezas y en su respeto e inclusión se forjará una sociedad más libre e igualitaria”*¹²⁷. Essa centralidade da cultura nos dois documentos analisados remete à importância que o espaço urbano ganha na economia capitalista global marcada pelo regime de acumulação flexível. A necessidade de manutenção da diversidade para assegurar o estabelecimento de uma economia de aglomeração e ampliar os horizontes para o consumo é a força motriz do desenvolvimento urbano sob o crivo do Planejamento Estratégico. Por outro lado, é necessário também transmitir uma imagem de coesão social em torno de um projeto comum que transpareça segurança para os investidores. De Oliveira (2014) aponta, no caso do Rio de Janeiro, em vias de sediar uma Copa do Mundo

126 *Ibidem*.

127 *Ibidem*.

de Futebol (2014) e uma Olimpíada (2016), as práticas objetivas e discursivas que tentaram emplacar uma imagem de cidade pacificada e núcleo da democracia racial brasileira.

A necessidade de afirmar o caráter multiétnico da América Latina e a ênfase dada a seu legado cultural parece relacionada muito mais à questão do *city marketing* do que de fato a uma agenda política comprometida com a resolução das mazelas estruturais da região continente. Em consonância com as observações de Acseirad sobre o real significado da noção de sustentabilidade aplicada nos discursos do urbanismo contemporâneo, as resoluções da Cúpula de La Paz parecem apontar muito mais para uma intencionalidade voltada a uma espécie de redução de danos das contradições sociais latino-americanas. No mesmo sentido, parece haver uma iniciativa deliberada de forçar uma aparência de coesão social, ao passo que em realidade alguns países se encontrem às portas de uma verdadeira guerra civil.

3.4 QUESTÕES DE AGENDA E PROJETOS

A Rede de Mercocidades, em um documento intitulado “Benefícios de participar em Mercocidades”, afirma seu compromisso com as cidades para a integração regional e com os governos locais e a defesa da cidadania, se definindo como “[...] *un referente destacado en los procesos de integración*” (MERCOCIUDADES, 2019, p.1). Ela oferece a seus membros a possibilidade de participação em espaços de relevância política, como os eixos temáticos de trabalho e os programas que articulam e propõem projetos. As dinâmicas que aí se desenvolvem são descritas da seguinte maneira:

Los representantes de los gobiernos locales planifican y desarrollan acciones conjuntas, proponen a las instancias de decisión de la Red políticas a debatir y aprobar que luego la Red pone en práctica. Se formalizan acuerdos e intercambios y se apoyan solidariamente acciones de las ciudades. Se debate, acuerda y propone a los gobernantes locales la adopción de posicionamientos políticos conjuntos sobre temáticas de interés para los gobiernos locales. Se generan espacios de diálogo con otros actores del territorio como ONG y Universidades, para el desarrollo de actividades conjuntas, entre muchas otras acciones¹²⁸.

O texto destaca o contato com diversas entidades e organismos mundiais, como a *Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales y Regionales* (CGLU), a CEPAL, a UNASUL, entre outros. O intuito maior é oferecer um meio de atuação que dote as

¹²⁸ *Ibidem*.

ciudades de protagonismo nas agendas nacionais, regionais e internacionais. Como descreve resumidamente:

En el marco de la conyuntura global se promueve la articulación y materialización de políticas públicas para el abordaje de los complejos problemas que afrontan nuestras sociedades, estimulando el trabajo y la cooperación entre ciudades desde una mirada regional, con el objeto de favorecer la integración y mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, enriqueciendo la gestión local a partir de buenas prácticas y experiencias de aprendizaje compartido¹²⁹.

Um outro importante elemento a ser analisado é a agenda compartilhada e os compromissos firmados a partir da Rede de Mercocidades. O plano de trabalho para o biênio 2018/19 sob a tutela da municipalidade de La Paz, intitulado “*Cultura: Pilar de la integración y el desarrollo sostenible*”, é um valioso guia em relação ao tema por ser uma das evidências mais recentes da atuação do grupo. Em sua introdução a questão cultural é novamente trazida como um elemento central dos projetos para o desenvolvimento latino-americano propostos pelo grupo, assim como os demais documentos já citados e que possuem origem na atual gestão: “*Todos estos elementos contribuyen a fijar el trabajo em el área cultural como un elemento fundamental del desarrollo local*” (MERCOCIUDADES, 2018c). Os cinco eixos de trabalho propostos são: Desenvolvimento urbano sustentável e mudanças climáticas; Relações institucionais; Governança e Integração cultural; Desenvolvimento social; e Economia urbana. Eles orbitam em torno de valores já mencionados, como desenvolvimento sustentável e a afirmação dos valores democráticos que, supostamente marcam as sociedades latino-americanas, mas também visam alcançar outros objetivos, como a incorporação de novos membros, sobretudo da região andina, o fortalecimento das relações com outras redes de governos locais e a consolidação das atividades propostas desde a gestão anterior, de Santa Fe e Córdoba. Porém, o tema central é a cultura, com a proposta de trabalhar o reconhecimento das diferenças e semelhanças culturais.

O plano também deixa em evidência as instâncias as quais os esforços da rede se voltam. Há uma centralidade na articulação entre as escalas local e o global, explícita nos marcos orientadores dos eixos de trabalho: a Agenda 2030, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), o Acordo de Paris sobre mudanças climáticas e a Nova Agenda Urbana, todos relacionados à ONU, aos acordos firmados entre Estados e voltados à questão do desenvolvimento sustentável. Os esforços das Mercocidades se voltam, a partir desses eixos de trabalho e dos acordos firmados pelos governos locais,

129 *Ibidem*, p. 4.

para “[...] *convertir a nuestras ciudades en centros urbanos más seguros, accesibles, inclusivos, resilientes y sostenibles*”¹³⁰. Porém, a escala nacional parece ser preterida, ao ser pouco envolvida nesses projetos.

São poucas as referências a projetos articulados junto aos governos centrais. No geral eles só aparecem como agentes fundamentais para reconhecer o protagonismo dos governos locais na busca por investimentos e na participação dos projetos das agências supranacionais. Contudo, não podemos esquecer que, como afirma Brandão, do ponto de vista do planejamento é fundamental o papel da institucionalidade estatal, pois é dela ainda a legitimidade para atuar em diversas instâncias. Esse parece ser um dos defeitos fundamentais da rede: fazer coro com esse pressuposto ideológico de ineficácia estatal e buscar estabelecer uma relação direta entre as escalas local e global, sem nenhuma mediação, sobretudo no desenvolvimento de ações realmente efetivas estruturalmente. A falta de relações neste sentido pode ser um dos fatores limitantes do projeto de integração regional a partir dos espaços urbanos.

Guimarães (2005) endossa esta questão ao afirmar a importância do Estado no planejamento e na condução de projetos que visem a redução das desigualdades:

La reducción de las desigualdades internas no puede ocurrir por medio de programas asistencialistas que dependan de la buena voluntad y de la generosidad de los individuos, de las empresas y de las organizaciones sociales, por más meritorios que tales programas sean. La reducción de esas desigualdades depende de la redistribución de renta y de riqueza a cargo del Estado, adoptándose un sistema fiscal progresivo y directo que financie programas de servicios públicos en las áreas de saneamiento básico, salud, transporte, educación y justicia [...] que beneficien efectivamente parcelas crecientes de la población (p. 159).

Como ainda destaca o autor, a estratégia básica para a redução de desigualdades internas perpassa pelo planejamento estatal sobretudo na questão do desenvolvimento de infraestruturas e a geração de empregos. Portanto, nenhum ímpeto de integração regional, processo que conseqüentemente demanda a redução de disparidades entre os países membros, pode prescindir de ações do Estado. Por mais positivas que sejam as intenções dos programas propostos desde a Rede de Mercocidades em uma ligação direta entre as escalas local e global, nenhum dos sujeitos políticos destas instâncias possui legitimidade suficiente para levar a cabo projetos dessa magnitude.

Após uma breve descrição das atribuições e designações dos

130 *Ibidem*, p. 3.

responsáveis pelas atividades de cada eixo, a cultura aparece então como um tema central, afirmada como um elemento transversal, que deve ser articulada entre as cinco instâncias de ação. O objetivo geral neste sentido é “*reafirmar y revalorizar la identidad cultural sudamericana, a través del ejercicio de una presidencia de Mercociudades que satisfaga las expectativas de sus miembros, fortalezca a la Red y contribuya a la integración y al desarrollo sostenible de nuestras ciudades*”¹³¹.

Contudo, é necessário destacar o quão problemático é, em primeiro lugar, fazer menção a uma pretensa identidade cultural sul-americana, dada a diversidade de culturas e povos que habitam a região. Além disso, o documento não explicita que cultura seria essa, deixando o tema aberto para interpretações, ou pior, para ser apropriado por grupos sociais específicos que detenham poder suficiente para afirmar quais elementos estão incluídos ou marginalizados dentro desse projeto, como afirmam Harvey, no caso do estabelecimento da marca de uma cidade, e Haesbaert na formação do âmbito simbólico das regiões. Talvez a tal da “cultura democrática da América Latina” seja o cerne dessa identidade, porém, como já demonstramos, ela não passa de um constructo extremamente frágil dada a realidade social do continente.

No mesmo sentido, um dos seis objetivos específicos estabelecidos no plano propõe

*Implementar el primer sistema de circulación cultural de Mercociudades para contribuir a la integración regional, mediante el intercambio, reconocimiento y revalorización de nuestras manifestaciones culturales; e impulsar los trabajos de reconocimiento y valoración de las manifestaciones culturales de nuestras ciudades*¹³².

Tal objetivo se relaciona diretamente com uma das metas previstas, que é a elaboração de

*[...] un calendario cultural que definirá las fechas de todas las manifestaciones culturales importantes de nuestras ciudades, lo cual contribuirá a conocernos más, a generar un sistema de circulación cultural en la región y a promocionar las actividades culturales que organizan nuestros municipios. En esa misma línea, también se incluirá un banco de buenas prácticas culturales en el banco de buenas prácticas desarrollado por la ciudad de Rosario*¹³³.

No que diz respeito às passagens do plano de trabalho citadas, mais uma vez a noção difusa de uma “cultura boa”, “aceitável”, é mencionada sem, contudo, uma definição precisa. Esse fato parece ir contra a proposta de um desenvolvimento urbano

131 *Ibidem*, p. 4.

132 *Ibidem*, p. 5.

133 *Ibidem*, p. 6.

mais justo e democrático, uma vez que a definição das boas práticas culturais pode ser utilizada como forma de segregar e perseguir manifestações culturais de populações marginalizadas.

Um dos exemplos mais emblemáticos é o caso dos bailes funk no Rio de Janeiro. Oriundo das favelas da cidade na década de 1980 o funk carioca é desde então estigmatizado como subcultura relacionada à criminalidade. Associado no início da década de 1990 com os arrastões que aconteciam na cidade, passou a ser relacionado progressivamente com o tráfico de drogas, dando origem ao termo “funk proibidão”. Vale destacar que esse processo de criminalização perpassa a história de diferentes movimentos culturais provenientes das favelas e periferias, como o rap e até mesmo o samba, mais especificamente no que tange ao denominado “sambandido”, de artistas como Bezerra da Silva (MATTOS, 2017). O fato é que esse incômodo causado pelo funk no Rio de Janeiro vem, desde o estabelecimento de uma Comissão Parlamentar de Inquérito pela Assembleia Legislativa do Estado para investigar os bailes funk em 1999, fomentando ações repressivas do poder público para tentar acabar com esse tipo de expressão artística e cultural sob o pretexto do resguardo à segurança pública.

Movimentos sociais organizados em torno do funk conquistam a lei nº 5543, de 22 de setembro de 2009, onde em seu artigo 1º “fica definido que o funk é um movimento cultural e musical de caráter popular” (RIO DE JANEIRO, [2009]). Porém, no ano seguinte, em uma ação integrada entre as Forças Armadas e as polícias Federal, Civil e Militar para o estabelecimento de uma Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) na favela Vila Cruzeiro e no Complexo do Alemão, cinco dos principais Mcs de funk da cidade foram detidos. É notório o fato de que, apesar de serem conhecidos pelo poder público, nenhum dos líderes do tráfico de drogas foram detidos, mas apenas os músicos. Como destacado por Albuquerque (2019), as UPPs estabeleciam um regime de exceção onde eram implantadas, baseadas na tutela de uma autoridade policial que restringiam os bailes. Muitos Mcs passaram a cantar músicas que contestavam a presença das unidades de “pacificação” e que, apesar da proibição dos bailes e festas, repercutiram em coletâneas, tanto na internet quanto nas barracas de CDs e DVDs do mercado informal.

Em contrapartida a essa repressão aos Mcs, conforme o projeto das UPPs avançou, muitas favelas passaram a ser palco de empreendimentos, como o turismo e a organização de bailes funk para o público de fora. Esse movimento foi favorecido pelo fato de, apesar da não proibição formal dos bailes, a burocracia estabelecida pela polícia para a realização desse tipo de evento inviabilizou a iniciativa

dos moradores. Em 2013 o ingresso mais barato para o Baile da Favorita na Favela da Rocinha custava, no mínimo, R\$ 150,00, valor muito além do poder aquisitivo da comunidade local (NO RIO DE JANEIRO, 2013).

No mesmo ano outras localidades passavam pelo mesmo processo, como é o caso do Morro Santa Marta, que teve a sua quadra, até então um dos poucos espaços de socialização para os moradores, readequado para receber o público de fora, em detrimento dos residentes, que não possuíam recursos para frequentar os bailes. No Morro do Vidigal já era registrado um movimento contrário, de influxo do público externo, uma vez que as “festas da favela” organizadas no bairro já não eram mais tão novidade, seu apelo ao público das classes média e alta já estava desgastado (CARPES, 2013). De lá para cá aconteceram muitas mudanças nessa relação da cidade com as favelas, inclusive com o desgaste do modelo de intervenção das UPPs. Contudo, a perseguição aos Mcs e aos bailes funk continuam, tendo em vista a prisão arbitrária e, conseqüentemente ilegal, do DJ Rennan da Penha, um dos responsáveis pelo baile da Vila Cruzeiro, em março de 2019, sob a mesma justificativa de nove anos atrás: associação ao tráfico.

Apesar de não estar relacionado diretamente ao objeto do presente trabalho, o exemplo do funk carioca é uma evidência das contradições que se chocam contra os objetivos da Rede de Mercocidade. Ainda que as ações repressivas aqui descritas não tenham sido empreendidas especifica e unicamente a partir da administração municipal, não observamos nenhuma iniciativa dessa instância do poder público em defender os princípios estabelecidos desde a Rede. Este fato talvez sirva também como exemplo da necessidade de criar vínculos com os governos central e estadual, uma vez que, como já afirmamos, o espaço urbano é o local para onde as diferentes escalas geográficas convergem.

Esse banco de boas práticas a que se refere o plano de trabalho diz respeito a um projeto levado a cabo pela cidade argentina de Rosário no exercício da vice-presidência de Desenvolvimento Urbano Sustentável e Mudança Climática das Mercocidades. Ele visa reunir experiências que tenham contribuído para a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU para o século XXI, de modo a servir de exemplo para as outras Mercocidades (MERCOCIUDADES, 2018d). A página da web do projeto (<https://buenaspracticarosario.gov.ar/>) contabiliza 30 projetos, distribuídos em 12 cidades, sendo que apenas Medellín contribui com 8 iniciativas. Contudo, o banco parece não contar com uma adesão expressiva, uma vez que dos 10

países participantes da rede apenas cidades de Venezuela, Colômbia, Equador, Bolívia e Argentina apareçam listadas.

Dada a amplitude desses projetos, não será possível fazer aqui uma análise detalhada sobre cada um. Porém, na Tabela 1 listamos cada iniciativa, com uma breve descrição das atividades desenvolvidas. A ordem da lista se deu a partir dos ODS, por isso eles são o único elemento que apresenta continuidade, estando as cidades e os países misturados ao longo da tabela. Contudo, três ODS não possuem projetos a eles relacionados: “Saúde e Bem Estar”, “Indústria, Inovação e Infraestrutura” e “Vida Submarina”.

Tabela 1 – Projetos do Banco de Boas Práticas relacionadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU

Projeto	Breve Descrição	Cidade	País	ODS Relacionado
Unidad Familia Medellín – Medellín Solidaria	Plano de identificação e acompanhamento de famílias em situação de vulnerabilidade social.	Medellín	Colômbia	Fim da Pobreza
De La Finca A La Escuela	Projeto que visa direcionar a produção alimentar local para as cozinhas das escolas da cidade.	General Alvear	Argentina	Fome Zero
Cultivando Semillas de Experiencias	Implantação de uma abordagem pedagógica baseada em estímulos sensoriais por meio do cultivo de vegetais na escola de educação infantil Jardín Municipal 2 Piccola Luna.	San Justo		Educação de Qualidade
Talleres Integrales Escuela Municipal De Bellas Artes	Oferecimento de oficinas de arte e línguas estrangeiras em escolas da rede municipal de educação infantil.			
Proyecto Murales	Criação de murais pintados por estudantes da rede municipal de ensino.			

Proyecto Kermes	Demonstrações de arte circense na escola de educação infantil Jardín Maternal Municipal Ardillitas.			
Parques Educativos	Articulação entre a prefeitura e outros sujeitos sociais (ONGs, organizações comunitárias e da iniciativa privada) para o desenvolvimento de uma agenda de eventos em espaços públicos e privados da cidade.	Córdoba		
El Sistema Municipal De Educación Inicial En La Ciudad De Santa Fe: Un Modelo De Inclusión Social Y Atención A La Primera Infancia	Articulação entre os governos local e provincial para ampliar a oferta de vagas na educação infantil, sobretudo para atender famílias de baixa renda.	Santa Fe		
Observatorio De Género, Trata y Diversidad	Centro de coleta de dados e desenvolvimento de políticas públicas voltadas às questões de gênero.	Quilmes		Igualdad de Género
Creación Sanear S.A.P.E.M. De Servicios Sanitarios En San Antonio De Areco	Parceria público-privada para extensão e melhorias da rede de saneamento básico.	San Antonio De Areco		Água Limpa e Saneamento
Distrito Térmico La Alpujarra	Ajuste do sistema de ar condicionado dos edifícios da Alcaldía de Medellín, do Concejo Municipal, da Asamblea Departamental, da Área Metropolitana e da Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.	Medellín	Colômbia	Energia Acessível e Não Contaminante
Banco de Los Pobres	Programa de créditos para a abertura e o fortalecimento de			Trabalho Decente e Crescimento Econômico

	pequenas e médias empresas.			
Programa Escuelas de Trabajo	Formação profissionalizante para jovens entre 18 e 25 anos provenientes de bairros com altos índices de vulnerabilidade social.	Santa Fe	Argentina	
Banda Inclusiva	Banda musical da Escuela Sensorial General Alvear, que visa a inclusão social de pessoas com deficiências físicas e mentais.	General Alvear		Redução das Desigualdades
Programa Barrios Y Comunidades De Verdad	Projeto de planejamento participativo, que visa identificar e corrigir vulnerabilidades de bairros de La Paz a partir das demandas da comunidade local.	La Paz	Bolívia	Cidades e Comunidades Sustentáveis
Distrito Térmico La Alpujarra	Projeto que se repete do ODS “Energia acessível e não contaminante”.	Medellín	Colômbia	
Corredores Verdes	Implementação de 30 corredores verdes para arborizar o centro da cidade.			
Creación Agencia Municipal De Habitat	Programa de regulamentação fundiária e construção de casas populares.	San Antonio de Areco	Argentina	
Programa De Agricultura Urbana Municipalidad De Rosario	Estabelecimento de hortas em terrenos inutilizados e favorecimento da produção local e circulação, de modo a favorecer práticas de economia solidária.	Rosario		Produção e Consumo Responsáveis
Waste2Energy	Projeto de aproveitamento de resíduos sólidos urbanos, convertidos em	Medellín	Colômbia	

	fontes energéticas.			
Sistema Municipal De Reducción De Riesgos De Desastres – Sistema De Alerta Temprana Municipal	Implantação de um sistema de informações meteorológicas para prevenir estragos causados por inundações.	San Antonio de Areco	Argentina	Ação Pelo Clima
Proyecto De Intervención En El Legado Deliot En Las Islas Del Delta Del Paraná	Projeto de recuperação ambiental.	Rosario		Vida de Ecosistemas Terrestres
Centro De Rescate Integral Animal Criar	Centro de resgate, abrigo e doação de cachorros abandonados.	Riobamba	Equador	
Rosario Responde	Criação de um sistema que facilite o contato dos cidadãos com a prefeitura para fazer solicitações, denúncias ou reclamações.	Rosario	Argentina	Paz, Justiça e Instituições Sólidas
Hacia Un Gobierno Abierto: El Proceso De Adaptación Del ODS 16 En La Ciudad De Buenos Aires	Estabelecimento de canais que facilitem o acesso às informações da administração pública.	Buenos Aires		
Ciudata Segura	Formação de um banco de dados que visa a redução da violência e da criminalidade.	Medellín	Colômbia	
Ciudadanos Como Voz	Projeto de redução da violência urbana a partir de uma abordagem comportamental.			
Caravana De Los ODS: Diálogos Locales Para El Desarrollo	Caravana que percorre o país mediando conflitos e problemas locais a partir de diálogos com diferentes instâncias sociais (pública, privada, ONGs, igrejas, etc.)	Caracas	Venezuela	
Medellín Lab	Ambiente de compartilhamento de ideias entre profissionais da área do urbanismo	Medellín	Colômbia	Alianças para Lograr Objetivos

	de diferentes países.			
--	-----------------------	--	--	--

Fonte: Dados obtidos no site da Municipalidad de Rosario, 2019.

Ainda que tais projetos não sejam propostos pela Rede de Mercocidades diretamente, servem como evidência do tipo de iniciativas que o grupo endossa. Chama a atenção a diversidade de temas, que vão desde o resgate de cachorros abandonados do projeto “*Centro De Rescate Integral Animal Criar*” de Quito, no Equador, até o “*Proyecto Kermes*”, que propõe apresentações circenses para uma escola de educação infantil de San Justo, na Argentina. É notório também o fato de que em alguns casos não possuem relação direta nem mesmo com o ODS as quais fazem menção no banco de boas práticas.

Um exemplo é o “*Sistema Municipal De Reducción De Riesgos De Desastres – Sistema De Alerta Temprana Municipal*”, da municipalidade de San Antonio de Areco, na Argentina e que aparece relacionado ao ODS “*Ação Pelo Clima*”. Este projeto diz respeito a um sistema de alerta para a prevenção de danos causados por inundações, mas, pelo menos na descrição que se encontra no site, não faz menção a nenhum tipo de medida que faça frente a alguma das atividades que impactem o clima, como as emissões de monóxido de carbono, por exemplo. É de se imaginar, além disso, que San Antonio de Areco não seja uma cidade que contribua de maneira expressiva com o fenômeno das mudanças climáticas, uma vez que é conhecida por seu cotidiano bucólico e por ser uma pequena amostra da Argentina rural, ainda que esteja relativamente próxima de Buenos Aires (ANTUNES, 2016). Ainda que essa proximidade ocasionasse em impactos ambientais em San Antonio de Areco, uma solução para o problema necessitaria de uma articulação com outras instâncias do poder público, como a municipalidade de Buenos Aires, da província de mesmo nome e do governo federal.

Essa grande variedade e falta de direcionamento dos projetos parece ser um problema estrutural da Rede. O caráter muito aberto de suas resoluções e do próprio estatuto, que não define de forma exata os requisitos para o ingresso de cidades e a falta de uma agenda mais comprometida com a integração regional parecem ser os elementos que marcam essa condição. O fato de haverem muitas cidades que efetivamente não participam das cúpulas e das resoluções do grupo pode ser uma consequência dessa falta de direcionamento e de um compromisso mais explícito com a relação entre as municipalidades.

Além disso, retomando a crítica empreendida por Brandão (2004) com

relação ao senso comum difundido pelos principais sujeitos políticos da globalização, o autor chama a atenção para

A banalização de definições como ‘capital social’, redes, ‘economia solidária e popular’, o abuso na detecção de toda sorte de empreendedorismos, voluntariados, talentos pessoais/coletivos, microiniciativas, ‘comunidades solidárias’, a crença em que os formatos institucionais ideais para a promoção do desenvolvimento necessariamente passem por parcerias ‘público-privadas’, baseadas no poder de ‘governança’ das cooperativas, agências, consórcios, comitês etc., criou uma cortina de fumaça nas abordagens do tema (p. 11).

Esse fato fica evidente na apresentação de grande parte dos projetos mencionados na tabela, uma vez que poucos apontam para um compromisso com a mitigação de problemas estruturais de fato.

Contudo, não podemos deixar de apontar que existem projetos que de fato possuem uma grande importância e que podem ser convertidos em modelo, até certo ponto, dada a diversidade de condições sociais em uma região tão grande quanto a América do Sul. O “*Observatorio De Género, Trata y Diversidad*” da cidade argentina de Quilmes pode apontar para uma importante forma de criar mecanismos de planejamento de políticas públicas voltadas às questões de gênero. Da mesma forma que o “*Programa Barrios Y Comunidades De Verdad*” de La Paz, na Bolívia, pode contribuir para o estabelecimento de uma gestão municipal participativa e mais atenta para as especificidades de cada bairro. Até mesmo San Antonio de Areco, com seu programa de regulamentação fundiária e de construção de moradias populares também pode apontar caminhos para a mitigação do problema fundiário nos espaços urbanos latino-americanos.

Mas não podemos perder de vista, também, a compreensão de que todas essas iniciativas possuem seus limites, pois estão relacionadas a problemas estruturais da ordem social capitalista. Como apontado por Monteiro, o planejamento urbano de caráter tecnicista possui a peculiaridade de atuar sempre de forma pontual, com um fim específico a ser alcançado. Ele não responde às contradições inerentes ao modo de produção vigente, cuja estrutura é responsável por muitas das problemáticas apresentadas pelos projetos do banco de boas práticas da Rede de Mercocidades.

Outro documento que apresenta exemplos de projetos e ações práticas que orbitam em torno das Mercocidades é a publicação de apresentação do “Programa de Cooperação Sul Sul de Mercocidades”. Esse projeto foi iniciado em março de 2017 e

[...] é uma experiência inédita na região, destinando fundos próprios para incentivar que Governos locais, universidades e Organizações da Sociedade Civil de América do Sul, se apoiem e transfiram conhecimentos numa grande diversidade de temáticas prioritárias para as cidades, que

permitam melhorar a qualidade de vida da cidadania, promover a perspectiva de gênero e o olhar regional (MERCOCIUDADES, 2019b, p. 3).

O programa em realidade se inicia com o “Projeto de Inovação e Coesão Social”. Estabelecido em 2009 ele oferece um curso de capacitação a autoridades locais e membros de organizações da sociedade civil para a elaboração de projetos de caráter regional. Após a formação a rede abre uma convocatória para a seleção de projetos que poderão obter financiamentos de até US\$ 10.000,00 provenientes de parcerias com instituições nacionais, regionais e internacionais como a Agência Uruguaia de Cooperação Internacional (AUCI), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a União Europeia (UE) e a Coordenação de Autoridades Locais de América Latina (CORDIAL).

Essa iniciativa visa dar ênfase e sistematizar as ações de intercâmbio e cooperação que ocorrem entre as cidades membro da Rede. Nos anos de 2017 e 2018 foram registradas, respectivamente, 190 e 213 inscritos no programa de capacitação entre cidades, países, membros da Associação de Universidades do Grupo Montevideu (AUGM) e organizações da sociedade civil que trabalham com os associados da Rede de Mercocidades. As propostas devem se relacionar com uma das modalidades propostas: assistência técnica; troca de expertas(os) e de funcionárias (os); estágios; fóruns/seminários/oficinas; capacitação de recursos humanos; e materiais de difusão. Cada projeto deve ter, inicialmente, um prazo máximo de 12 meses, podendo ser prorrogado para mais 6.

Para 2017 os projetos selecionados foram: “*Fortalecimiento de la cultura emprendedora local y del entramado socio productivo*”, em uma articulação entre as cidades de Santa Fe (Argentina) e Medellín (Colômbia); “*Cooperación en gobierno abierto Córdoba-São Paulo*”, proposto pelas duas cidades e mais a *Fundación 20 de Noviembre*, uma organização argentina que oferece formações e consultorias para diferentes sujeitos políticos, desde a escala local até a nacional, sobre temas como desenvolvimento sustentável e políticas públicas (20 DE NOVIEMBRE, 2019); “*Inclúyeme: empleo y discapacidad*”, entre as cidades de La Paz (Bolívia) e Montevideu (Uruguai); “*Mujeres en situación de discapacidad, herramientas para su empoderamento y participación*”, entre as cidades uruguaias de Montevideu e Canelones.

Para 2018 foram selecionados: “*Áreas metropolitanas: desafíos para su consolidación en un marco de gobernanza*”, coordenado por Santa Fe, com a parceria entre as cidades argentinas de Córdoba, Avellaneda, Tandil e a Universidade Nacional do

Litoral; *“Hacia un municipio intercultural”*, coordenado por Montevideú, em parceria com as cidades chilenas de Peñalolén e Santiago, além do Departamento de Estrangeria e Migração do Chile e a Faculdade de Humanidades e Ciências da Educação da Universidade da República do Uruguai; *“Isla de calor urbana: impacto en las políticas de planificación y diseño urbano. Oportunidades de adaptación y mitigación al cambio climático”*, coordenado pela cidade de Rosário e com parceria entre suas conterrâneas argentinas Reconquista e Concepción, mais a Universidade Nacional de Rosário e o Centro de Engenheiros de Rosário; e *“Atención integral y primeras infancias: políticas públicas para los niños y niñas de Medellín y San Justo”*, coordenado pela cidade de San Justo (Argentina) e Medellín. Neste ano houve ainda uma convocatória especial, feita com o apoio da União de Cidades Capitais Ibero-americanas (UCCI) e proposta às instâncias temáticas da Rede. A Unidade Temática de Juventudes, coordenada pela cidade de Santa Fe e a Unidade Temática de Gênero e Município, coordenada pela cidade de Quilmes, tiveram aprovado o projeto *“Hacia un plan de juventudes de Mercociudades com perspectiva de género”*.

Na convocatória de 2018 foram apresentados 14 projetos de governos locais de Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Paraguai e Uruguai, tendo apenas um sido reprovado para a fase de avaliação. As postulações aprovadas foram 3: *“Cultura de transparencia y acción ciudadana”*, apresentada pelas cidades de La Paz e Buenos Aires, contudo, posteriormente a capital argentina se retirou do projeto e foi substituída por Montevideú; *“Intercambio de experiencias de políticas públicas en turismo y cooperación”*, apresentada pelas cidades de Pergamino (Argentina) e Florida (Uruguai); e *“Taller para la búsqueda de la marca Lima internacional”*, apresentada por Lima (Perú) e Cidade do México, que posteriormente saiu do projeto por não estar em dia com o pagamento da contribuição anual à Rede.

O documento apresenta os resultados alcançados em alguns dos projetos que foram financiados. Em *“Fortalecimiento de la cultura emprendedora local y del entramado socio productivo”*, que contou com a participação das cidades de Santa Fe e Medellín, num primeiro momento dois funcionários da prefeitura argentina passaram 4 dias conhecendo o “Ecossistema de Empreendedorismo” da cidade colombiana. O objetivo era conhecer os programas desenvolvidos pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico da prefeitura para promover o desenvolvimento econômico a partir do empreendedorismo e de parcerias público-privadas. Em contrapartida, posteriormente duas funcionárias de Medellín passaram dois dias em Santa Fe, com o intuito de observar

estratégias de desenvolvimento local para a geração de empregos e de considerações a respeito do empoderamento feminino. O final da experiência foi marcado pela redação conjunta de um relatório que sistematizou as aprendizagens adquiridas de cada lado. Segundo a publicação “os representantes de ambas cidades tiveram a possibilidade de conhecer e interiorizar-se das atividades desenvolvidas pela outra cidade para reforçar o empreendedorismo e o tecido sócio produtivo local” (MERCOCIUDADES, 2019b, p. 17).

O resultado apresentado parece demasiado vago, uma vez que os termos empregados, “empreendedorismo” e “tecido sócio produtivo local”, não são bem definidos. Contudo, a fala do diretor da Agência de Cooperação, Investimentos e Comércio Exterior de Santa Fe, Simón González, registrada um pouco mais adiante esclarece um pouco melhor os sentidos da breve cooperação entre as municipalidades:

As missões desde e para Medellín lhes permitiram a nossos representantes conhecer de primeira mão os distintos programas e ferramentas que a Prefeitura oferece para a otimização da inovação, a competitividade e o desenvolvimento do capital humano. Estas aprendizagens se aplicaram nas políticas públicas locais de Santa Fe, enriquecendo a gestão diária do Programa Santa Fe Ativa, e abrindo novas possibilidades para os setores empreendedores da cidade. Além disso, a estreita relação gerada com a Agência de Cooperação Internacional (ACI) permitiu aprofundar o conhecimento de metodologias, ferramentas para a promoção de inversões e a cooperação internacional. É importante sublinhar que a Agência de Cooperação, Inversões e Comércio Exterior de Santa Fe, criada no ano 2011, se encontra inspirada no modelo estabelecido por Medellín através da ACI (GONZÁLEZ apud. MERCOCIUDADES, 2019b, p. 17).

O projeto em questão parece oferecer mais um exemplo do caráter difuso dos objetivos que orbitam a Rede de Mercocidades. Para além da vaguidade dos principais termos utilizados, como empreendedorismo e tecido sócio produtivo, fica evidente também a ausência de um compromisso real com a melhora da qualidade de vida, da cidadania e se de fato os resultados contribuem com temas prioritários para as cidades, elementos que são indicados como parte da finalidade do programa. A valorização da competitividade e a utilização do termo “capital humano” parecem apontar para o contrário dos valores ligados à concepção de cidadania e de um desenvolvimento urbano que preze pelo bem-estar de sua população, estando muito mais voltados para um jargão de orientação empresarial.

A iniciativa “*Inclúyeme: empleo y discapacidad*”, levada a cabo entre La Paz e Montevideu, procurou compartilhar experiências sobre a independência laboral e econômica de pessoas com algum tipo de deficiência. Segundo a publicação da rede, o foco principal seria a formação técnica e acadêmica dessas pessoas, de modo a diversificar as opções laborais, bem como o desenvolvimento de políticas públicas para a

proteção desses empregados e também de oferecimento de linhas de crédito específicas, que possam auxiliar na criação de empreendimentos. A partir desse projeto foi realizado um encontro, com a participação de convidados internacionais, que compartilharam experiências semelhantes. Apesar da extrema importância do tema, não são apresentados resultados palpáveis, de modo que é feita apenas uma descrição resumida do projeto no equivalente a uma página.

Os dois últimos projetos apresentados se relacionam a questões de gênero. “*Mujeres en situación de discapacidad, herramientas para su empoderamiento y participación*” foi uma iniciativa articulada entre as cidades uruguaias de Montevideu e Canelones. Foram realizados em ambas, no ano de 2018, encontros locais entre mulheres em situação de deficiência, relacionadas a temas de gênero como, por exemplo, saúde sexual e reprodutiva, para pensar políticas públicas voltadas a esse público. O projeto continuou até março de 2019, período posterior à publicação, evidência de que talvez fosse muito cedo para relacioná-lo em uma lista de resultados alcançados.

Em “*Hacia un plan de juventudes de Mercociudades con perspectiva de género*”, empreendida pelas cidades argentinas de Santa Fe e Quilmes, o objetivo era estabelecer uma proposta de trabalho para a Unidade Temática de Juventude da Rede de Mercociudades e que pudesse ser replicada pelas demais cidades membro. Foi realizado um levantamento das principais problemáticas que os jovens das distintas cidades enfrentam na perspectiva de gênero. Num segundo momento foi realizado, em setembro de 2018, em Santa Fe, um seminário de caráter participativo para pensar o plano de trabalho para a unidade temática, baseado nas informações coletadas anteriormente. Na última etapa seria redigido um relatório desse encontro a ser disponibilizado na página *web* das Mercociudades. Porém, não há registro algum desse documento, apenas uma menção à convocação para o seminário.

De uma maneira geral, o que chama atenção nas publicações analisadas é a generalidade com as quais os projetos são apresentados. Com poucas exceções são apresentados resultados palpáveis e dados referentes aos impactos dessas iniciativas no cotidiano de suas respectivas cidades, ou da replicação e manutenção dessas iniciativas em outras municipalidades.

Talvez pelo fato de a rede não gozar de institucionalização, assim como o próprio Mercosul, seja difícil dotar os projetos de capilaridade e projetar políticas efetivas a serem implantadas. Contudo, é flagrante a tentativa de estabelecer uma imagem elaborada discursivamente de organismo ativo no cotidiano de cada uma das cidades

membro. Além disso, fica a impressão de que a Rede de Mercocidades é utilizada mais como plataforma publicitária das municipalidades para se projetarem a partir de uma organização de caráter internacional, com vínculos estabelecidos com organismos como a Organização das Nações Unidas e a União Europeia, por exemplo.

De forma alguma negamos aqui a importância de espaços que visem pensar, da forma mais diversa e participativa possível, a realidade latino-americana e que contribua para a formação de uma pauta comum entre os países da região, baseando-se, obviamente, em seus respectivos contextos sociais. Porém, é necessário que este compromisso seja não apenas propagandeado, mas que de fato conte com a participação do maior número possível de entidades, instituições e movimentos populares, de modo a favorecer o desenvolvimento de uma cultura cidadã que corresponda às demandas e anseios de povos marcados por séculos de mazelas sociais. É necessário enfatizar que, da forma como está estruturada, a Rede de Mercocidades, infelizmente, não pode contribuir para sanar essa necessidade, já que não consegue, de uma maneira geral, nem ao menos lidar com as próprias questões que suscita. É premente um rompimento com o forte teor liberal que parece conservar de seus primórdios, como também abandonar essa concepção puramente ideológica de que é possível pensar políticas públicas para as cidades a partir de uma articulação direta com a escala global, sem a mediação e o planejamento dos governos centrais.

4 FOZ DO IGUAÇU: DA FRONTEIRA À MERCOCIDADE

À luz das implicações que trazem ao desenvolvimento urbano o contexto geopolítico contemporâneo e as questões que se apresentam para a América Latina de forma mais específica, é necessário pensarmos como é impactada a região da Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai. Sua história se confunde com a própria história nacional dos três países, uma vez que a consolidação de seus limites naquela área remontam à Guerra da Tríplice Aliança (1864-1870), um dos maiores conflitos na história da América do Sul e que envolveu Paraguai, Brasil, Argentina e Uruguai. Para darmos conta da importância da região como enclave fronteiriço paradigmático é necessário reconstituirmos brevemente sua história, buscando identificar as continuidades e rupturas com os processos que a formaram e a consolidaram como uma das maiores densidades demográficas em regiões de fronteira de toda o continente sul-americano. A história da formação da Tríplice Fronteira pode ser abordada de diferentes perspectivas. Como nosso trabalho propõe um foco sobre Foz do Iguaçu e em suas relações com os municípios vizinhos, privilegiaremos uma narrativa voltada à cidade brasileira.

Nosso intuito é remontar a teia de significados que a fronteira teve ao longo da história do Brasil e os papéis que cumpriu em cada um desses momentos, do primeiro projeto de colonização à adesão à Rede de Mercocidades, passando pela construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu e a intensificação dos fluxos transfronteiriços a partir da década de 1990. Propomos uma breve análise das relações que sustentam a região de fronteira, buscando evidências de quais seriam seus fatores de coesão, seu potencial para auxiliar em projetos de integração regional no Cone Sul e os possíveis impactos de Foz do Iguaçu se tornar uma Mercocidade nessas dinâmicas.

4.1 A FORMAÇÃO DA FRONTEIRA

A formação da fronteira na região onde hoje estão inscritos os municípios de Foz do Iguaçu, Puerto Iguazu e Ciudad del Este remete ao período da colonização. Apesar de ser anterior ao surgimento dessas cidades, o estabelecimento da fronteira e as problemáticas que suscitou são dados importantes para compreendermos as dinâmicas que ali se desenvolveram. Neste sentido, vale destacar que até o início da implantação do

projeto da Usina de Itaipu, a historiografia do oeste paranaense havia recebido pouca atenção, tendo sido fortalecida, sobretudo, a partir dos primeiros estudos que o governo militar brasileiro fomentou com o intuito de conhecer melhor aquela porção do território nacional (MYSKIW, 2009).

Os primeiros contatos com a região que hoje compreende a fronteira do Brasil com o Paraguai a oeste do Estado do Paraná remetem ao século XVI. Cristóvão Jacques, um nobre português que pertencia à Casa Real, foi encarregado pela coroa de patrulhar a costa brasileira em 1516, com o intuito de combater piratas franceses. Em 1519 empreende outra incursão, que acaba por batizar o Rio da Prata. Nessa ocasião encontra Francisco Del Puerto, sobrevivente da expedição de João Dias de Solis, que um ano antes havia sido atacada por indígenas ao navegar rio acima. Puerto afirmou ter conhecimento de um local onde havia abundância de metais preciosos, uma “serra de prata”, história que lhe fora transmitida por povos indígenas que conheceu durante a empreitada de Solis. Inclusive a expedição fora atacada na volta desse lugar, daí a propriedade com que o sobrevivente descreveu o caminho. Um dos trechos percorria o Rio Paraná, que a partir da descrição da viagem feita posteriormente, passa a fazer registro na cultura escrita.

Do lado da Coroa Espanhola, Álvaro Núñez Cabeza de Vaca chega às Cataratas do Iguaçu em janeiro de 1542. Contudo, desde os primórdios da colonização da América a questão da definição dos limites de cada território era um problema expressivo. Uma série de tratados foram assinados no início do século XVIII. Contudo, o tema não foi solucionado. No Tratado de Madri, firmado entre Portugal e Espanha em 1750, ficou estabelecido que a navegação dos rios poderia ser compartilhada em trechos onde os dois reinos possuísem povoamentos ribeirinhos. Onde apenas um reino possuísem súditos em ambas as margens estaria assegurado o uso exclusivo. Neste tratado há uma menção a um limite demarcado pelo Rio Igurei, pouco abaixo do que, até a construção da Usina de Itaipu e sua consequente submersão, era o Salto das Sete Quedas. Como afirma Campigoto (2012):

A linha divisória iniciava em Castilhos Grandes, na costa hoje uruguaia, adentrando pela Lagoa Mirim e as nascentes do Rio Negro. Dali, alcançava o Ibicui e depois o Uruguai, até a foz do Peperi-guaçu, seguindo até o Iguaçu, indo alcançar, por meio deste, o Rio Paraná. Pelo Paraná seguia até o Igurei, o rio mais próximo abaixo das Sete Quedas, e, por ele, até o Rio Paraguai, segundo-o até alcançar o Jauru, continuando, rios afora, até o limite com a Guiana Holandesa (p. 109).

Foi formada então uma comissão para realizar os trabalhos de

demarcação. Contudo, o empreendimento foi prejudicado pela hostilidade de povos indígenas em diversos pontos a serem alcançados. Posteriormente, também, o marco legal através da existência do Rio Igurei foi contestada pelos espanhóis, desentendimento que foi herdado por Paraguai e Brasil na ocasião de suas respectivas independências, em 1811 e 1822.

Em 1872 o Tratado de Assunção, assinado pelos dois países, buscou contornar o problema ao estabelecer outros pontos como marcos de seus limites territoriais naquela região: a Serra do Maracajú, no centro do que hoje compreende o Estado do Mato Grosso do Sul, e o Salto das Sete Quedas. Contudo, ainda assim o tema do Rio Igurei volta a assombrar a relação entre Brasil e Paraguai vinte e quatro anos mais tarde, quando o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro publica uma carta escrita pelo capitão de granadeiros Cândido Xavier de Almeida e Souza, endereçada ao capitão geral de São Paulo. Xavier relata, então, a chegada ao Rio Igurei no ano de 1783. Do outro lado, já em 1965, o historiador paraguaio Efraim Cardoso publica uma série de artigos onde defende os direitos do Paraguai sobre o Salto das Sete Quedas, em detrimento das narrativas construídas pela coroa portuguesa, e posteriormente pelo governo brasileiro, para ampliar ao máximo seu território¹³⁴.

Porém, quando os espanhóis tomaram conhecimento da descoberta do rio, o encarregado da fronteira don Felix de Azarra noticiou que em realidade o Igurei ficava acima das Sete Quedas e que o rio encontrado por Xavier na verdade se chamava Garey. A questão do Rio Igurei apenas foi solucionada em janeiro de 1872, quando o Barão de Cotejipe e Carlos Loizaga, representantes de Brasil e Paraguai, respectivamente, iniciaram as negociações de uma série de tratados que vieram na esteira do término da Guerra da Tríplice Aliança, onde a foz do Rio Iguaçu, o Salto das Sete Quedas e a Serra do Maracajú serviram como novos marcos. Contudo, até o encerramento das negociações alguns impasses ocorreram, sobretudo no que dizia respeito às nomenclaturas utilizadas para denominar os rios da região. Além disso, não ficou clara a localização exata das linhas de fronteira, dada a extensão do Salto. Não haviam referências sobre quais das quedas pertenciam a cada país. Quatro anos mais tarde Paraguai e Argentina firmam um acordo de paz, onde os paraguaios perdem parte de seu território, possibilitando assim a formação da Tríplice Fronteira na região da foz do Rio Iguaçu. Esse fato traz a disputa sobre os marcos territoriais brasileiros e paraguaios para um outro patamar, o do estabelecimento dos símbolos fundamentais da identidade

¹³⁴ *Ibidem*, p. 34.

nacional. No século XIX, sobretudo a partir da independência, começou ser esboçado um conjunto de atributos simbólicos para fomentar o Estado-nação brasileiro.

O impasse diplomático entre Brasil e Paraguai na disputa por parte do território que hoje compreende o limite oeste do Paraná era uma evidência da necessidade de se estruturar melhor um dos elementos mais importantes da sociedade moderna: a linguagem. De acordo com Campigoto, no século XVI a escrita dota a linguagem de uma centralidade que influencia até a relação com a propriedade, uma vez que o registro escrito com validade jurídica tornava a posse do território portátil. Daí a importância de juntar o máximo possível de documentos sobre a geografia das colônias.

Como destaca o autor, o ato de atribuir nomes não é consequência de um significado atribuído aos lugares, mas sim do próprio ato de significá-los. Mais que isso, os nomes e o idioma utilizados necessitavam estar em consonância com a história do país, servindo de evidência de sua particularidade. Tenta-se, nesse momento, estabelecer as bases da identidade nacional brasileira, buscando fundamentá-la em parte dos povos que aqui habitavam no momento da chegada dos portugueses, de forma a demonstrar um princípio de continuidade em uma perspectiva evolucionista cara à Modernidade. Houve então um movimento de colocar a língua tupi como a base do idioma pátrio do Brasil:

Os nomes em idioma indígena, circunscritos ao “espaço do território nacional” passariam pela decomposição, receberiam as significações equivalentes na língua nacional e voltariam a ser utilizados na forma original. Deste modo, nomeavam-se os contornos da nação, mesmo que suas fronteiras ainda não estivessem definidas nos tratados de limites. Mas isso não quer dizer que a ideia de fronteira, até então existente, desapareceria para surgir uma ideia nova¹³⁵.

O idioma foi, dessa forma, utilizado como ferramenta para a conquista territorial, aproveitando os limites entre os Tupis, considerados o povo aborígine do Brasil, em detrimento das demais nações indígenas, como os Guaranis, por exemplo, tidos como o povo ancestral do Paraguai. O processo de formação do território nacional brasileiro se deu a partir da compreensão de que “o povo ancestral vivia em um território e, definido este, aparece a fronteira original da nação”¹³⁶. Indo mais além, nos primórdios do Instituto Histórico Geográfico Brasileiro, inaugurado em 1838, alguns autores, como Francisco Adolfo de Varnhagen, buscavam estabelecer relações entre os Tupis e povos da antiguidade. Para Varnhagen havia uma relação entre a nação Tupi e os egípcios, expressa em supostas semelhanças linguísticas. Apesar do estranhamento que essa

135 *Ibidem*, p. 39.

136 *Ibidem*, p. 49.

relação possa gerar nos dias atuais, ela cumpria um importante papel para os esforços de instituições como o IHGB ao mostrar uma pretensa continuidade do Brasil com antigos povos que lograram deixar um vultuoso legado cultural.

Os rios possuíam grande importância nas narrativas que formaram a base da identidade nacional brasileira. Em 1862 foi inaugurada no Rio de Janeiro a Praça da Constituição (atual Praça Tiradentes), onde foi erigida a Estátua Equestre de D. Pedro I. Esse monumento, homenagem ao primeiro imperador brasileiro, remete aos limites territoriais do país demarcados por rios. Ao redor da imagem do imperador sobre o cavalo com a espada em riste, clara alusão à declaração de independência, são representados os grandes rios dos limites do império: Amazonas (norte), São Francisco (leste), Madeira (oeste) e Paraná (sul). Cada curso d'água é representado por diferentes etnias indígenas, uma forma de demonstrar a suposta continuidade luso-indígena. Ainda que não corresponda de fato aos limites do Brasil a partir de critérios lógicos-científicos, o monumento funciona como uma alegoria, uma reforço dos aspectos simbólicos da formação do Estado-nação¹³⁷.

Tal divisão também faz alusão à mitologia bíblica, onde o Jardim do Éden, local de origem dos primeiros seres humanos criados por Deus descrito no livro do Gênesis, era rodeado por quatro rios: Pison, Ghion, Tigre e Eufrates. O conceito da obra também remete à fonte da Piazza Navona, em Roma, esculpida por Gian Lorenzo Bernini no século XVII. Como apontado por Campigoto, essa tradição hidromítica possui raízes na renascença, mas no Brasil impérial ganha contornos românticos a partir da relação com o passado indígena. Além disso, o imaginário imperial de Roma também é flagrante, pois havia uma centralidade da questão hidráulica, expressa no sistema de abastecimento peculiar a aquela sociedade.

Um outro elemento apontado por Campigoto e que também reforça o estabelecimento dessa simbologia é o fato de o nome Paraná, *Paraná* em guarani, significar “grande rio” ou “rio mar”, enfatizando seu caráter de limite. Dessa forma, fica explícita a importância da região da fronteira marcada pelo Rio Paraná, ainda que a efetiva ocupação da região venha a acontecer, de fato, muito mais tarde.

Essa relação entre os âmbitos material e simbólico inerentes ao conceito de território influenciarão também, mais tarde, a formação do Estado do Paraná. Estabelecido como unidade da federação em 1853, o estado em seus primórdiosurgia por mitos fundadores, elemento necessário para a criação de um projeto de

137 *Ibidem*, p. 304.

desenvolvimento próprio e para fomentar o engajamento de sua população. Frente a isso, Campigoto relata que a lenda da formação das Cataratas do Iguaçu registrada por Romário Martins, um importante historiador comprometido com o Movimento Paranista e o fomento de uma identidade regional, serve como evidência do papel central que a fronteira possui nessa narrativa. Ela versa sobre o desfecho trágico do romance entre um casal indígena formado por Naipi e Tarobá, integrantes de dois povos distintos:

[...] a tribo de Mbói, o Grão Pandere, pai de Naipi, ocupava as proximidades do Goio-Covó [...] Naipi ia ser consagrada a esse terrível deus tapuia, que protegia as donzelas dos amores falsos [...] Na noite marcada para a consagração da linda tantó tapuia [...] Tarobá, jovem caingangua, armado apenas dos braços e da sua coragem, rompia os taquarais, entrava impávido, no acampamento do inimigo em festa [...] E os dois amantes sumiram na floresta e na noite, na direção do rio [...] o rio até então, era livre de empecilhos. Nem corredeiras nem cataratas [...] A indiada ia dando cerco aos fugitivos [...] Mas a cainqué nupcial ia sempre adiante de seus perseguidores [...] Só Mbói ficara no topé da Serpente [...] Abrira uma cova com as próprias garras rancorosas e nela se enterrara, em pé, até o pescoço [...] e toda a terra em seu contorno ia desmoronando [...] e formando os abismos das cataratas. A cainqué levada aos tombos na torrente, precipitou-se no abismo (MARTINS apud. CAMPIGOTO, 2012, p. 79-80).

Figura 6 - Alegoria do Rio Paraná na Estátua Equestre de D. Pedro I



Fonte: <https://www.http://carpediemturismo.com.br/praca-tiradentes/>.

Campigoto destaca alguns elementos que demonstram a importância dos limites ocidentais do Brasil também na formação da identidade paranaense. Em primeiro

lugar o vínculo social dos personagens é evidenciado por seus nomes. Enquanto Tarobá é diretamente relacionado aos caingangues, povo indígena que fazia parte da nação Tupi, Mbói e Naipi são nomenclaturas guaranis. O cenário onde ocorre a trama, o Rio Iguaçu, nome guarani que perdurou, recebe aqui a alcunha de Goio-Covó, nome proveniente do idioma kaingang, o Camê, enfatizando sua existência como limite do território da nação indígena que daria origem mais tarde ao Brasil, segundo a narrativa de historiadores, antropólogos e demais homens da ciência engajados na construção de nossa identidade nacional.

Apesar de existirem uma multiplicidade de classificações etnológicas sobre os povos indígenas que habitavam o território brasileiro, Martins recorre a uma classificação binária. O termo *tapuia* é utilizado então para reforçar essa dualidade. Referindo-se ao deus cultuado pelo povo da aldeia Mbói e à Naipi, ele é utilizado para se referir a aqueles povos indígenas que não falam línguas de matriz Tupi. O uso desse recurso das narrativas indígenas também pode ter sido uma estratégia para dar ares míticos ao estabelecimento das fronteiras. Além disso, Romário Martins ainda afirmou que os kaingangs ocuparam a região da fronteira depois que os guaranis foram expulsos pelos bandeirantes paulistas no século XVII. Desse modo, eles seriam os ancestrais diretos do povo paranaense¹³⁸.

Campigoto chama a atenção ainda para o fato de que essa tradição que atribui aos rios Paraná e Iguaçu o papel de divisores entre os povos originais dos dois países também é reproduzida no Paraguai. Em uma publicação do *Ministério de Educación y Cultura* paraguaio de 1973, intitulado “História del Paraguay – 1º Curso”, é relatado que

[...] los antiguos pobladores del Paraguay son los Guaraníes; pero no sólo del Paraguay actual, sino de lo que considero el Tetá Guazú de los guaraníes y que abarca el inmenso territorio comprendido entre el mar Caribe por el Norte, las pampas rioplatenses por el Sur, las montañas andinas al oeste y el océano atlántico al este [...] cuando los españoles llegaron al Paraguay, encontraron se aquí con el núcleo posiblemente más puro de la gran familia guaranítica, el de los carios o cari ó. Estos, poseedores de un rico idioma, contituyeron la base de la nueva nacionalidad paraguaya continuada por los conquistadores; pero no cabe duda que otras tribus, paraguaraníicas o no, también fueran integrando-se paulatinamente a la nueva nacionalidad (MINISTÉRIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA apud. CAMPIGOTO, 2012, p. 82-83)

A ampla extensão do Tetá Guaçu era justificada pelo fato de os guaranis serem povos nômades, ou semi-nômades. Uma evidência da contradição dessas

138 *Ibidem*, p. 80-81.

narrativas forjadas a partir de cada país é apontado por Campigoto no fato de os cários, ou cari ós, serem tratados aqui como guaranis, mas terem sido ligados aos tupis por Varnhagen¹³⁹. A dualidade entre esses dois povos culmina na divisão entre os territórios do Tetá Guaçú guarani e a Pindorama tupi, uma disputa imaginária, gerada a partir da produção de sentidos através da linguagem. Além disso, apesar do fato de os indígenas do Brasil e do Paraguai conservarem hábitos nômades, a tradição linguística eurocêntrica demandava estabelecer um marco fixo para esses povos.

Cabe aqui destacar que essas narrativas possuem outras versões, como uma lenda semelhante que versa não sobre a origem das Cataratas do Iguaçu, mas do Salto Sete Quedas, além de uma multiplicidade de outros nomes atribuídos aos personagens da história. Privilegiamos aquela mais relacionada com o ponto específico onde hoje está a tríplice fronteira, objeto de nossa pesquisa, além de que o sentido de todas as versões é o mesmo: marcar os limites do território nacional.

4.2 DA COLÔNIA MILITAR À CIDADE DE FOZ DO IGUAÇU

No limiar do Brasil Império já havia uma preocupação com a região, dada a sua importância estratégica, comprovada em parte pela Guerra da Tríplice Aliança. Tornou-se uma tarefa fundamental estender as ocupações até o Rio Paraná. Porém, até pouco mais da metade do século XX a região da fronteira com o Paraguai no oeste paranaense era considerada um vazio demográfico, uma vez que era ocupado por poucos colonos, em sua maioria estrangeiros e pessoas que ali chegavam apenas de passagem. Em 1920 a população do Paraná estava estimada em 600 mil habitantes, enquanto que em Foz do Iguaçu haviam 2.282 brasileiros e 4.148 estrangeiros. Somente a partir da década de 1960 o local passou a ser ocupado de forma massiva. Campigoto (2012) atribui a essa falta de contingente populacional a centralidade que o âmbito simbólico, sobretudo da linguagem, ganhou no processo de vinculação da população ao território, em detrimento de empreendimentos diretos de colonização.

Nos primórdios da Primeira República, é estabelecida a Colônia Militar da Fronteira, com o exército ocupando a região no ano de 1889. A instalação da Colônia foi de fato o primeiro empreendimento de colonização sobre a fronteira, já estabelecida anteriormente, apesar das controvérsias que rondavam sua demarcação exata (MYSKIW,

139 Ibidem.

2009). Contudo, seu estabelecimento foi marcado por uma grande quantidade de conflitos e contradições iniciados décadas antes, na época do Império.

Na primeira metade do século XIX havia uma preocupação com a ocupação do interior da então 5ª Comarca de São Paulo, cuja sede era Curitiba. Apesar de tentativa de estabelecer colônias com os próprios indígenas da região, muitos posseiros e fazendeiros compravam ou tomavam tais propriedades. Para tentar sanar esse problema, em 1846 Manoel da Fonseca Lima e Silva solicita ao Ministro dos Negócios do Império, Joaquim Marcellino de Brito, a tomada de algumas medidas, entre elas a abertura de novos caminhos rumo à fronteira. Em janeiro de 1848 parte de São Paulo uma comitiva de 15 homens, liderados pelo engenheiro militar Henrique Rohan. Alguns meses depois Rohan se exonera para assumir um posto de deputado suplente, tendo o comando da expedição sido confiado ao Major Luiz José Monteiro e ao piloto da Armada Nacional Camilo de Lellis Cordeiro da Silva. Essa incursão ofereceu as coordenadas geográficas necessárias para a elaboração da primeira planta cartográfica da região de fronteira¹⁴⁰.

Haviam relatos de vários casos de hostilidade por parte do povo kaingang na região dos campos de Guarapuava. A iniciativa de estabelecer colônias povoadas pelos indígenas visava conter essa violência. Porém, o projeto não obteve sucesso e já na década de 1860 os caminhos abertos pouco mais de dez anos antes estavam intransitáveis. A partir de 1864, com o início da Guerra da Tríplice Aliança o projeto de abrir caminhos rumo à fronteira foi retomado, agora a partir do Ministério da Guerra. A intenção principal era estabelecer uma colônia militar, para evitar uma eventual invasão do exército paraguaio, mas também serviriam para diminuir as hostilidades dos indígenas. Contudo, o gasto necessário para o estabelecimento da colônia dissuadiu o ministério a seguir com tal empreendimento.

Em 1878 Joaquim Bento de Oliveira Júnior, ao assumir o posto de Presidente da Província do Paraná, afirmou em seu relatório provincial preocupação com a relação entre brasileiros e argentinos na região de fronteira. Eles destaca incursões de estrangeiros em terras brasileiras para a exploração de madeira e da erva-mate. Em 1881 são nomeadas comissões para a fundação de Colônias Militares no baixo Rio Iguaçu. Tais colônias visavam servir ao propósito de demarcar os limites do país, mas também de colonizar o oeste paranaense, onde grupos indígenas reagiam violentamente a qualquer empreendimento de maneira persistente no fim da década de 1870. Havia ainda a

140 *Ibidem*, p. 78.

questão do litígio entre Brasil e Argentina sobre parte do território entre os rios Uruguai e Iguazu, intensificado após a criação da Província de Misiones, em 1881. Myskiw (2009) destaca que a hidrografia da região favoreceu o intercâmbio econômico, e que na prática os habitantes dos dois países pouco levavam em conta a fronteira em seus interesses pessoais:

Os argentinos e brasileiros [...] davam pouca (ou nenhuma) importância aos limites territoriais então existentes na visão do Governo Brasileiro (que se materializavam nos rios Paraná, Iguazu, Santo Antonio e Pepiri-Guaçu). Os rios, que perante os governos eram utilizados para separar territórios nacionais, serviam para criar e reforçar os laços de amizade e comércio entre pessoas de diferente nacionalidades. Isso mostra que a fronteira era um lugar de oportunidades distintas. Para uns, lugar para trabalhar na extração de erva-mate e madeira; para outros, lugar para explorar a mão-de-obra indígena; para outros, ainda, de um lugar em que a exploração ilegal das florestas facultava riqueza e status social¹⁴¹.

Na esteira desse cenário, em 1884 o Ministério da Agricultura financia um projeto de abertura de um caminho que ligaria os campos do Chagú, na região de Guarapuava, o município até então mais ao Oeste da província, até a margem esquerda do Rio Paraná, próximo à foz do Rio Iguazu. Ali seria estabelecido um porto para o escoamento da produção de erva-mate para os mercados platino e chileno por barcos a vapor que circulavam pelo Paraná abaixo do Salto das Sete Quedas. O cenário encontrado por José Francisco Thomaz do Nascimento, responsável pela expedição, após os campos de Laranjeiras, a 15 léguas de Guarapuava, era marcado por intensos conflitos. Apesar da baixa densidade demográfica, havia por ali muitos posseiros e ex-agregados expulsos de suas terras quando do avanço das fazendas de criação para os Campos de Guarapuava.

Havia também muitos indígenas civilizados e ex-escravos, alforriados e fugidos, além de fugitivos que haviam cometido algum delito e encontraram na região da fronteira uma oportunidade de viver em anonimato e de conquistarem a posse de terras. Esse era o pano de fundo para uma série de conflitos fundiários, marcados por mortes, grilagens e práticas coronelísticas. Além disso, havia também embates entre kaingangs e guaranis, uma vez que os primeiros eram empurrados para o território dos outros pelo processo de colonização da região pelo homem branco. Esse fato levou a algumas alianças entre colonizadores e kaingangs¹⁴².

A publicação dos relatos de José Francisco Thomaz Nascimentos na Revista do IHGB e no jornal uruguaio *Pátria* chamaram a atenção dos militares brasileiros

141 *Ibidem*, p. 109.

142 *Ibidem*, p. 104.

sobre o estado da região de fronteira com Paraguai e Argentina e podem ter contribuído para acirrar os ânimos do Exército com o Governo Imperial entre agosto de 1886 e maio de 1887. Após o governo repreender os coronéis Cunha Matos e Sena Madureira por declarações feitas à imprensa, o marechal Deodoro da Fonseca, então comandante das Armas e presidente em exercício da Província do Rio Grande do Sul, acabou exonerado de suas funções por defender os militares. Deodoro da Fonseca foi à Corte Imperial, após conquistar o apoio de diversos setores das Forças Armadas para esclarecer seu ponto ao Imperador. O então Ministro da Guerra, Alfredo Chaves, propõe a D. Pedro II o encerramento da carreira militar do marechal. O Imperador, porém, não acata a sugestão e o ministro se demite.

Esse fato obrigou o Governo a dialogar mais com os militares, visando a manutenção da ordem política vigente, culminando anos mais tarde na proclamação da República. Um dos resultados dessa nova articulação foi a nomeação da “Comissão Brasileira de demarcação de limites” com a República da Argentina, em 1887, comandada pelo engenheiro Major do Exército Guilherme Schüch de Capanema, o Barão de Capanema. Os trabalhos iniciais de demarcação dos limites territoriais foram traçados pelo Capitão de engenheiros Bellarmino Augusto de Mendonça Lobo, amigo de infância do Barão, que apresentou ao Ministro da Guerra em abril de 1888 as primeiras ideias relacionadas à fundação de uma Colônia Militar na foz do Rio Iguaçu. Na opinião de Bellarmino, além da função militar, uma colônia naquela região deveria ter por meta incentivar o desenvolvimento comercial, político e industrial a partir do povoamento num ponto extremo do território nacional.

Para endossar sua opinião, o engenheiro também afirmou que a ideia da fundação de uma Colônia Militar naquele local já havia sido defendida por presidentes da Província do Paraná, como André de Pádua Fleury, Joaquim Bento e João José Pedrosa, em seus relatórios provinciais durante a Guerra da Tríplice Aliança (1864-1870). Além disso, havia um potencial estratégico na posição, uma vez que o ângulo formado pelos rios Iguaçu e Paraná possibilitavam uma melhor vigilância das embarcações que por ali circulavam, além de a hidrografia favorecer a navegação de navios de diferentes tipos. A disponibilidade de recursos para o estabelecimento de atividades agrícolas e pastoris era também um diferencial apontado em seus estudos.

A comissão encarregada da fundação da colônia na foz do rio Iguaçu e da construção de estradas estratégicas no Paraná foi nomeada em 29 de maio de 1888. Essa nomeação se deu de forma a escolher, dentre o corpo das Forças Armadas, nomes

que se destacavam nas mais diferentes atividades, como oleiros, carpinteiros e afins, com o intuito de favorecer uma ampla gama de atividades a serem estabelecidas a partir da colônia. Eram oferecidas também gratificações especiais aos militares envolvidos no empreendimento. A colonização da fronteira era uma oportunidade tanto para os militares mais novos como para os mais experientes, sobretudo pela possibilidade de ter acesso a terras e de mais tarde levar seus familiares para trabalhar. A expedição, iniciada em fins de dezembro de 1888, chegou na foz do Iguaçu em 15 de julho de 1889.

Após alguns dias da chegada da expedição, foi feita uma excursão pela margem esquerda do Rio Paraná. Um dos objetivos era fazer um levantamento populacional que constatou a presença de 324 pessoas ali habitando: 188 paraguaios, 93 brasileiros, 33 argentinos, 5 franceses, 2 orientais, 2 espanhóis e 1 inglês, divididos em 220 do sexo masculino e 104 do feminino. Tais informações sobre a Colônia foram extraídas do relatório apresentado pelo tenente José Joaquim Firmino, em setembro de 1888¹⁴³. O estabelecimento da Colônia Militar foi efetuado segundo critérios específicos fornecidos pelos militares, mais especificamente por Bellarmino, que delimitavam o tamanho dos terrenos e atribuíam a posse aos colonos de acordo com o tamanho do núcleo familiar e com garantias de máximo aproveitamento produtivo da terra. Myskiw chama a atenção para a importância que os estrangeiros tiveram na fundação da Colônia Militar. Segundo o autor, se muitos posseiros argentinos e paraguaios não tivessem aceitado participar, o empreendimento não teria obtido sucesso pela falta de colonos¹⁴⁴.

O estabelecimento da Colônia Militar se deu a partir de um planejamento feito por Bellarmino, que instituiu padrões para a conformação dos lotes, tanto rurais quanto urbanos, da arquitetura das casas e da disposição de espaços e prédios públicos, além da largura das vias. Suas concepções eram influenciadas por uma arquitetura e o urbanismo de matriz europeia, adotada pelos engenheiros civis e militares brasileiros nas mais diversas realidades sociais, geográficas e climáticas do Brasil desde meados do século XIX. Havia uma crença de que, se tais diretrizes fossem estritamente cumpridas, a Colônia estaria fadada ao progresso. A garantia da posse dos lotes, tanto urbanos quanto rurais, seria assegurada após um período mínimo de dois anos de trabalho dos colonos, condição que não foi vetada aos estrangeiros que já habitavam a região antes do estabelecimento da Colônia.

Em 22 de novembro de 1889 chega uma segunda leva de militares,

143 *Ibidem*, p. 128.

144 *Ibidem*, p. 226.

também acompanhados por civis. Nesse grupo estava o 1º tenente Antonio Baptista da Costa Junior, nomeado Vice-Diretor da Colônia. A chegada desse novo contingente marca o início efetivo da política de garantia da soberania brasileira na região com a afirmação da proibição da exploração de madeira e erva-mate no território nacional sem autorização dos governos. Tal fato ocasionou uma mobilização entre brasileiros, argentinos e paraguaios, que deslocaram parte das madeiras já extraídas para a margem direita do Rio Paraná.

Pouco após sua chegada ao local, Antonio Baptista da Costa Junior contraiu uma enfermidade decorrente de bichos de varejeira que se instalaram em sua mucosa nasal. Após se recuperar o tenente pediu afastamento de suas funções na fronteira. Contudo, sem seu conhecimento pouco antes Bellarmino havia também pedido demissão para assumir o cargo de Deputado Federal pelo Estado do Paraná. Foi então nomeado como vice-diretor da Colônia Militar de Foz do Iguaçu o tenente Frederico Luiz Rozsanyi. A partir de então o estabelecimento da Colônia passou por reformulações e alguns revezes. Em primeiro lugar Rozsanyi não levou em consideração os planos de Bellarmino e modificou o local onde seria o centro da Colônia, que de acordo com a ideia original seria ao lado da foz do Rio Iguaçu, onde hoje fica o Marco das Três Fronteiras, como indicado na Figura 7. Passaram-no então para as proximidades do Arroio Monjolo, bem mais ao norte.

Posteriormente descobriu-se que um carregamento de madeiras apreendidas, que seriam utilizadas na construção de casas haviam sido desviadas para o território argentino pelo Rio Paraná. Os responsáveis pelo delito era um grupo composto por argentinos e paraguaios que residiam no território brasileiro. Miskyw destaca que esse fato, bem como o indiciamento dos contraventores, são evidências das tensões entre a população que ali vivia e os responsáveis pelo empreendimento da Colônia. Muitos dos que chegaram antes à região da fronteira e estabeleceram pequenas produções e relações comerciais vieram com ressalvas o estabelecimento de uma Colônia Militar¹⁴⁵.

Em 20 de outubro de 1892 o Ministério da Guerra baixa uma portaria onde oficializa a fundação da Colônia Militar de Foz do Iguaçu, nomeando o capitão de engenheiros Manoel Luiz de Mello Nunes para o cargo de diretor e o alferes Edmundo Francisco Xavier de Barros para a função de vice-diretor. A Colônia passou então a vincular-se a tal Ministério. Em seus primórdios os colonos padeceram com a insuficiência dos víveres ali produzidos, dependendo de cargas enviadas pelo governo, mas que

145 *Ibidem*, p. 141-142.

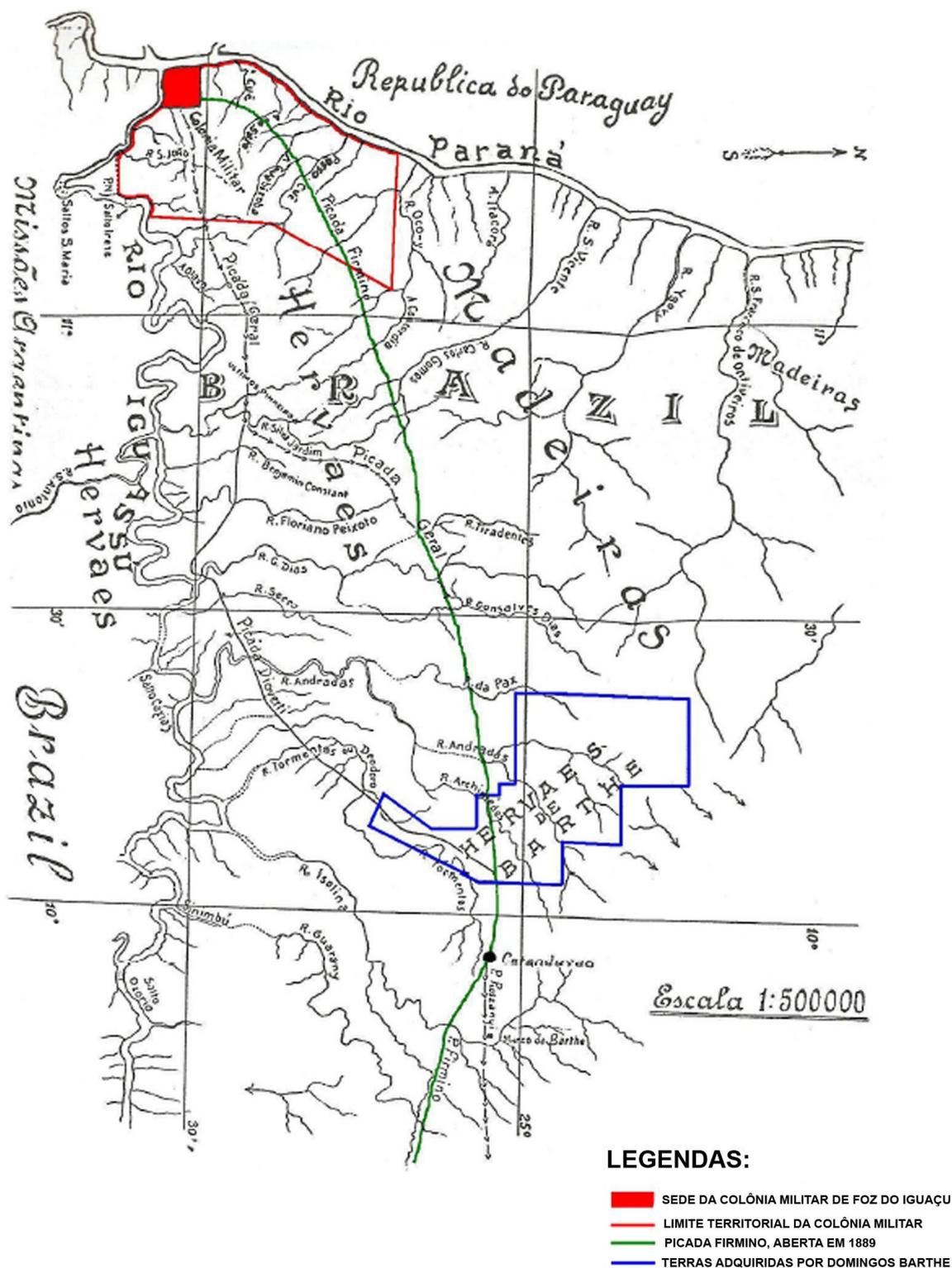
demoravam para chegar. Houve então o fortalecimento das relações comerciais com os argentinos, que se valiam dessa dependência comercial para aumentar seus lucros tirando vantagem da diferença cambial e enviando produtos de baixa qualidade, que dificilmente seriam recusados, dado o nível de carestia dos compradores.

Ao longo da década de 1890 a situação econômica da Colônia era preocupante. Os poucos recursos enviados pelo governo federal atrasavam muito, além do fato de que a produção agrícola local não era suficiente para a subsistência. Havia ainda uma dependência das relações comerciais estabelecidas com paraguaios e argentinos, fato que agravaria a situação da produção local, uma vez que os colonos preferiam trabalhar mais como intermediários na relação entre os comerciantes estrangeiros e a administração da Colônia, do que empenhar-se na lida com a terra. Ocorreu também uma constante batalha com a vegetação que, favorecida pelo clima local, persistia nos campos de cultivo e até mesmo em meio às propriedades urbanas. Muitos colonos acabaram abandonando as atividades agrícolas para vender sua mão de obra para os ervateiros e madeireiros argentinos. Um outro problema também eram os altos índices de deserção entre os soldados destacados da Colônia. Essa prática era recorrente por conta do atraso de pagamentos e pela facilidade de ingresso nos territórios dos países vizinhos.

Vale ressaltar aqui que a Colônia Militar aparece na esteira do primeiro momento de desenvolvimento do território nacional, que durou até meados do século XIX segundo Santos *et al.* (2008), mas neste caso específico se manteve até, pelo menos, as primeiras décadas do século XX. O meio geográfico natural era caracterizado por uma formação de arquipélago no território brasileiro, onde haviam postos não articulados de estabelecimento de fiscalização das atividades rentáveis pelo governo. Esse isolamento se dava por conta da falta de formas de transporte rápido pelo interior do país. A ocorrência de cidades nesse cenário estava voltada unicamente à produção agrícola para exportação, mantendo-as articuladas hierarquicamente de acordo com o tipo de atividade que desenvolviam e a sua importância no quadro produtivo geral, evidência da condição de dependência da economia nacional. Nesse contexto o território brasileiro foi “[...] a base de uma produção fundada na criação de um meio técnico muito mais dependente do trabalho direto e concreto do homem, do que da incorporação de capital à natureza”¹⁴⁶.

146 *Ibidem*, p. 35.

Figura 7 – Mapa com a localização da Colônia Militar de Foz do Iguaçu



Fonte: Myskiw (2009, p. 136).

Além disso, é importante lembrar que esse momento é marcado pela hegemonia britânica, que transformou a América Latina em um grande complexo

agroexportador, momento a qual Milton Santos *et al.* (2008) chama de período de mecanização do território. Tal processo impacta progressivamente a região da Tríplice Fronteira no início do século XX, pois ali foi o foco da intensa indústria da erva mate que, aliado ao processo de ocupação e disputa pela demarcação dos limites nacionais, legou para aquela área um processo de urbanização militarizado. Aliado à consolidação do modelo agrícola marcado pelo latifúndio e ao desenvolvimento de atividades agroindustriais e daquelas que servem de base para o agronegócio atualmente, ocasionou um alto grau de marginalização, primeiramente das populações indígenas que ali habitavam, mas que ainda hoje impactam a grande parte da população mais pobre, descendentes daqueles povos. Porém, agora esse grupo é reforçado pelos contingentes que para lá afluíram para a construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu ou para trabalhar com o comércio de mercadorias.

Em 1897 o coronel Joaquim de Salles Torres Homem é nomeado para o posto de diretor da Colônia Militar de Foz do Iguaçu. Em um relatório apresentado no mesmo ano de sua nomeação o coronel afirmava que a colonização militar do extremo-oeste do Paraná ainda não havia apresentado resultados positivos pois, além de estar isolada em relação aos centros urbanos que poderiam auxiliá-la, não havia empreendido uma conquista identitária daquela região. No ano seguinte, em novo relatório, afirma que se o governo quisesse continuar com o projeto da Colônia Militar era necessário abrir uma estrada carreteira que fizesse uma ligação direta com Guarapuava e estabelecer uma rede de telégrafos para atender a região, o que só viria a se concretizar em 1905. A questão do isolamento será retomada em 1899 pelo capitão Frederico Luiz Rozsanyi, que assume naquele ano a direção da Colônia. Rozsanyi destacou então que grande parte dos produtos consumidos pelos colonos eram provenientes da cidade argentina de Posadas e da paraguaia Encarnación. Até mesmo a moeda corrente argentina prevalecia nas transações comerciais locais, em detrimento do dinheiro brasileiro (MYSKIW, 2009).

Myskiw chama a atenção, ainda, para o fato de que registros de visitantes da Colônia nos primeiros anos do século XX relatam ingerências dos militares na região. Desde práticas de tortura, levadas a cabo a esmo, as vezes por conta de desentendimentos pessoais, até corrupção na relação com os grandes proprietários da indústria da erva-mate e da madeira. Estes últimos também eram responsáveis por relações trabalhistas que beiravam à escravidão, afirmando seu poder e seus interesses através da violência e de perseguições. Alguns estrangeiros reclamavam também do favorecimento de brasileiros na distribuição dos lotes e de invasões às suas propriedades,

sob vista grossa dos militares¹⁴⁷.

Ainda que estabelecida para marcar os limites do território nacional, a Colônia teve em toda a sua história a participação ativa de paraguaios e argentinos. No âmbito da religião, o capelão que conduzia os ritos de matrimônio e de batismo era argentino, e suas visitas mobilizavam toda a população do entorno interessada em participar das cerimônias. A posse de terras também era um dado que marcava a presença de estrangeiros. Contudo, a partir de 1902 os títulos fundiários de caráter provisório passaram a ser concedidos apenas para aqueles que se naturalizassem brasileiros. Essa decisão vem na esteira de uma política de nacionalização da fronteira, de modo a demarcar ao máximo os limites do país.

Contudo, como afirma Myskiw, em depoimentos tomados pela administração da Colônia em 1907 muitos colonos naturalizados ainda se identificavam como argentinos e paraguaios, fato que demonstra que essa nacionalização ocorreu muito mais no âmbito jurídico, sem muita capilaridade no cotidiano local. Além disso, o processo era muito demorado, pois o requerimento para a titulação provisória poderia ser feito pelos colonos estrangeiros apenas após seu assentamento e da apresentação dos documentos relativos à naturalização. A documentação era então enviada para a Superintendência Geral de Colonização e Fronteiras, no Rio de Janeiro, que por sua vez a remetia para o Ministério da Guerra, para receber a assinatura do Ministro. Apenas depois dessa última etapa era enviada novamente para a Colônia Militar. Existem relatos de colonos que demoraram mais de cinco anos para receberem o título provisório, enquanto que o prazo mínimo de permanência para a garantia da posse definitiva era de três anos¹⁴⁸.

Em meio a essa espera os colonos estrangeiros, e os mais pobres em geral, padeciam com as arbitrariedades dos militares e de indivíduos da sociedade civil local com ativa participação política e vultuoso poder econômico. O coronelismo havia se consolidado como uma prática recorrente em um ambiente marcado por disputas de terra que ocasionaram a expulsão de muitos colonos que tiveram seus lotes expropriados por membros de grupos politicamente favorecidos. Contudo, quando a Colônia Militar é extinta em 1910, passando para a categoria de vila, essa elite local continuará exercendo sua influência.

Um outro problema que passou a impactar o desenvolvimento da Colônia

147 *Ibidem*, p. 207-208.

148 *Ibidem*, p. 213-214.

sobretudo a partir de 1903 foi o parco conhecimento da região e a dificuldade de localização e demarcação dos lotes dos colonos, uma vez que não haviam cartas cartográficas confiáveis e precisas. No corpo militar local não haviam técnicos que atuassem nessa área, fazendo com que uma multiplicidade de mapas fossem forjados por grileiros, com o intuito de proteger suas práticas e a posse das terras usurpadas. Além disso, esse fato ocasionou também indisposições entre o governo federal e o do Estado do Paraná, pois não se tinha clareza onde terminava a jurisdição de um e iniciava a do outro. Apenas em 1904 é enviado um grupo de engenheiros responsáveis pela demarcação de lotes na região¹⁴⁹. Em 1905 a agência fiscal estabelecida em 1897 se torna a Mesa de Rendas Federais. Esse fato tem relação com a preocupação relacionada a evasão das riquezas do país, sobretudo erva-mate e madeira, que eram escoados Rio Paraná abaixo por meio de diversos portos clandestinos (CAMPIGOTO, 2012). Em 1910 a Colônia se torna distrito de Guarapuava, recebendo o nome de Vila Iguassu, que é emancipada dois anos mais tarde. Se torna município em 1914 e em 1918 passa a ser denominada Foz do Iguaçu.

4.3 URBANIZAÇÃO E TRANSFRONTEIRIZAÇÃO

O estabelecimento do município de Foz do Iguaçu é um dos marcos do processo de intensificação dos fluxos transfronteiriços na região. Esse desenvolvimento é trilhado por um caminho cheio de tensões latentes, que esbarram em questões que possuem um raio de influência cada vez maior, frente ao protagonismo que as regiões de fronteira alcançaram nas últimas décadas, como observado por House, bem como pelo próprio contexto, marcado por iniciativas de integração regional na América Latina.

A criação do município de Foz do Iguaçu aparece em um período de transição marcado pelo início do estabelecimento de uma rede brasileira de cidades entre o início do século XX e a década de 1940, com o que Santos *et al.* (2008) denomina como urbanismo interior, em contraposição ao urbanismo de fachada que orientou a articulação do território nacional até então. A formação de redes urbanas só foi possibilitada a partir da sucessão de meios técnicos estritamente relacionados à produção pelas técnicas da máquina incluídas no território, como estradas e ferrovias para o âmbito nacional e os portos para escoar a produção para o exterior. Contudo, essa articulação estava

149 *Ibidem*, p. 220.

majoritariamente voltada à organização das regiões produtivas com o intuito de viabilizar a exportação. A integração nacional, por si só, ainda não era um imperativo para a formação dessas redes. Com o passar dos anos e a intensificação da polarização de São Paulo como principal centro produtor e distribuidor do país, essa rede foi sendo sujeita ao pleno funcionamento da Paulicéia, agravando as disparidades regionais anteriormente observadas.

Em 1927 é assinado o Tratado Ibarra-Mangabeira, um acordo complementar de limites entre Brasil e Paraguai, onde a questão dos Saltos foi retomada, agora sob a problemática da energia elétrica, recurso indispensável para a industrialização nacional. Em 1930 a Marinha do Brasil se estabelece na fronteira e em 1933 é instalada a Delegacia da Capitania dos Portos, em Foz do Iguaçu. A invenção da turbina movida a pressão de água em 1890 tornou as quedas d'água em elementos estratégicos para a geração de energia com baixos custos. Na década de 1960 foram iniciadas algumas iniciativas por parte do Brasil para a construção da Usina de Itaipu. Diante das contradições e limites inerentes ao modelo nacional-desenvolvimentista iniciado na década de 1940 que levaram a uma expressiva diminuição da atividade econômica, o governo militar vislumbrou a necessidade de retomada das atividades, sobretudo a partir do aumento dos investimentos públicos (SANTOS *et al.*, 2008).

A emergência da hegemonia norte-americana no pós-guerra marca o início de um incentivo à industrialização na América Latina, mas de maneira subordinada, como uma espécie de nacional-desenvolvimentismo subsidiário à indústria dos EUA, momento que durou até a década de 1980. Esse processo é intensificado em meados da década de 1960, com a consolidação da região como área de influência estadunidense. É nesse período que a região da Tríplice Fronteira começa a receber investimentos maciços em infraestrutura “[...] para consolidar [as] presenças geopolíticas [dos respectivos países que a compõem] e ao mesmo tempo incorporar as áreas de fronteira em seus fluxos econômicos, permitindo ainda uma certa expansão demográfica” (ANDRÉ, 2019, p. 8). Daí que surgem, a partir do final dos anos de 1930, os parques nacionais do Iguaçu, no Brasil, e do Iguazú, na Argentina, e onde mais tarde será empreendido o projeto da Itaipu Binacional, bem como as pontes que interligam Brasil-Argentina e Brasil-Paraguai e os aeroportos das respectivas cidades.

Neste sentido, em março de 1962 a chancelaria paraguaia entra em contato com a brasileira para informar que, frente ao fato de que as demarcações naquele ponto ainda não haviam sido consolidadas, era injusto um dos países dispor dos recursos

ali disponíveis. Até a década de 1960 a fronteira com o Paraguai parava na margem do Rio Paraná. O conteúdo entre as duas margens não era devidamente dividido entre os dois países. Alguns meses depois o chanceler brasileiro Afonso Arinos respondeu que seria aceita a participação paraguaia no empreendimento. A aceitação paraguaia foi confirmada em junho do ano seguinte. A submersão do Salto em 1982 encobriu também uma questão diplomática que se arrastava a mais de duzentos anos (CAMPIGOTO, 2012).

O estabelecimento da Usina de Itaipu é decorrente de um conjunto de interesses. Se pelo lado brasileiro havia o ímpeto de aumentar sua área de influência no Cone Sul, a despeito da Argentina, o Paraguai utilizou essas tratativas para barganhar acesso aos portos do Brasil, criando assim condições de fortalecer o comércio de mercadorias com os países asiáticos. Como consequência, além da Itaipu, o Brasil também logrou expandir sua fronteira agrícola para dentro do território paraguaio, o que ocasionou uma intensificação dos conflitos agrários, gerando um empasse entre os brasileiros que lá vivem e são conhecidos como brasiguaios. Esse é um dos fatores que explica a intensa militarização da região, de forma a agravar esses conflitos ao estabelecer sociabilidades fortemente autoritárias (ANDRÉ, 2019), processo que parece atestar uma continuidade da tradição que deu origem à Colônia Militar.

Contudo, as polêmicas fronteiriças da região não se esgotam com o advento da usina. No período dos governos militares nos países do Cone Sul, por exemplo, ocorreram até mesmo ações para limitar o intercâmbio de sinais de televisão e rádio por parte do governo argentino. Além disso, Campigoto (2012) também destaca que estrategicamente a fronteira com o Paraguai era vista como potencialmente arriscada para o planejamento geopolítico argentino. Talvez esse dado possa ser uma evidência do por que de não haver uma ponte entre os dois países.

A urbanização da região teve um primeiro impulso com a criação de Foz do Iguaçu. No ano de 1950 é estabelecida a cidade de Eva Perón, do lado Argentino, que cinco anos mais tarde passaria a se chamar *Puerto Iguazú*. Porém, do lado argentino a urbanização na região de fronteira só passou a ocorrer de forma mais intensa a partir da década de 1980 (ANDRÉ, 2019). Em 1957 é fundada a cidade paraguaia de *Puerto Flor de Lis*, que alguns anos mais tarde passa a se chamar *Presidente Stroessner*, em homenagem ao ditador cujo regime durou de 1954 à 1989. Com a caída de Stroessner o município recebe então a alcunha de *Ciudad del Este* (OLIVEIRA, 2012). A princípio havia muita resistência na população paraguaia em se instalar ali, dada a vegetação densa e

inóspita encontrada na região. Mas com a inauguração da Ponte da Amizade em 1965 inicia-se uma intensificação do processo de urbanização (CARNEIRO FILHO, 2013).

A Tríplice Fronteira, no contexto atual é impactada pelo declínio da hegemonia norte-americana, marcada por intensos conflitos econômicos com a China. Segundo André (2019)

Esta transição de hegemonia ou disputa hegemônica traz consigo processos de mundialização dos negócios, dinâmicas de regionalização como a formação dos blocos regionais, o espalhamento da urbanização pelos territórios e a respectiva conexão das fronteiras, a transfronteirização e processos de fragmentação territorial e do tecido sócio-político” (p. 10).

Sobretudo após a construção da ponte, da Usina Hidrelétrica de Itaipu e a intensificação do comércio entre os países que compõem a Tríplice Fronteira, houve um considerável aumento dos fluxos transfronteiriços na região, criando um peculiar cotidiano compartilhado entre as três cidades.

É necessário enfatizar ainda que, apesar de não ser mais uma Colônia Militar a mais de cem anos, as forças armadas conservam ainda um importante papel na manutenção da ordem social na fronteira, sobretudo no que diz respeito à Foz do Iguaçu. Seu papel não mais diz respeito à demarcação dos limites territoriais do Estado, mas passa a ser garantir “[...] as fronteiras, a geopolítica, a política, e os negócios, a velocidade da fluidez das mercadorias legais e ilegais”¹⁵⁰. Os sujeitos políticos que se beneficiam dessa atuação são estabelecidos de forma apartada do cotidiano da Tríplice Fronteira, de modo que o poder ali exercido não está em consonância com a maior parte da população, que precisa vender a sua força de trabalho para garantir a própria subsistência.

Por conta disso o espaço urbano se desenvolve muito mais segundo a lógica dos grandes fluxos de capital, em detrimento das necessidades da população local, criando uma contradição entre aquelas porções da cidade privilegiadas por infraestruturas e serviços voltados à circulação de capitais e mercadorias, e aquelas mais precarizadas, voltadas ao uso cotidiano e popular. Para além disso, a militarização do cotidiano da fronteira, sob o pretexto de garantia da lei e da ordem, acaba por se mostrar muito mais como um conjunto de práticas autoritárias que reprimem majoritariamente os mais socialmente vulneráveis, de modo a blindar e proteger os fluxos de capital, sejam eles relacionados ao comércio, aos negócios ou ao turismo.

Por conta dessas particularidades, ainda de acordo com André, é seguro

150 *Ibidem*.

afirmar que a relação entre multiescalaridade, transfronteirização e políticas públicas deveria ser tema de primeira ordem no caso da região da Tríplice Fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai, frente a parca articulação entre as diferentes instâncias governamentais que ali se encontram. Até mesmo no âmbito do Mercosul essa necessidade é flagrante, tendo em vista que não existem acordos voltados à cooperação e o desenvolvimento de políticas específicas para as regiões de fronteira. Carneiro Filho (2013) aponta que uma das possíveis causas para essa condição é o baixo nível de institucionalidade de que o grupo goza.

A região em questão, que comporta os municípios de Foz do Iguaçu (Brasil), Ciudad del Este (Paraguai) e Puerto Iguazú (Argentina), denominada por Carneiro Filho (2013) como Região Transfronteiriça do Iguaçu (p.78), é um dos casos mais emblemáticos da América Latina. Sua formação remete à construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu, marco inicial dos processos de transfronteirização ali observados nos dias de hoje. Neste sentido, André (2016) destaca que a rede urbana formada a partir da Tríplice Fronteira congrega mais de 2 milhões de habitantes, quantidade considerável, que corresponde, por exemplo, a dois terços da população do Uruguai. Além disso, ela se encontra amplamente inserida na grande rede global de fluxos de negócios, do agronegócio, de mercadorias e serviços (lícitos e ilícitos) e do turismo.

Carneiro Filho (2013) adota a denominação de Região Transfronteiriça a partir de uma análise de caso da União Europeia, onde desde o estabelecimento do Grupo Europeu de Cooperação Territorial em 2007, um conjunto de iniciativas de institucionalização de relações transfronteiriças passou a ser desenvolvida. Desde então foi formado um conselho gestor composto por representantes dos poderes executivo e legislativo, a fim de estabelecer uma agenda de desenvolvimento comum que envolva os territórios que, apesar de estarem em diferentes países, partilham dinâmicas econômicas e/ou culturais. Resumidamente, ele é responsável por congregar diversas experiências de formação do que denominam regiões transfronteiriças pela Europa.

Transpondo a experiência europeia para o caso da tríplice fronteira, Carneiro Filho destaca a necessidade de congregar nessa região, representadas nas figuras 8 e 9, em um eventual caso de sua consolidação enquanto instância institucional, três arranjos que comporiam sua formação:

- Os municípios que compõem a micro-região de Foz do Iguaçu, composta por Foz do Iguaçu, Medianeira, São Miguel do Iguaçu, Santa Terezinha de Itaipu, Matelândia, Céu Azul, Missal, Itaipulândia, Vera Cruz do Oeste, Serranópolis do Iguaçu e Ramilândia

(CIDADE-BRASIL, 2019);

- O Departamento do Iguazú, no lado argentino, aglutinando os municípios: Puerto Iguazú, Puerto Libertad, Wanda e Puerto Esperanza;

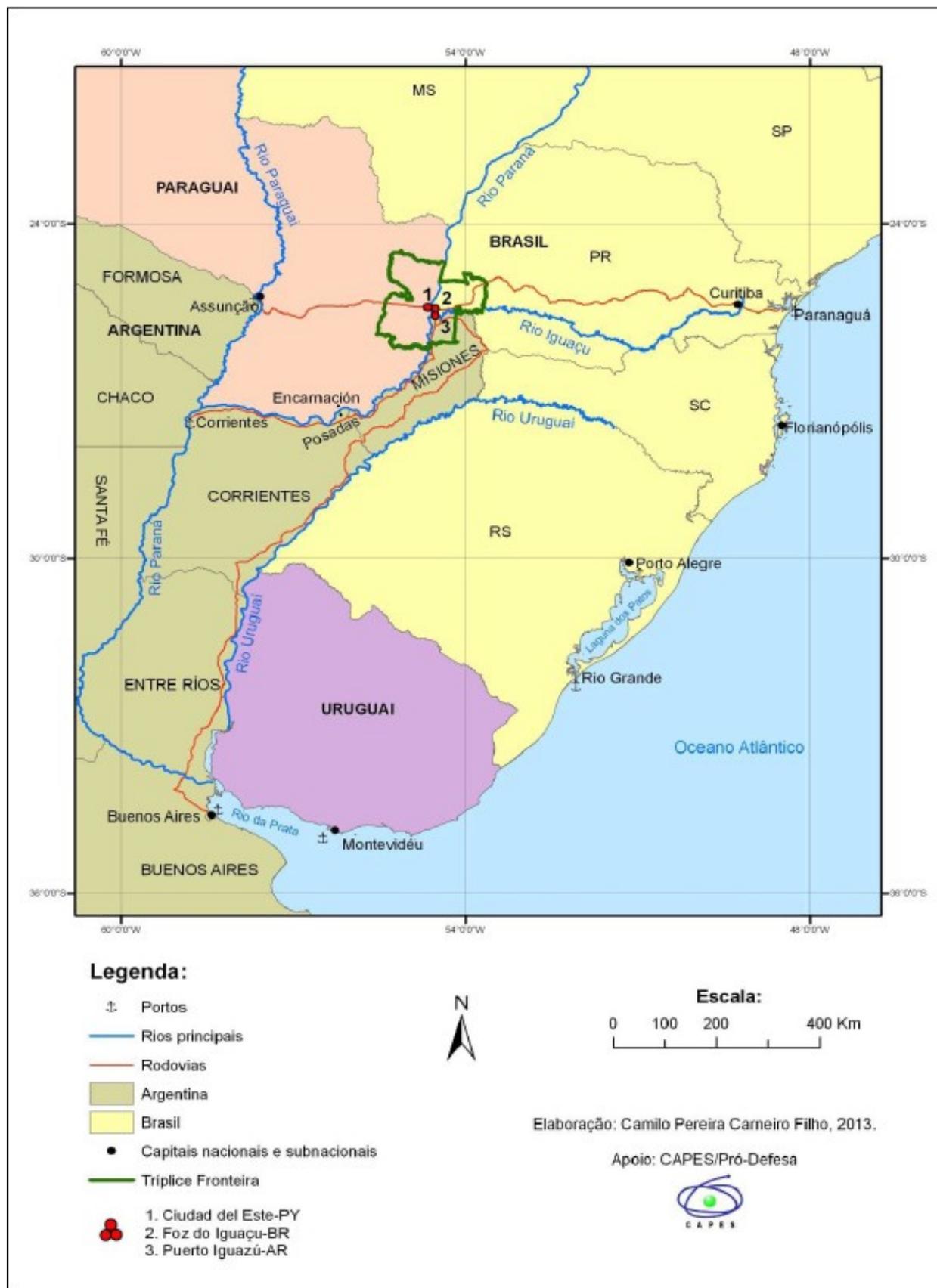
- O Departamento do Alto Paraná, no lado paraguaio, com os municípios: Ciudad del Este, Itakyry, Minga Porá, San Alberto, Mbacaracayú, Santa Fe del Paraná, Hernandarias, Puerto Franco, Mingua Guazú, Los Cedrales, Yguazú, Dr. Juan León Mallorquín, Juan Emilio O’Leary, San Cristóbal, Santa Rita, Santa Rosa del Monday, Domingo Martinez de Irala, Naranjal, Iruña e Ñacunday.

Ao longo da segunda metade do século XX observamos algumas iniciativas que tentaram oferecer alternativas pontuais para essa questão. Em 1969 foi assinado o Tratado da Bacia do Prata pelos governos de Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai, acordo que trazia como principal objetivo promover o desenvolvimento harmônico na região, bem como iniciativas de integração física.

Os temas abrangidos passavam por questões como navegação, racionalização do uso da água, questões ligadas à preservação ambiental, conexões várias, energia e telecomunicação e complementação econômica entre os signatários. Iniciativa semelhante só ocorreu vinte anos depois, com o protocolo 23 do Acordo de Integração e Cooperação Econômica Argentina-Brasil, de 1988. Denominado “Regional Fronteiriço”, determinou a articulação entre os países a partir dos estados brasileiros do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná e das províncias argentinas de Misiones, Corrientes, Entre Ríos, Santa Fé, Chaco e Formosa (OLIVEIRA, 1994). Contudo, nenhuma dessas tratativas deu conta da complexidade das relações estabelecidas na Tríplice Fronteira.

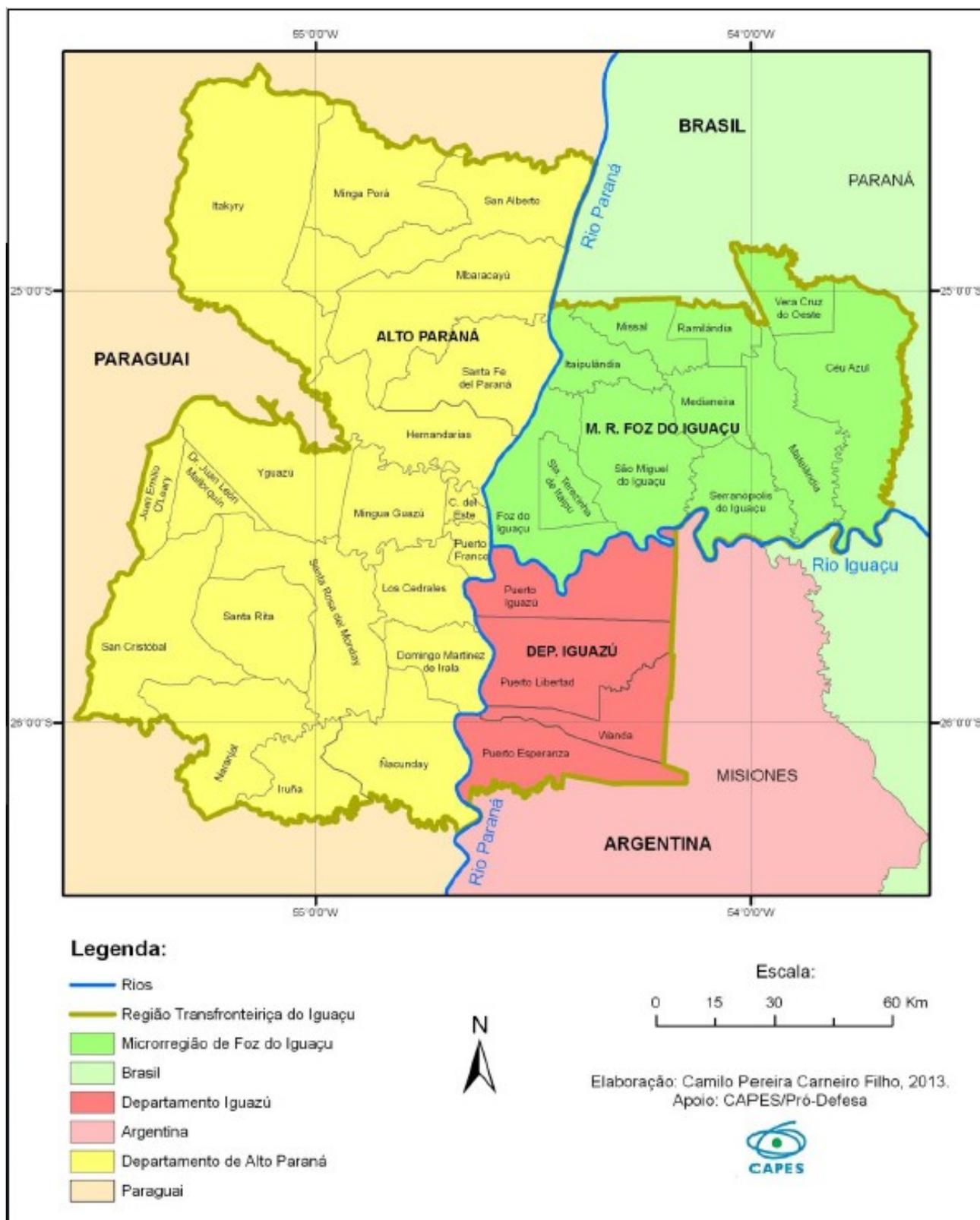
Carneiro Filho (2013, p. 80) classifica os processos de transfronteirização da Região Transfronteiriça do Iguazú em dois tipos. O primeiro, denominado por ele de *dominantes*, se deram primeiro, ligados ao turismo das Cataratas e, posteriormente, às frentes pioneiras e da construção da Itaipu, mais tarde reforçados pelo turismo de compras e o contrabando. Em decorrência, a partir da década de 1980, surgem os do segundo tipo, *secundários*, levados a cabo por sujeitos sociais como os trabalhadores pendulares, os funcionários públicos, movimentos sociais e os demais, que aparecem na esteira das dinâmicas dominantes.

Figura 8 – Mapa da Localização da Região Transfronteiriça do Iguaçu



Fonte: Carneiro Filho (2013)

Figura 9 – Mapa dos Entes Políticos Territoriais da Região Transfronteiriça do Iguazu



Fonte: Carneiro Filho (2013)

Apesar disso, apenas com a emergência do Mercosul as interações transfronteiriças entre os países-membros passou a ser tratada de maneira mais sistemática. A partir de então a Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai passou a figurar entre as pautas de discussão de diferentes projetos e acordos, em diferentes escalas, como a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), o Projeto de Aceleração do Crescimento de 2010 (PAC 2) e a UNASUL, por exemplo. Apesar disso, como já afirmamos, ainda é premente a necessidade de ampliação institucional do Mercosul, a partir da qual pode ocorrer a criação de um órgão responsável especificamente por desenvolver políticas voltadas às regiões transfronteiriças¹⁵¹.

A Itaipu Binacional, empresa pertencente aos governos brasileiro e paraguaio e responsável pela administração da Usina Hidrelétrica de Itaipu, é um dos principais responsáveis por processos de transfronteirização na região. Sua atuação envolve diferentes instâncias de Foz do Iguaçu, bem como de outros municípios, tanto brasileiros, quanto dos outros países, sobretudo do Paraguai. Contudo, suas ações nem sempre são benéficas para a totalidade da população que ali habita, uma vez que a empresa possui uma supremacia excessiva nos processos decisórios da cidade, além dos subsídios que é responsável por direcionar para diversas instituições que desenvolvem atividades na região¹⁵².

Outro importante ator é o Conselho Municipal de Turismo de Foz do Iguaçu S/A (COMTUR), empresa de economia mista criada pelo município de Foz do Iguaçu em 2001, como medida para fomentar o turismo na cidade. Uma grande particularidade é o fato desse conselho atuar diretamente em processos transfronteiriços em escalas diversas. Na década de 2000, por exemplo, exerceu importante papel ao lado da Receita Federal do Brasil para favorecer o turismo de negócios, em detrimento dos chamados “sacoleiros”, pessoas que visitam a região unicamente para comprar produtos em Ciudad del Este e revender pelo país¹⁵³. Essa política culminou na eleição de Foz do Iguaçu como a quarta cidade mais procurada para eventos de negócios no Brasil (FOZ DO IGUAÇU DESTINO DO MUNDO, 2013).

No que diz respeito a atores governamentais, há um fórum formado pela Comisión de Comercio Exterior del Noreste de Argentina (CRECENEA), composta pelas províncias de Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Misiones e Santa Fe, e o

151 *Ibidem*, p. 56.

152 *Ibidem*, p. 82.

153 *Ibidem*, p. 81.

Conselho de Desenvolvimento e Integração do Sul (CODESUL), que conta com a participação dos estados da região sul do Brasil (Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina). Esse fórum conta com o apoio financeiro do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) e atua em processos transfronteiriços de diferentes escalas, tanto regional, quanto nacional e também em âmbito binacional e através do MERCOSUL (CARNEIRO FILHO, 2013).

Outros sujeitos extremamente relevantes são aqueles ligados à importação e comercialização de produtos de triangulação, ou seja, adquiridos em uma das três cidades, principalmente Ciudad del Este, trazidos para o município do país de origem do comprador e posteriormente enviado para ser comercializado em alguma outra cidade. Essa dinâmica é a responsável pela formação do terceiro maior polo mundial do turismo de compras. É uma das atividades que mais mobiliza escalas distintas, uma vez que muitos dos responsáveis por ela são provenientes das comunidades chinesa e árabe, que propicia ainda outras conexões a partir de redes que asseguram o fluxo de mercadorias específicas, em diferentes regiões do planeta¹⁵⁴.

Carneiro Filho, apresenta uma tabela com os principais sujeitos responsáveis por fluxos transfronteiriços na região, bem como as escalas que os processos provenientes de suas atuações atingem. Na Tabela 2 reproduzimos essas informações. O autor destaca ainda a participação de alguns grupos específicos nos fluxos transfronteiriços mais intensos: as prefeituras dos três municípios, que podem eventualmente se articular para o desenvolvimento de projetos conjuntos; os trabalhadores transmigrantes pendulares, aí incluídos os motoristas, os grupos de sacoleiros, comerciantes regulares e ambulantes, todos envolvidos nas principais dinâmicas transfronteiriças cotidianas; as empresas de turismo, responsáveis pelos grandes deslocamentos de pessoas de várias partes do mundo e entre os três países; os movimentos sociais que atuam na região e interagem com grupos de diferentes lados da fronteira, como é o caso do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) brasileiro, por exemplo; e as redes relacionadas às atividades criminosas que atuam na tríplice fronteira, empregando uma quantidade expressiva de pessoas.

Tais fluxos evidenciam as contradições expostas por André (2016), quando afirma que, apesar de toda a estrutura de produção, planejamento e organização urbana que viabilize a atração de turistas-consumidores de todo o mundo, a força de trabalho que move este circuito não possui força para influenciar os rumos da economia

154 *Ibidem*, p. 83.

política do território local. Brasileiros, paraguaios e argentinos pobres, que atuam na base da pirâmide social que viabiliza as dinâmicas locais ligadas ao âmbito internacional de turismo-consumo não fazem frente ao poder dos controladores desse circuito no território, geralmente árabes, chineses, libaneses e até mesmo brasileiros e argentinos integrados aos altos e restritos círculos dos fluxos de capitais que por ali passam.

Tabela 2 – Atores presentes na Tríplice Fronteira segundo origem e escala dos processos.

Origem dos atores	Escala dos processos				
	Local e transfronteiriço local	Regional e transfronteiriço regional	Nacional e transfronteiriço nacional	Binacional e MERCOSUL	Extra-regional
Local	<ul style="list-style-type: none"> - Municipalidades - Partidos políticos e sindicatos - Câmaras de Comércio - COMTUR - CODEFOZ - Transmigrantes (comércio de fronteira, trabalho, serviços) - Comunidades chinesa e árabe 	<ul style="list-style-type: none"> - CDR/Itaipu - COMTUR - AMOP - Coletividades chinesa e árabe - Fundação Iguassu 	<ul style="list-style-type: none"> - Importadores e Câmaras de Comércio de Ciudad del Este e Foz do Iguazu - COMTUR - CDR/Itaipu 	<ul style="list-style-type: none"> - Empresas locais ligadas ao comércio e montagem de produtos de triangulação 	<ul style="list-style-type: none"> - Centros locais das redes de tráfico de drogas
Regional	<ul style="list-style-type: none"> - Organismos descentralizados e empresas públicas (AP, MI e PR) - Polícias (MI e PR) - Partidos políticos - Sindicatos de trabalhadores - Movimento dos Sem Terra (BR e PY) 	<ul style="list-style-type: none"> - Instituto de Meio Ambiente (PR) - Instituto Paranaense de Desenvolvimento - CRECENEA/CODESUL - Movimento dos Sem Terra - Brasiguaios 	<ul style="list-style-type: none"> - CRECENEA/CODESUL - Movimento dos Sem Terra 	<ul style="list-style-type: none"> - CRECENEA/CODESUL 	
Nacional	<ul style="list-style-type: none"> - Forças de segurança e organismos descentralizados e de controle - APN e IBAMA - PROSOFA/Banco Mundial - Empresas de turismo e cadeias hoteleiras - STN e EMBRATUR - Turistas nacionais (Cataratas, negócios, compras) 	<ul style="list-style-type: none"> - Forças de segurança - APN e IBAMA 	<ul style="list-style-type: none"> - Turistas nacionais de passagem 	<ul style="list-style-type: none"> - Empresas de transporte internacional de mercadorias 	
Binacional e MERCOSUL	<ul style="list-style-type: none"> - Itaipu Binacional - RET/Iguassu 	<ul style="list-style-type: none"> - Itaipu Binacional - RET/Iguassu 	<ul style="list-style-type: none"> - Bacia do Prata 	<ul style="list-style-type: none"> - Bacia do Prata 	<ul style="list-style-type: none"> - Bacia do Prata
Extra-Regional	<ul style="list-style-type: none"> - Redes de comércio de triangulação - Grandes grupos econômicos - Redes de tráfico de drogas - Turistas internacionais 	<ul style="list-style-type: none"> - União Europeia/Polo Iguassu - DEA - Grandes grupos econômicos 			

Siglas dos organismos do setor público e de organizações internacionais		
AP – Alto Paraná MI – Província de Misiones PR – Estado do Paraná AMOP – Associação de Municípios do Oeste Paranaense CODEFOZ – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Foz do Iguaçu	CDR/Itaipu – Conselho de Desenvolvimento Regional dos municípios lindeiros do Lago de Itaipu CRECENEA/CODESUL – Conselho Regional de Comércio Exterior e Conselho de Desenvolvimento da Região Sul-americana APN – Administración de Parques Nacionales RET - Reunião Especializada de Turismo do MERCOSUL COMTUR – Conselho Municipal de Turismo	PROSOFA – Programa de Desarrollo Social de Areas de Frontera IBAMA – Inst. Brasileiro do Meio Ambiente STN – Secretaria de Turismo de la Nación DEA – Drug Enforcement Agency

Fonte: Camilo Carneiro Filho, 2013.

É interessante analisar a diversidade de sujeitos e grupos sociais que interagem em escalas que vão desde a do corpo, como os transmigrantes, até a global, como o Drug Enforcement Administration (DEA), departamento do governo norte-americano de repressão ao tráfico de drogas. Essa característica aponta para uma possível facilidade de saltar escalas em uma região onde instâncias tão díspares se encontram. Em casos como o dos movimentos engajados em lutas sociais, isso pode ser estratégico, sobretudo na ampliação de sua área de influência e no fortalecimento de redes de cooperação supranacionais.

De acordo com os dados analisados por Carneiro Filho, são observadas diferenças acentuadas nas interações ocorridas entre os países que compõem a região. Brasil e Paraguai são os pares que mais interagem através de fluxos transfronteiriços, sobretudo aqueles ligados ao turismo de compras, mas que também atinge o comércio de bens de consumo final, como alimentos, e a migração de paraguaios para o lado brasileiro. Neste sentido, destacamos aqui que Ciudad del Este é o epicentro da terceira maior zona comercial do mundo (ANDRÉ, 2016), se beneficiando da relação mais consolidada com o Brasil, tanto no trânsito local, a partir da passagem direta pela Ponte da Amizade, importante para a manutenção do comércio, como da conexão com os portos brasileiros.

Já as relações entre Brasil-Argentina e Paraguai-Argentina possuem fluxos de intensidade menor e de frequência constante, estando mais relacionados ao contrabando e também à comercialização de bens de consumo final. No segundo caso as relações podem possuir um caráter limitado por conta da dificuldade de deslocamento, uma vez que não existe uma ponte que interligue os dois países.

Há uma balsa que faz o trajeto entre Puerto Iguazu e Puerto Franco, situado na cidade paraguaia de Presidente Franco e a cerca de 12 km da Ponte da

Amizade e do núcleo de maior atração do fluxo de pessoas para as atividades de comércio que mais impactam os fluxos transfronteiriços. Além disso, o intervalo entre as viagens é de aproximadamente uma hora, com uma lotação máxima por balsa de 28 veículos e 90 passageiros. Para efeitos comparativos, na Ponte da Amizade há períodos do ano em que pode ser registrado um movimento diário de cerca de 15 mil pedestres e 20 mil veículos fazendo a travessia (BAND, 2013). A balsa que faz o trânsito entre Argentina-Paraguai serve mais aos paraguaios que buscam produtos nos supermercados argentinos (CARNEIRO FILHO, 2013).

Podemos aferir a partir daí que há uma divisão territorial do trabalho cara à Tríplice Fronteira. Em Ciudad del Este estão concentradas as atividades ligadas ao comércio, diretamente relacionadas às políticas tributárias paraguaias e aos acordos estabelecidos com o governo brasileiro. Puerto Iguazu, por sua vez, concentra um turismo de baixa intensidade baseado no comércio local, expresso em hotéis, cassinos e restaurantes, além do Parque Nacional Iguazú. Já Foz do Iguaçu concentra a maior intensidade de fluxos, sobretudo com relação ao turismo de compras e ao Parque Nacional do Iguaçu. Além disso, também atrai e concentra um grande contingente de trabalhadores provenientes das cidades brasileiras do entorno. Grandes instituições, como a Itaipu, a Unila e toda a estrutura utilizada pelas Forças Armadas na região também contribuem para o estabelecimento de um cenário socialmente mais complexo que o de suas contrapartes argentina e paraguaia.

Carneiro Filho, analisando ainda números do transporte coletivo que serve o município de Foz do Iguaçu, aponta evidências do papel que o município possui como centro das dinâmicas regionais transfronteiriças¹⁵⁵. Primeiramente por atrair as populações residentes em, pelo menos, seis cidades vizinhas: Santa Terezinha de Itaipu, São Miguel do Iguaçu, Medianeira, Serranópolis do Iguaçu, Missal e Itaipulândia, que para lá afluem pelos mais variados motivos, desde trabalho, estudo, e até para fazer compras. De outro lado, estão as linhas internacionais, que fazem a travessia para o Paraguai e a Argentina e demonstram números que acompanham as dinâmicas já descritas, majoritariamente relacionadas ao turismo.

Frente a isso, podemos afirmar o caráter estratégico que Foz do Iguaçu possui, uma vez que por ali passam, necessariamente, os fluxos transfronteiriços entre Ciudad del Este e Puerto Iguazu. Se levarmos em consideração que há ainda um intenso fluxo de pessoas que viajam a partir, ou em sentido à, outros países, como Uruguai, Chile

155 *Ibidem*, p. 91.

e Bolívia utilizando rotas que passam pela região da tríplice fronteira, a articulação entre esses municípios deveria ser matéria de primeira ordem em qualquer âmbito de planejamento da integração regional na América do Sul. A esse tema perpassa a fundamental questão ligada à formação de uma sólida identidade local, que garantiria uma base para políticas de integração bem fundamentada ao nível do cotidiano.

Alguns elementos ajudariam bastante na construção de uma identidade regional transfronteiriça na Tríplice Fronteira, como o Rio Paraná, as Cataratas e a Itaipu, símbolos já estabelecidos no imaginário local. Há outros ainda, que não estão consolidados, mas que são promissores, como o próprio MERCOSUL, a UNILA e também iniciativas locais, como Projeto Iguassu/Águas Grandes, o Fórum Social da Tríplice Fronteira e o Núcleo de Fronteira do Paraná. O caráter recente da formação dessa região transfronteiriça implica uma dificuldade para o estabelecimento de uma identidade comum, uma vez que esse tipo de dinâmica se desenvolve, normalmente, a partir de um processo histórico marcado por fatores diversos e mais amplos¹⁵⁶.

No caso da Tríplice Fronteira a formação dessa identidade é resultado de políticas de governo, sobretudo do Brasil, desde o período do Regime Militar, onde a projeção regional do país era um grande tema na política externa. Baseada nas ideias da Projeção Continental do marechal Mário Travassos e do general Golbery do Couto e Silva a estratégia era trazer o Paraguai para a órbita de influência do Brasil. A construção da Itaipu é um grande exemplo dessa política, que também tomou a forma de empréstimos para investimentos em infraestrutura. Essa relação impactou profundamente a região da Tríplice Fronteira, alavancando seu desenvolvimento urbano e socioeconômico nas três cidades que as compõem¹⁵⁷.

Há também o potencial de mobilização presente nos recursos naturais da região, como a confluência dos rios Iguazu e Paraná, além dos parques nacionais e das cataratas. Paralelamente, as dinâmicas socioeconômicas que marcam o cotidiano local podem auxiliar na construção de um sentido comum de existência, uma vez que as atividades dela provenientes apresentam uma fluidez completamente alheia aos limites territoriais de cada país em determinados momentos. Como ressaltado por Carneiro Filho, caso o Mercosul adote futuramente uma política para faixas de fronteira semelhante às da União Europeia, a Região Transfronteiriça do Iguazu demandará grande atenção no desenvolvimento de políticas específicas de integração¹⁵⁸.

156 *Ibidem*, p. 81.

157 *Ibidem*, p. 89.

158 *Ibidem*, p. 91.

Neste sentido, a fronteira entre Brasil e Paraguai é a que apresenta a maior intensidade de fluxos transfronteiriços, sobretudo no que diz respeito ao trânsito de pessoas. O comércio, o trabalho e as universidades da região, em ambos os lados, são os principais motivos de trânsito da população local para além da fronteira dos países onde vivem. Os brasiguaios, como são conhecidos os brasileiros que migram para o Paraguai, pelos mais variados motivos, figuram como um importante dado nesse contexto, ainda que não possuam uma constância em suas dinâmicas, que variam de acordo com momentos específicos¹⁵⁹.

Como podemos observar, há nessa região uma multiplicidade de fatores econômicos, políticos e demográficos articulados a partir de diferentes escalas e que possuem uma considerável amplitude. Compreender sua formação e os fatores de articulação e desarticulação aí postos é um esforço que obviamente não se esgota no presente trabalho. Porém, pode contribuir para o debate referente à formação regional em contextos fronteiriços.

4.4 FOZ DO IGUAÇU E A REDE DE MERCOCIDADES: FATORES DE INTEGRAÇÃO E DESINTEGRAÇÃO DAS DINÂMICAS TRANSFRONTEIRIÇAS LOCAIS

De acordo com as atas das Cúpulas das Cidades disponíveis no portal eletrônico da Rede de Mercocidades a primeira menção à Foz do Iguaçu ocorre no registro da sétima reunião do grupo, ocorrida nos dias 3 e 4 de setembro de 2001, quando foi iniciada a Secretaria Executiva da cidade chilena de Valparaíso. Nessa ocasião o município paranaense foi incorporado como postulante à participação na Rede. Chama a atenção a ausência de Foz do Iguaçu ao longo dos processos gestados nas iniciativas das Mercocidades. A menção seguinte ocorre apenas nove anos mais tarde, na Cúpula de 2010, realizada em Belo Horizonte, quando afirmada a necessidade de um engajamento das cidades da Rede na VIII Reunião Plenária de Governadores e Prefeitos do FCCR na Cúpula Social do Mercosul, realizada em Foz do Iguaçu em 16 de dezembro de 2016. Em 2011, na ata da Cúpula de Montevideu, aparece mais uma menção ao mesmo evento, em uma lista de mobilizações em torno do FCCR. No mesmo sentido, é citada a Carta de Foz do Iguaçu, resultante do encontro, na ata da Cúpula de Quilmes em 2012, ressaltando o apoio dos signatários a um maior protagonismo dos governos locais no âmbito do Mercosul.

159 *Ibidem*, p. 229.

Na ata da Cúpula de Porto Alegre, de 2013, é registrado um agradecimento por parte da Secretaria Executiva a um convite para participar do II Fórum Mundial de Desenvolvimento Econômico Local, realizado entre os dias 29 de outubro e 1 de novembro em Foz do Iguaçu. O encontro surgiu a partir do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP) em articulação com outras instituições, como a Itaipu Binacional. O tema do evento foi “Diálogo entre Territórios: outros olhares do Desenvolvimento Econômico Local” e, apesar de a Secretaria Executiva da Rede de Mercocidades não ter participado, na ata consta a manifesta satisfação com o convite, um provável reconhecimento do protagonismo na pauta dos governos locais no Cone Sul.

As menções à participação iguaçuense na Rede de Mercocidades se limitam a essas citações pontuais nas atas das Cúpulas das Cidades. De acordo com Jihad Abu Ali (informação verbal)¹⁶⁰, responsável pela Diretoria de Assuntos Internacionais da Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu, a efetivação do ingresso da cidade na Rede se deu em 2007, na gestão de Harry Daijó, ano em que não houve assembleia das cidades membro, daí a falta de registro sobre o fato. O diretor destacou ainda que desde esse ano não é feito o pagamento da taxa anual cobrada pelas Mercocidades, problema que a gestão atual tenta solucionar com o perdão da dívida, uma vez que não se vê como responsável por esse débito. Esse fato chama a atenção para um dos problemas mais expressivos da Rede mencionado no capítulo anterior: a quantidade de cidades que participam apenas formalmente do grupo, sem uma atuação de fato.

Uma hipótese para a fragilidade dessa relação é, em primeiro lugar, a falta de um compromisso comum com a Rede de Mercocidades por parte das sucessivas gestões que assumiram a Prefeitura. Como apontado por Jihad, apesar do ingresso iguaçuense como postulante no grupo em 2001, o documento mais antigo as quais ele teve acesso e que faz menção à participação do município na Rede data de 2007. Em segundo, em relação direta com o fato anterior, esse contato pode ter sido feito por outros órgãos municipais, o que para aferirmos demandaria uma profunda e exaustiva pesquisa nos arquivos de diferentes departamentos, como a Câmara Municipal e as secretarias que compõem a administração pública local.

Essa parece ser uma das evidências mais fortes da falta de um planejamento para o ingresso e a participação de Foz do Iguaçu na Rede de Mercocidades. A própria condução dos assuntos internacionais, um tema de grande

¹⁶⁰Entrevista concedida por ALI, Jihad Abu. [10. 2019]. Entrevistador: Pedro Lucas Gil Silva. Foz do Iguaçu, 2019. Arquivo .mp3 (18 min.).

importância para um município que, além de conservar relação multiescalares, ainda se localiza em um ponto estratégico para os fluxos transfronteiriços do Cone Sul como um todo, é realizada de forma irregular ao longo dos diferentes governos. A então Diretoria de Assuntos Internacionais, por exemplo, era uma Secretaria até ser rebaixada pela gestão anterior, de Reni Pereira.

Apesar dessa tímida relação, como afirmado por Jihad, houveram alguns convites por parte da Rede para a participação em eventos. O primeiro foi para o Encontro de Comunicação das Mercocidades, realizado em Córdoba nos dias 11 e 12 de setembro de 2018 e cujo tema foi “*Migración y Derechos Humanos*”, onde o grupo inclusive assumiu os gastos para a Prefeitura. Para representar Foz do Iguaçu neste encontro foi destacada a responsável pela Secretaria Extraordinária de Direitos Humanos e Relações com a Comunidade, Rosa Maria Jerônimo Lima. O segundo foi a Cúpula das Cidades realizada entre os dias 27 e 29 de novembro de 2019 em Assunção, onde Jihad tentaria reativar as relações entre o município e a Rede.

Neste sentido, a atual gestão parece muito comprometida com a projeção de Foz do Iguaçu a nível global. Jihad destacou a inserção da cidade na WTTCF, a Federação Mundial de Cidades Turísticas, uma iniciativa chinesa a qual se aproximaram para tentar atrair mais turistas asiáticos. Há também tratativas em curso para a organização de um evento em parceria com o Mercosul sobre cidades de fronteira, a ser realizado ainda em 2020.

Da mesma forma, se há um engajamento na projeção global da cidade, a gestão atual também tem na relação com Ciudad del Este, Presidente Franco, Hernandárias e Puerto Iguazú uma de suas pautas centrais. Existe um projeto em curso de capacitação de agentes de trânsito desses municípios, para que possam conhecer a realidade e as leis dos países vizinhos, de forma a orientar melhor os estrangeiros que passarem por seus países. E neste ponto da entrevista, ao citar essa iniciativa, Jihad afirmou que o maior compromisso da gestão atual é com a rede estabelecida com as cidades da região da Tríplice Fronteira, problemática levantada no presente trabalho.

Vale ressaltar que, de acordo com os objetivos da Rede voltados à integração regional e ao estabelecimento de políticas públicas pensadas a partir dos governos locais em consonância com suas respectivas realidades, Foz do Iguaçu seria um membro fundamental para o grupo. A multiplicidade de escalas que as dinâmicas locais e da região a qual faz parte alcançam, bem como o fato de possuir infraestruturas e instituições que são expressão da cooperação entre os países que a compõem servem

como evidências de que a partir desse caso prático podem ser pensados inúmeros projetos e legislações específicas para cidades e regiões de fronteira, sobretudo a partir do planejamento urbano. O nível de conurbação ali alcançado, bem como a relação com as mais de trinta cidades do entorno oferecem as condições ideais para pensar estratégias de integração.

Existem ainda outras iniciativas que visam fomentar a integração regional a nível local. Anualmente é realizado em Foz do Iguaçu o Cataratas Day, evento onde o acesso ao Parque Nacional do Iguaçu é gratuito para moradores de Foz, além de a Prefeitura oferecer transporte gratuito com ônibus que saem de pontos estratégicos em diferentes pontos da cidade. Na edição de 2019, realizada em 10 de novembro, foram disponibilizados ônibus para as três cidades paraguaias vizinhas.

Além disso, foi feita também uma parceria com a municipalidade de Hernandarias para que cerca de 20 jovens nadadores possam treinar nas piscinas do Ginásio Municipal Costa Cavalcanti, uma vez que a cidade paraguaia não possui uma infraestrutura adequada para este tipo de prática. Apesar de haver um acordo de hermanação entre os dois municípios, essa foi uma iniciativa planteada a partir da Diretoria de Assuntos Internacionais e da Secretaria de Esportes.

Jihad destacou ainda que um plano de projeção em larga escala é restringido por contingências orçamentárias. Além dos recursos financeiros para esse tipo de empreitada, como a própria inadimplência em relação a Rede de Mercocidades parece evidenciar, há também a necessidade de contratar mais funcionários para a diretoria, que no momento conta apenas com o próprio Jihad, como diretor, com a responsável pela Divisão de Relações Institucionais e Diplomáticas, Samira Ali Omairi, e um estagiário, Vinícius Efradllen. Vinícius, que também participou da entrevista inclusive afirmou que essa falta de pessoal e de receita acaba forçando Foz do Iguaçu a se relacionar mais com os municípios vizinhos do que com outros sujeitos políticos em uma escala mais ampla. Neste sentido, Jihad afirmou que já existem tratativas com a Prefeitura para a ampliação do quadro de funcionários da repartição.

Quanto à participação na Rede de Mercocidades, tanto Jihad quanto Vinícius enfatizaram que, para além da projeção do município, cujo mercado turístico é responsável por uma quantidade expressiva da renda anual, também propicia meios de desenvolvimento de políticas públicas locais, uma vez que há uma gama diversa de unidades temáticas que propõem e compartilham iniciativas entre os participantes. O que eles planejam, dentro deste aspecto, é que a Diretoria possa servir como uma ponte para

as outras instâncias da administração municipal, recebendo informes da Rede e repassando para as Secretarias relacionadas a cada tema. Vinícius acredita que, por conta desse diferencial, a participação na Rede de Mercocidades possa trazer mais retornos positivos para Foz do Iguaçu do que a WTCF, majoritariamente voltada à questão do turismo.

A importância da Tríplice Fronteira em diferentes escalas, desde a própria formação do território e da identidade nacional, bem como na relação com os países vizinhos e até mesmo para a integração regional do Cone Sul, indica a importância de projetos voltados às peculiaridades da região. Em um cotidiano marcado pela intensidade e a diversidade de fluxos transfronteiriços que atingem um raio tão abrangente quanto a da Região Transfronteiriça proposta por Carneiro Filho, é necessário levar em conta que o planejamento urbano precisa ser pensado em uma perspectiva multiescalar.

Isso se torna ainda mais imprescindível no caso específico da fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai. Desde o próprio Mercosul há um entendimento de que a integração regional é impactada negativamente por conta da assimetria entre os países participantes, daí o estabelecimento de iniciativas como o FOCEM. O reconhecimento da importância de reduzir essas disparidades já implica uma articulação entre diferentes escalas, uma vez que o FOCEM é estabelecido a partir de um organismo internacional, que visa atuar de forma eficaz na mudança dos índices socioeconômicos de cada país a partir de intervenções específicas dentro de seus respectivos territórios. No caso da Tríplice Fronteira ações desse tipo são de extrema importância, haja vista a ampla concentração de dinâmicas escalares em um território muito mais restrito.

De acordo com House (1980), a assimetria entre as partes que compõem uma região fronteiriça pode assegurar um maior dinamismo na economia local, oferecendo um leque maior de atividades que possibilitem um desenvolvimento mais amplo. Contudo, é necessário levar em consideração que a intensificação dos fluxos transfronteiriços pode também trazer efeitos negativos, como no caso do tráfico de drogas, armas e pessoas que tiram proveito da região de fronteira, por exemplo. Caso Foz do Iguaçu, participando de redes como as Mercocidades ou a WTCF passe a se projetar em âmbito global de modo a atrair mais investimentos ou um maior fluxo de turistas, impactando a economia local sem um planejamento consonante com as cidades que também serão atingidas por essas dinâmicas, pode ocorrer uma distribuição desigual das consequências delas provenientes.

No caso da Tríplice Fronteira Carneiro Filho (2013) chama a atenção para

o fato de que, frente a maior vulnerabilidade socioeconômica do lado paraguaio, é para lá que o poder das organizações criminosas tende a se expandir. Segundo o autor, a questão econômica é central para determinar o estabelecimento e a localização desse tipo de organização. Esse tipo de atuação, inclusive, é marcado pela articulação com grupos provenientes de outros países, como por exemplo de uma organização de chineses originários da província de Kwang-tung, no sul de seu país natal, que, segundo o autor, a partir de Ciudad del Este mantêm uma estrutura de contrabando de mercadorias falsificadas¹⁶¹. No que tange a questão do comércio ilegal, portanto, o Paraguai pode ser profundamente impactado por um desenvolvimento econômico da região que acentue as disparidades entre os dois países, materializadas no cotidiano das cidades de fronteira e intensificadas pela repressão de ambos os governos.

Uma outra questão que aponta para o mesmo sentido são os fluxos do trabalho informal, sobretudo no âmbito doméstico, que também é um problema latente na Tríplice Fronteira. Segundo Farina (2015) há uma quantidade expressiva de mulheres que são contratadas para trabalhar como empregadas domésticas em condomínios residenciais de Foz do Iguaçu em condições precárias, em alguns casos análogas à escravidão, mas que em contrapartida representam a minoria dos processos registrados no Fórum Trabalhista da cidade. São geralmente pessoas em condição de vulnerabilidade social aliciadas nos países vizinhos, sobretudo no Paraguai, para esse tipo de trabalho sem nenhum direito garantido, apesar de o Brasil ser signatário de uma série de acordos internacionais, inclusive a partir do Mercosul, que em tese deveriam assegurar garantias básicas para essas pessoas. Muitas dessas trabalhadoras sequer conhecem os direitos que possuem, além de temerem denunciar os empregadores com medo de que não consigam encontrar outra ocupação.

Essas são apenas algumas questões que pontuamos como consequências de possíveis intervenções que não levem em consideração a problemática das assimetrias concentradas na região da Tríplice Fronteira. No caso da Rede de Mercocidades, dada a centralidade que a questão do City Marketing e do Planejamento Estratégico possuem em sua agenda, esse processo pode ser acentuado, como identificado por Moura (2009) no caso de Curitiba, exemplo emblemático a nível mundial da aplicação desse paradigma urbanístico. De acordo com a autora, a construção da imagem de uma cidade moderna, dinâmica e sustentável ocasionou um deslocamento de todos os elementos tidos como contrários a esse projeto para as cidades da Região

161 *Ibidem*, p. 197.

Metropolitana. O valor da terra e da moradia empurrou os mais pobres para outros municípios, que existem como cidades-dormitório para os trabalhadores que de fato movem a capital paranaense. A legislação mais flexível das municipalidades do entorno possibilitou a ocupação de áreas de manancial, além de atrair aqueles ramos produtivos que foram movidos de Curitiba. Dessa forma, os impactos socioambientais mais profundos são transferidos para os municípios que fazem parte da rede urbana em questão, de modo a conservar o status curitibano de valorização da qualidade de vida, apesar de a continuidade das relações entre essas cidades seja fundamental para ambas as partes.

Não se trata de uma defesa do abandono dessas articulações com sujeitos políticos de escalas mais amplas, uma vez que esse já é um fato posto e comprovado pela complexidade dos fluxos transfronteiriços ali estabelecidos. O que afirmamos é a necessidade de os municípios que compõem essa região transfronteiriça pensarem nas consequências práticas de suas políticas urbanas, de modo a prezar o máximo possível por construir uma ordem social cada vez menos conflitiva e mais democrática de fato. Isso só pode acontecer com a construção de dispositivos jurídicos e a formação de espaços de negociação que coadunem os diferentes sujeitos políticos, de distintas escalas, que dão forma às suas dinâmicas cotidianas.

Apesar do conturbado momento político que vive a América Latina desde os últimos anos, a urbanização da região da Tríplice Fronteira pode ser um grande avanço para superar mais de dois séculos de disputas entre os Estados que a compõem. A Itaipu Binacional é um exemplo. Se por um lado é fruto de um projeto geopolítico brasileiro e possui um protagonismo exagerado nas políticas de desenvolvimento local, como afirma Carneiro Filho, por outro contribuiu para uma pausa na disputa pela demarcação dos limites com o Paraguai. Ainda que hajam controvérsias, como no caso dos intensos fluxos transfronteiriços ilícitos e da questão dos trabalhos precários, o fortalecimento dos laços entre as municipalidades argentina, paraguaia e brasileira é um caminho no sentido de pensar um desenvolvimento comum. E, logicamente, isso só será possível se ocorrer a partir de forma aberta e democrática, em um diálogo que contemple os diversos sujeitos sociais que ali habitam.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai surge de um processo de expansão do modo de produção capitalista marcado por sua dimensão urbana. As dinâmicas que deram origem ao município de Foz do Iguaçu aparecem imbricadas nas disputas territoriais entre Brasil e Paraguai primeiramente, e com a Argentina após a Guerra da Tríplice Aliança. Na passagem do Império para a República havia a necessidade de demarcar melhor os limites nacionais, além de estabelecer a arrecadação de impostos e fomentar as potencialidades produtivas do interior do país. Em uma região marcada por históricas tensões que remontam aos tempos coloniais, esse empreendimento não poderia ocorrer sem conflitos. Contudo, cabe ressaltar que, apesar dos embates diplomáticos ocorridos em diferentes escalas, no cotidiano local a relação entre os habitantes dos diferentes países que compõem a fronteira sempre foi uma constante. Esse relacionamento é flagrante tanto legal, nas rações compradas dos argentinos pelos habitantes da Colônia Militar por exemplo, como ilegalmente, no caso do tráfico de madeira no mesmo período.

Ao longo do século XX a ocupação da região é intensificada e as disputas territoriais ganham contornos mais amplos, uma vez que os recursos hídricos figuram como um elemento estratégico para o desenvolvimento dos países, sobretudo de Paraguai e Brasil. O acordo entre as duas nações, que possibilitou a construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu, apesar das problemáticas que envolve, contribuiu para amenizar, ao menos temporariamente, uma disputa por demarcação de fronteiras, além de fomentar a intensificação dos fluxos transfronteiriços. Em meados da segunda metade do século o reordenamento geopolítico marcado pelo fim da hegemonia norte-americana e o estabelecimento de um novo paradigma produtivo em um capitalismo mundializado se encontra expresso na divisão territorial do trabalho da Tríplice Fronteira. Ciudad del Este se torna um importante centro comercial, atraindo fluxos de capitais, pessoas e mercadorias de todo o mundo, contribuindo ainda mais para a dinamização da rede de fluxos transfronteiriços que ali se estabelecem. Essa relação é mais forte com Foz do Iguaçu, município cuja economia é amplamente impactada pelo turismo de compras.

Apesar desse aumento da complexidade das relações entre os municípios em questão, o processo de manutenção dessa ordem não perde seu potencial conflitivo observado em outros períodos. A intensificação dos fluxos ilegais, sejam eles relacionados ao tráfico de drogas, de pessoas ou o contrabando, podem servir como

justificativa para ações do poder público que acentuem a marginalização de grupos sociais específicos, que historicamente já se encontram socioespacialmente segregados. Além disso, há também a problemática da superexploração da mão de obra que, aliada à questão da ilegalidade, pode impactar majoritariamente o país/cidade cuja população se encontra em condições socioeconômicas de maior vulnerabilidade. No caso da Tríplice Fronteira esses impactos são flagrantes do lado paraguaio, seja no avanço do crime organizado globalizado ou na exploração da mão de obra da população.

Para mitigar esses problemas é preciso que haja uma articulação entre os principais sujeitos políticos presentes na fronteira a partir de suas diferentes escalas de atuação. As regiões fronteiriças ganham proeminência na contemporaneidade e demandam soluções que as respectivas instituições responsáveis pela manutenção da ordem, de maneira isolada, não conseguem atender. Mas por outro lado, isso não quer dizer que deve-se abraçar o discurso da articulação local-global que surge como canto de sereia do século XXI. É preciso pensar soluções que congreguem os anseios e necessidades locais com um plano maior de desenvolvimento nacional frente a uma ordem social onde a economia e as forças do mercado ganham poderes suficientes para ameaçar qualquer tentativa de estabelecer um projeto nacional, sobretudo nos países em desenvolvimento. Torna-se necessário um alinhamento entre as administrações locais e o governo central de seus respectivos países, de forma a possibilitar uma real mitigação de problemas estruturais da ordem social capitalista, ainda mais em nações que passaram por processos de colonização. Além disso, apenas dessa forma o desenvolvimento local pode servir como dado de um projeto maior, de desenvolvimento nacional e, a partir daí, ampliar a escala de alcance e possibilitar uma integração regional justa.

Neste sentido a Rede de Mercocidades aparece como uma importante iniciativa ao defender uma maior atuação das municipalidades em aspectos específicos da política local. Além disso, as Mercocidades possuem um grande potencial de atuação junto ao Mercosul ao trazer a questão do desenvolvimento urbano para dentro do grupo. As discussões que fomentam sobre a importância dos governos locais no planejamento e implantação de políticas públicas podem ser positivas para o caso das regiões de fronteira, por exemplo. Porém, é flagrante a essência liberal que a Rede conserva desde os seus primórdios. O flerte das Mercocidades com o Planejamento Estratégico se mostra extremamente problemático em um contexto marcado pela colonialidade e a segregação socioespacial que dela resulta. Ao pensar o espaço urbano a partir de uma ótica empresarial, mercadológica e não democrática, esse paradigma urbanístico tem um

grande potencial para contribuir com o aprofundamento da marginalização inerente à ordem capitalista e aprofundada com as particularidades do nosso continente.

No caso de Foz do Iguaçu não há um nível de proximidade com as Mercocidades que possibilita observar influências diretas da participação na Rede expressas no desenvolvimento da cidade, nem em consequentes implicações na relação com Ciudad del Este e Puerto Iguazu. Desde de seu ingresso em 2007 a cidade não participou efetivamente do grupo, fato que inclusive atesta um dos maiores problemas da Rede, que é a falta de engajamento da maior parte de seus integrantes. A gestão atual tenta uma aproximação que em realidade depende da reconsideração da dívida acumulada por mais de dez anos de inadimplência com relação à taxa anual de participação. A partir dessa negociação a Diretoria de Assuntos Internacionais espera estreitar essa relação e participar ativamente da agenda da Rede de Mercocidades.

Contudo, é necessário que essa ação seja minuciosamente planejada, em consonância com a particularidade das dinâmicas cotidianas locais, sobretudo por implicar a cidade em um contexto tão heterodoxo. Como já afirmado anteriormente, os fluxos que sustentam a existência da Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai possuem potencialidade para contribuir com o desenvolvimento de paradigmas para o planejamento regional, em escala internacional ou local, e urbano. No caso da integração latino-americana, tão ameaçada pelo atual contexto político do continente, a diversidade e o alcance de escalas que convergem para a Tríplice Fronteira podem transformá-la em um importante enclave para seu sucesso.

É preciso, para isso, que sejam pensadas políticas públicas que levem em consideração essas peculiaridades e que estejam comprometidas com um desenvolvimento local realmente democrático e participativo. A atual gestão parece apontar para esse caminho ao buscar uma aproximação com as municipalidades do entorno, mas é necessário criar mecanismos jurídicos que garantam a continuidade dessa pauta, tornando-a projeto de Estado e não de governo. Afirmamos, portanto, que é necessário repensar o espaço urbano da Tríplice Fronteira e as políticas públicas a ele relacionado de forma a romper com a ordem posta pelas dinâmicas do capital mundializado que visa organizar a região com o intuito de viabilizar os fluxos de capitais e mercadorias fundamentais para a sua manutenção. Por outro lado, a Rede de Mercocidades se mostra também como uma via que, além de parecer privilegiar uma reorganização de um dos três municípios que compõem o núcleo duro da região, possui uma orientação que igualmente visa dar maior protagonismo a grupos sociais específicos.

O desafio que se apresenta para a gestão municipal em Foz do Iguaçu é articular esses diferentes elementos, ao mesmo tempo em que deve buscar um desenvolvimento urbano e regional verdadeiramente democrático, que congregue, na medida do possível, os anseios e necessidades da população local como um todo.

REFERÊNCIAS

20 DE NOVIEMBRE. **Sobre nosotros**. 2019. Disponível em: <<http://www.20denoviembre.com.ar/sobre-nosotros/>>. Acesso em 23 de out. de 2019.

ACSELRAD, Henri. Sentidos da sustentabilidade urbana. In: ACSELRAD, Henri (Org.). **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Lamparina, 2009.

AGNEW, John. **Geopolítica: una re-visión de la política mundial**. Trama editorial, 2005.

_____, John. A nova configuração do poder global. Caderno CRH, v. 21, n. 53, p. 207-218, 2008.

ALBUQUERQUE, GG. O funk e a criminalização da cultura periférica jovem no Brasil. **Noisey**, 23 de ago. de 2019. Disponível em: <https://www.vice.com/pt_br/article/qvg8qm/o-funk-e-a-criminalizacao-da-cultura-periferica-jovem-no-brasil>. Acesso em: 16 de out. de 2019.

AMENDOLA, Giandomenico. **La ciudad postmoderna: magia y miedo de la metrópolis contemporánea**. Celeste, 2000.

ANDRÉ, André Luís. **Ensaio: Geopolítica, Cidade e Violência**. Foz do Iguaçu, 2016.

_____, André Luís. Por uma Geografia ontológica! Reflexões sobre os territórios urbanos transfronteiriços na América do Sul. **Revista Caribeña de Ciencias Sociales**, Maio, 2019. Disponível em: <<https://www.eumed.net/rev/caribe/2019/05/geografia-ontologica.html/hdl.handle.net/20.500.11763/caribe1905geografia-ontologica>>. Acesso em 21 de janeiro de 2020.

ANTUNES, Gabriela Grosskopf. San Antonio de Areco: uma escapada bucólica da cosmopolita Buenos Aires. **Clarín**, Buenos Aires, 30 de jul. de 2016. Disponível em: <https://www.clarin.com/clarin-em-portugues/san-antonio-areco-buenos-aires_0_SyShGVcO.html>. Acesso em: 23 de out. de 2019.

ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BAND – REDE BANDEIRANTES DE TELEVISÃO. **A Liga: Tríplice Fronteira**. Matéria de 11 de maio de 2010. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=HTiAmHoWKM0>>. Acesso em 30 de julho de 2019.

BORJA, Jordi; BELIL, Mireia. Las ciudades em la escena mundial. In: **MERCOCIUDADES. Cidade, cidadania e integração**. Instituto da Ação Liberal, 1997.

BRANDÃO, Carlos. O processo de subdesenvolvimento, as desigualdades espaciais e o “jogo de escalas”. In: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (Org.). **Desigualdades regionais**. Salvador: SEI, 2004.

BRAUDEL, Fernand. História e ciências sociais: a longa duração. **Revista de História**, v. 30, n. 62, p. 261-294, 1965.

CAMPIGOTO, José Adilçom. **Hermenêutica da fronteira: a fronteira entre o Brasil e o Paraguai**. Editora Unicentro, 2016.

CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira. **Processos de transfronteirização na Bacia do Prata: a Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

CARPES, Giuliander. RJ: favelas pacificadas espantam bailes funk e atraem playboys. **Terra**, 13 de jul. de 2013. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/diversao/arte-e-cultura/rj-favelas-pacificadas-espantam-bailes-funk-e-atraem-playboys,b142c0c33d9df310VgnVCM5000009ccceb0aRCRD.html>>. Acesso em: 16 de out. de 2019.

CASTRO, Iná Elias de. **Geografia e política: território, escalas de ação e instituições**. Bertrand Brasil, 2005.

CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira (Coord.). **Atlas da Violência**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2019. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/190605_atlas_da_violencia_2019.pdf>. Acesso em 08 de out. de 2019.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. Xamã, 1996.

CIDADE BRASIL. **Microrregião de Foz do Iguaçu**. Disponível em: <<https://www.cidade-brasil.com.br/microrregiao-de-foz-do-iguacu.html>>. Acesso em 24 de jun de 2019.

COSTA, Wanderley Messias da. **Geografia política e geopolítica**. São Paulo: Edusp, 1992.

DANIEL, Celso. Internacionalização, integração e o papel das cidades. Notas sobre o caso do Grande ABC, São Paulo. In: **MERCOCIUDADES. Cidade, cidadania e integração**. Instituto da Ação Liberal, 1997.

DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo**. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

DE LA RUA, Fernando. Ciudad e integración. In: **MERCOCIUDADES. Cidade, cidadania e integração**. Instituto da Ação Liberal, 1997.

DE OLIVEIRA, Denílson Araújo. O marketing urbano e a questão racial na era dos megaempreendimentos e eventos no Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 6, n. 1, p. 85-106, 2014.

DE OLIVEIRA, Francisco. **Crítica à razão dualista/O ornitorrinco**. Boitempo Editorial, 2015

FARINA, Bernardo Cunha. **Trabalhadores fronteiriços na tríplice fronteira: confronto entre a igualdade jurídica e a realidade**. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Foz do Iguaçu, 2015.

FOZ DO IGUAÇU DESTINO DO MUNDO. **Foz do Iguaçu sobe 92 posições no ranking internacional de eventos da ICCA**. Disponível em:

<<https://www.fozdoiguacudestinodomundo.com.br/es/node/1042> >. Acesso em 30 de julho de 2019.

GALLO, Santiago Martin. Planejamento estratégico para internacionalização de municípios. In: **MERCOCIUDADES. Cidade, cidadania e integração**. Instituto da Ação Liberal, 1997.

GANSTER, Paul; SWEEDLER, Alan; SCOTT, James; DIETER-ABERWEIN, Wolf (Eds.). **Borders and border regions in Europe and North America**. SCERP and IRSC publications, 1997.

GOMES, Paulo Cesar da Costa. **Geografia e modernidade**. Bertrand Brasil, 2003.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Cinco siglos de periferia: una contribución al estudio de la política internacional**. Prometeo, 2005.

GULLO, Marcelo. **Relaciones internacionales: Una teoría crítica desde la periferia sudamericana**. Buenos Aires: Editorial Biblos Politeia, 2018.

HAESBAERT, Rogério. **Territórios alternativos**. Editora Contexto, 2006.

_____, Rogério. Região, regionalização e regionalidade: questões contemporâneas. **Antares: Letras e Humanidades**, n.3, p. 02-24, 2010a.

_____, Rogério. Regional-global: dilemas da região e da regionalização na geografia contemporânea. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. Bertrand Brasil, 2010b.

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

_____, David. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HOUSE, John W. The frontier zone: a conceptual problem for policy makers. **International Political Science Review**, v. 1, n. 4, p. 456-477, 1980.

KANT, Immanuel. **A paz perpétua: um projecto filosófico**. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2008.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2008.

LUNA, Fabián González Luna. **Geografía y violencia. Una aproximación conceptual al fundamento espacial de la violencia estructural**. Ciudad de México: Ediciones Monosílabo, 2018.

MACHADO, Lia Osório. Limites e fronteiras: da alta diplomacia aos circuitos da ilegalidade. **Revista território**, Rio de Janeiro, ano V, n. 8, p. 7-23, 2000.

MATTOS, Carla dos Santos. O funk proibido como política de integração marginal. In: BERTELLI, Giordano Barbin; FELTRAN, Gabriel (Orgs.). **Vozes à margem: periferias**,

estética e política. São Carlos: EDUFSCar, 2017.

MENA, Fernanda. Brasil está entre os quatro líderes globais em homicídios de ativistas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 17 de mar. de 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/03/brasil-esta-entre-os-quatro-lideres-globais-em-homicidios-de-ativistas.shtml>>. Acesso em: 08 de out. de 2019.

MERCOCIUDADES. **Cidade, cidadania e integração.** Instituto da Ação Liberal, 1997.

_____. **Acta de la VII Cumbre de Mercociudades.** Valparaíso, 2001. Disponível em: <<https://mercociudades.org/descarga/acta-de-la-vii-cumbre-de-mercociudades/>>. Acesso em: 09 de out. de 2019.

_____. **Lançamento de importante programa de capacitação nas «mercociudades».** 2009. Disponível em: <<https://mercociudades.org/lançamento-de-importante-programa-de-capacitacao-nas-mercociudades/>>. Acesso em: 23 de out. de 2019.

_____. **Acta de la XV Cumbre de Mercociudades.** Belo Horizonte, 2010. Disponível em: <<https://mercociudades.org/descarga/acta-de-la-xv-cumbre-de-mercociudades/>>. Acesso em: 09 de out. de 2019.

_____. **Acta de la XVI Cumbre de Mercociudades.** Montevideo, 2011. Disponível em: <<https://mercociudades.org/descarga/acta-de-la-xvi-cumbre-de-mercociudades/>>. Acesso em: 09 de out. de 2019.

_____. **Acta de la XVII Cumbre de Mercociudades.** Quilmes, 2012. Disponível em: <<https://mercociudades.org/descarga/acta-de-la-xvii-cumbre-de-mercociudades/>>. Acesso em: 09 de out. de 2019.

_____. **Acta de la XVIII Cumbre de Mercociudades.** Porto Alegre, 2013. Disponível em: <<https://mercociudades.org/descarga/acta-de-la-xviii-cumbre-de-mercociudades/>>. Acesso em: 09 de out. de 2019.

_____. **Estatuto de Mercociudades vigente.** São Paulo, 2015. Disponível em: <<https://mercociudades.org/descarga/estatuto-de-mercociudades-actualizado/>>. Acesso em: 03 de fev. de 2019.

_____. **Declaración de La Paz.** La Paz, 2018a. Disponível em: <<https://mercociudades.org/descarga/declaracion-cumbre-la-paz-2018/>>. Acesso em: 09 de out. de 2019.

_____. **La diversidad que hay en ti.** La Paz, 2018b. Disponível em: <<https://mercociudades.org/la-diversidad-que-hay-en-ti/>>. Acesso em: 09 de out. de 2019.

_____. **Presidencia de Mercociudades: Plan de trabajo 2018-2019.** La Paz, 2018c. Disponível em: <<https://mercociudades.org/descarga/plan-de-trabajo-de-presidencia-de-mercociudades-2018-2019/>>. Acesso em: 23 de out. de 2019.

_____. **Banco de boas práticas de Mercociudades difundirá iniciativas locais que contribuem aos ODS.** 2018d. Disponível em: <<https://mercociudades.org/pt-br/banco-de-buenas-practicas-de-mercociudades-difundira-iniciativas-locales-que-contribuyen-a-los->>

ods/>. Acesso em 16 de out. de 2019.

_____. **Benefícios de participar em Mercociudades**. 2019a. Disponível em: <<https://mercociudades.org/descarga/beneficios-de-participar-en-mercociudades/>>. Acesso em: 27 de out. de 2019.

_____. **Mercociudades: cooperação sul sul**. 2019b. Disponível em: <<https://mercociudades.org/pt-br/descarga/a-cooperacao-sul-sul-em-mercociudades/>>. Acesso em: 23 de out. de 2019.

MIGNOLO, Walter D. **La idea de America Latina: La herida colonial y la opción decolonial**. Barcelon: Editorial Gedisa 2007.

MOLINA, Franklin. Visiones del regionalismo y la regionalización en America del Sur en el nuevo milenio. **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, v. 13, n. 3, p. 13-32, 2007.

MOLINA, Ivan. Nueva regionalización mundial, desarrollo local y gobernabilidad. **Revista Comércio Exterior**, v. 47, n. 11, p. 929-943, 1997. Disponível em: <<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/341/8/RCE8.pdf>>. Acesso em 26 de julho de 2019.

MONTEIRO, Circe Maria Gama. O planejamento: algumas considerações. **Revista Eletrônica de Ciências Sociais Aplicadas e outras coisas**, v. 15, p. 40-54, 2007. Disponível em: <http://www.faed.udesc.br/arquivos/id_submenu/1426/texto_complementar_n._2_planejamento_algumas_considera_oes__c._m._g._monteiro_.pdf>

MOURA, Rosa. Os riscos da cidade-modelo. In: ACSELRAD, Henri (Org.). **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Lamparina, 2009.

MYSKIW, Antonio Marcos. **A fronteira como destino de viagem: a Colônia Militar de Foz do Iguaçu (1888/1907)**. Tese de Doutorado. Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2009.

NERY, Tiago. UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano. **Caderno CRH**, v. 29, n. SPE3, p. 59-75, 2016.

NO RIO DE JANEIRO, ingresso para baile funk na favela custa no mínimo R\$ 150. **GaúchaZH**, 02 de nov. de 2013. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/donna/noticia/2013/11/no-rio-de-janeiro-ingresso-para-baile-funk-na-favela-custa-no-minimo-r-150-cjpmqu6v80064zqcn55iarw34.html>>. Acesso em: 15 de out. de 2019.

NOSSA, Leonencio. País tem pelo menos 194 assassinatos de políticos ou ativistas sociais em 5 anos. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 18 de mar. de 2018. Disponível em: <<https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,pais-tem-pelo-menos-194-assassinatos-de-politicos-ou-ativistas-sociais-em-5-anos,70002231748>>. Acesso em: 08 de out. de 2019.

OLIVEIRA, Nara. **Foz do Iguaçu intercultural: Cotidiano e narrativas da alteridade**. Foz do Iguaçu: Epígrafe, 2012.

OQUENDO, Catalina. Colombia marcha por los líderes sociales asesinados. **El País**, Bogotá, 27 de jul. de 2019. Disponível em: <https://elpais.com/internacional/2019/07/27/colombia/1564196965_977885.html>. Acesso em: 08 de out. de 2019.

QUIJANO, Anibal Colonialidade, poder, globalização e democracia. **Novos Rumos**, v. 37, n. 37, p. 4-28, 2002.

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

RAMA, Ángel. **A Cidade das Letras**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 5543, de 22 de setembro de 2009**. Define o funk como movimento cultural e musical de caráter popular. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa do Estado, [2009]. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25571cac4a61011032564fe0052c89c/78ae3b67ef30f23a8325763a00621702?OpenDocument>>. Acesso em: 16 de out. de 2019.

ROMERO, José Luis. **Latinoamérica: las ciudades y las ideas**. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores, 2004.

ROSSI, Amanda. Brasil tem recorde de assassinatos no campo em 2017, mas só dois casos são esclarecidos. **BBC News Brasil**, São Paulo, 24 de jul. de 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44933382>>. Acesso em 08 de out. de 2019.

RUA, Fernando de la. Ciudad e integración. In: MERCOCIUDADES. **Cidade, cidadania e integração**. Instituto da Ação Liberal, 1997.

SANTOS, Milton. Espacio y método. **Geo Crítica: cuadernos críticos de geografía humana**, Barcelona, n. 65, 1986. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/geo65.htm#temporal>>. Acesso em: 21 fev. 2019.

_____, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo**. Razão e emoção. Edusp, 2002.

_____, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro, Record, 2011.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Record, 2008.

SENHORAS, Elói Martins. Geopolítica da paradiplomacia subnacional: um estudo sobre a extroversão internacional dos municípios da Rede de Mercocidades. In: **Anales del Encuentro de Geógrafos de América Latina - EGAL**, 12., Universidad de la República, Montevideo, 2009.

SMITH, Neil. Contornos de uma política espacializada: veículos dos sem-teto e produção de escala geográfica. In: ARANTES, Antonio A. **O espaço da diferença**. Campinas: Papirus, p. 132-159, 2000.

SOARES, Luiz Eduardo; BATISTA, André; PIMENTEL, Rodrigo. **Elite da tropa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2006.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e urbanização**. São Paulo: Editora Contexto, 1988.

STEIMAN, Rebeca; MACHADO, Lia Osório. Limites e fronteiras internacionais: uma discussão histórico-geográfica. In: **Fronteiras Platinas: território e sociedade**. TRINCHERO, Héctor Hugo; OLIVEIRA, Carlos M. (Orgs). Dourados: Editora da UFGP, 2012.

THRIFT, Nigel. Visando o âmago da região. In: GREGORY, Derek; MARTIN, Ron; SMITH, Graham (orgs.). **Geografia humana: sociedade, espaço e ciência social**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1996.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Orgs.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2012.

APÊNDICES

APÊNDICE A – TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM O DIRETOR DE ASSUNTOS INTERNACIONAIS DA PREFEITURA DE FOZ DO IGUAÇU

Entrevista realizada em 29 de outubro de 2019 na Secretaria de Turismo, Indústria, Comércio e Projetos Estratégicos da Prefeitura de Foz do Iguaçu, com a participação do Diretor Jihad Abu Ali (Entrevistado 1) e do estagiário Vinícius Efradllen (Entrevistado 2).

Pq - Gostaria de saber, primeiramente, como se deu a inserção de Foz do Iguaçu na Rede de Mercocidades e como têm sido as relações entre a cidade e o grupo desde então.

En 1 - Foz do Iguaçu se tornou filiada à Rede de Mercocidades em 2007. Desde então a taxa anual cobrada pela rede nunca foi paga. Quando foi iniciada a gestão atual, do prefeito Chico Brasileiro e do vice Nilton Bobato, procuramos a Rede para tentar reativar essa relação. Nos informaram que havia esse débito e que não seria possível rearmos o vínculo apenas com a quitação. Repassamos essa informação para o gabinete do prefeito e fomos orientados a deixar a situação como está. Eles querem que paguemos o valor acumulado desde 2007, uma dívida que não é da atual gestão. Essa é a nossa relação com as Mercocidades, uma relação bem tímida.

Eles nos convidaram para dois eventos. Em um foi a secretária de Direitos Humanos, a Rosa, e o outro foi um evento sobre comunicação em Córdoba e eles financiaram tudo. Então a gente pretende reativar essa relação. Vai ter um encontro deles agora, uma assembleia em Assunção, que acontece entre os dias 27 e 29 de novembro. Pretendo viajar a essa assembleia geral e reativar as relações com as Mercocidades, tentar renegociar nosso débito e tentar tornar Foz do Iguaçu mais ativa dentro dessa rede, que é importante. A gente sabe que é importante, que agrega, mas infelizmente ainda não está funcionando perfeitamente com Foz do Iguaçu.

Pq - Os dois eventos que o senhor mencionou ocorreram este ano?

En 1 - Não, foram no ano passado. Um ligado aos Direitos Humanos e

outro à comunicação. Mas fomos convidados pontualmente. Temos recebido vários informativos, mas um convite oficial para participar de eventos foram apenas esses dois, os únicos que participamos.

Pq - O senhor mencionou a adesão de Foz do Iguaçu se deu em 2007, mas eu vi a ata da cúpula de 2001, em Valparaíso, no Chile, onde a cidade aparece como postulante ao ingresso. Inclusive entrei em contato com as Mercocidades por e-mail e me informaram essa data.

En 1 - Então, nos documentos do nosso arquivo aparece que o início dessa relação se deu em 2007. O que pode acontecer? A prefeitura é uma máquina grande. Pode ser que um outro departamento entrou em contato, por algum evento ligado a uma outra secretaria. Por exemplo, e eu estou chutando aqui, Planejamento ou Desenvolvimento. Então pode ser que em 2001 teve um contato com algum departamento. Mas nos relatórios da Secretaria de Assuntos Internacionais, que hoje é uma diretoria, porque foi rebaixada na gestão passada, do Reni Pereira, o relatório que a gente tem, documentos e comprovantes disso, que você pode ter acesso, é 2007 a data de início.

Pq - Então essa informação abreviou um pouco a entrevista que eu tinha planejado, porque vim com essa ideia, de que Foz do Iguaçu ingressou na Rede de Mercocidades em 2001.

En 1 - É, isso nos arquivos que temos aqui. Pode ser que tenha arquivos na Câmara de Vereadores que relatam isso. Pode ser que tenham arquivos no Gabinete... O departamento de Assuntos Internacionais, no passado, era uma secretaria, de 2003 a 2009 se não me engano. Antes disso não existia nenhuma estrutura de assuntos internacionais. Se tornou uma secretaria e na gestão do último prefeito se tornou uma diretoria, vinculada à Secretaria de Turismo.

Pq - Foz do Iguaçu faz parte de algum outro projeto semelhante? Alguma outra filiação?

En 1 - A gente tem uma filiação agora, que já está gerando algum fruto que é a WTCF, Federação Mundial de Cidades Turísticas, da China. Como a gente tem interesse em captar turistas chineses, então uma filiação a entidades ligadas ao turismo é

importante, porque você acaba se inserindo dentro dos projetos que competem estarmos ligados à China. Teve um evento na Finlândia que o nosso prefeito participou recentemente, onde foi oficializada a entrada de Foz do Iguaçu nessa rede. Essa é a rede a qual aderimos mais recentemente e tem as Mercocidades, que somos membros de acordo com o site o oficial deles, o que na prática não ocorre de fato. Fomos convidados para um evento em Quito, que o vice-prefeito foi, que fala de cidades também. Tem um evento que estamos ajudando a organizar, em parceria com o Mercosul, para o início de 2020 que também vai falar de cidades de fronteira da América Latina. Então é assim, esse tipo de movimento é constante.

Vai ter o Congresso Nacional de Enfermeiros, onde farão um simulado de um acidente com múltiplas vítimas no próximo dia 12 e isso envolve Brasil, Paraguai e Argentina, envolve o Exército, a Marinha e a Aeronáutica, envolve os governos federal, estadual e municipal, a Ecocataratas, pra dar uma noção da dimensão. Envolve toda a Tríplice Fronteira em uma ação dessa. Teremos semana que vem o I Encontro Internacional de Tributos e parece que vem o Sérgio Moro. Na semana seguinte tem um evento que vêm Onyx Lorenzoni e o Paulo Guedes para falar em Foz do Iguaçu. Então é assim, nesse tipo de evento, de redes e tal, Foz do Iguaçu é muito ativa. Mas não passa tudo por aqui. São eventos que acontecem simultaneamente na cidade e que não conseguimos controlar por conta do tamanho da diretoria. Trabalhamos em três, mas queria ter trinta pessoas trabalhando aqui.

Pq - Realmente, são muitos sujeitos políticos que atuam na região, em diferentes escalas.

En 1 - O que temos tentado fazer é estabelecer um contato direto com as prefeituras das outras cidades, como Ciudad del Este, Presidente Franco, Hernandárias e Puerto Iguazú. Então, não adianta sair de Foz e ir lá pra Rede de Mercocidades se a minha maior demanda está ali, do outro lado do rio. Um exemplo: estamos elaborando um programa de capacitação dos agentes de trânsito dos três municípios, onde será feita toda a parte pedagógica pela Unioeste e pela Unila, que estão entrando nisso. A Guarda Municipal, a Secretaria de Segurança, a Polícia Rodoviária Federal, a Foztrans, a Polícia Militar e a Companhia de Trânsito também estão envolvidas nesse processo. Capacitaremos 40 agentes de trânsito do Paraguai, 15 de Ciudad del Este, 15 de Hernandárias e 10 de Presidente Franco, 5 de Puerto Iguazú e 15 de Foz do Iguaçu.

Serão três cursos em novembro, março e abril para capacitar os agentes de trânsito, de modo que eles compreendam melhor o contexto da Tríplice Fronteira. O agente de trânsito de Hernandárias, por exemplo, vai visitar o Marco das 3 Fronteiras, as Cataratas, pra ele conseguir entender a dimensão do lugar que ele tá, a importância dele atender bem o turista lá no Paraguai, pois ele faz parte de todo esse circuito. Essa é uma iniciativa que nasceu daqui da diretoria. Pra você ver que a nossa maior rede é com os quatro municípios, nossa rede real.

Um outro exemplo é o Cataratas Day, um evento que já está na sua terceira ou quarta edição, onde proporcionamos para a comunidade local, de Foz do Iguaçu, a gratuidade no acesso às Cataratas. Então você pode ir de carro ou de ônibus, tanto das linhas regulares do transporte público, como ônibus fretados pela prefeitura, que sairão de cinco pontos espalhados pela cidade. Na Vila C, em Três Lagoas, no Terminal de Ônibus, no Morumbi ou no Porto Meira os moradores poderão pegar esses ônibus. No total serão 60 veículos disponibilizados. Ano passado foram 64. Esse ano nós disponibilizaremos ônibus também para as três cidades paraguaias vizinhas: Hernandárias, Ciudad del Este e Presidente Franco. É uma iniciativa que visa reforçar os laços entre os municípios e fomentar a integração. Isso entre outras iniciativas que estamos trabalhando, com o mesmo objetivo.

Uma outra, também recente, está relacionada com uma equipe de natação que existe em Hernandárias, com cerca de 20 jovens, que já competem e possuem colocações boas em torneios paraguaios, entre eventos nacionais e internacionais, mas que não possuíam uma piscina semi ou olímpica para treinarem. Como temos um acordo de hermanação [sic] com Hernandárias, que compreende atividades de cultura, educação e esporte, entre outros, a diretoria articulou com a Secretaria de Esporte e hoje esses 20 jovens treinam no nosso ginásio municipal, aqui no Brasil.

É esse tipo de trabalho que priorizamos. Não adianta sair daqui e ir lá pras Mercocidades se não consigo resolver problemas que estão do outro lado do rio. É importante a Rede? Muito! Não tenho dúvidas. Mas no momento não temos condições financeiras. Não dá pra tirar dinheiro da saúde para pagar uma taxa anual que está vencida desde 2007. Como vamos resolver isso? Minha esperança é ir em Assunção, nessa assembleia geral, dia 27 de novembro, fazer uma aproximação, um contato,

explicar a importância de Foz do Iguaçu num contexto que vai agregar às Mercocidades e tentar marcar uma visita da nova diretoria da rede para visitar a cidade e conhecer o nosso território, para começar a melhorar essa relação.

Pq - Dentro dessa nova aproximação com as Mercocidades vocês observaram algum projeto a que tenham se interessado, ou tem algum interesse em propor um projeto específico para a rede?

En 1 - Na verdade a gente não tem recursos humanos suficientes para fazer isso. Como eu vou elaborar um projeto desse nível se tenho mil e uma demandas, acontecendo 24 horas? Por exemplo: nesse último final de semana, na sexta-feira, foi uma loucura de demandas aqui. O número pequeno de pessoas envolvidas com a diretoria dificulta nosso trabalho.

En 2 - Às vezes, essa participação de Foz do Iguaçu dentro das Mercocidades acaba sendo mais tímida justamente por essa falta de recursos humanos, de recursos financeiros, e porque com a nossa realidade, quando precisamos fazer alguma coisa é muito mais fácil trabalhar com os municípios vizinhos. Eles não fazem parte da rede, mas trazem muito mais benefícios para Foz do Iguaçu. Essa articulação com as outras prefeituras acaba tendo muito mais retorno. O Cataratas Day, por exemplo, onde vamos conseguir articular como as prefeituras do lado paraguaio para trazer um público de lá para cá é o tipo de ação que traz muito mais retorno pra gente.

En 1 - É importante fazer parte das Mercocidades e elaborar projetos de médio e longo prazo, mas o urgente é resolver questões que demandam uma resposta hoje. Mas existe um planejamento para aumentarmos o quadro de funcionários da nossa diretoria. Pedimos para o departamento de recursos humanos da prefeitura inserir, no próximo concurso público, um agente formado em Relações Internacionais. A ideia é ampliar o quadro para ter a possibilidade de nos concentrarmos na elaboração de projetos a médio e longo prazo. Porém, no momento existem alguns projetos desse tipo, mas nenhum diretamente ligado com as Mercocidades. É um tema que já entrou na nossa pauta em um determinado momento, mas não é algo central agora. Minha esperança é tentar essa aproximação na assembleia de Assunção.

En 2 - É um vínculo relevante não apenas para a Diretoria de Assuntos Internacionais, porque as Mercocidades possuem várias unidades temáticas que podem

interessar outras diretorias e secretarias também. Seria importante ter também essa articulação com outras secretarias para se inserir melhor dentro dessas áreas temáticas. O último encontro que participamos mesmo, foi sobre comunicação. É uma rede internacional de cidades, mas mexe com o interesse de outras secretarias também.

En 1 - Sim. A gente canaliza os temas e demandas que chegam das Mercocidades, repassando pra outros departamentos que possam se interessar, como comunicação e Direitos Humanos, por exemplo. Espalhamos isso dentro da prefeitura e acaba que cada departamento pode fazer contato direto com a rede. Isso já funciona. Mas não há um plano de ação de Foz do Iguaçu para se inserir nas Mercocidades a médio ou longo prazo.

En 2 - O interessante da Rede de Mercocidades é que, por conta da diversidade dos eixos temáticos que ela mobiliza, talvez possa render muito mais retorno para Foz do Iguaçu do que a WTCF, por exemplo, que é uma rede de cidades turísticas ligadas à China. Ela é interessante sim, porque traz uma outra visão, estabelece uma rede de cooperação internacional voltada ao turismo, mas as Mercocidades acaba sendo muito mais abrangente.