

Lo urbano en  
su complejidad:  
una lectura desde  
América Latina

Marco Córdova Montúfar, coordinador

# Lo urbano en su complejidad: una lectura desde América Latina



© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito – Ecuador  
Telf.: (593-2) 323 8888  
Fax: (593-2) 3237960  
[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

**Ministerio de Cultura del Ecuador**  
Avenida Colón y Juan León Mera  
Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 2903 763  
[www.ministeriodecultura.gov.ec](http://www.ministeriodecultura.gov.ec)

ISBN:  
Cuidado de la edición: Paulina Torres  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: Crearimagen  
Quito, Ecuador, 2008  
1ª. edición: julio, 2008

# Índice

<b>Presentación</b> .....	9
<b>Introducción</b>	
<b>El sentido de lo urbano en América Latina</b> .....	11
<i>Marco Córdova Montúfar</i>	
<b>I. TRANSFORMACIONES SOCIO-TERRITORIALES EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN</b>	
<b>Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano</b> .....	37
<i>Carlos A. de Mattos</i>	
<b>Estado, instituciones y desarrollo urbano</b> .....	65
<i>Ricardo Carlos Gaspar</i>	
<b>O Estado-Nação e as cidades –a redefinição do papel do Estado e a emergência das cidades no cenário internacional– uma questão paradigmática</b> .....	83
<i>Chyara Sales Pereira</i>	
<b>Lima Metropolitana y la globalización: plataforma de integración subordinada o espacio de autodeterminación en América Latina</b> .....	101
<i>Roberto Arroyo y Antonio Romero</i>	

---

## II. DESAFÍOS DE LA GESTIÓN URBANA

**Repensando las formas de gobierno y gestión pública en grandes ciudades de la Argentina. Análisis en términos de políticas de articulación multiactoral y gobernanza democrática . . . . .** 123  
*Rodrigo Carmona*

**Ciudadanos y vecinos: la crisis de la institucionalidad democrática de los Centros Vecinales de la ciudad de Córdoba frente a la complejización del espacio público local . . . . .** 147  
*Corina Echavarría*

**As políticas urbanas e o exercício de uma nova esfera pública na gestão das cidades . . . . .** 163  
*Márcia Helena Batista Costa*

**Gestão democrática das cidades e a participação dos movimentos sociais urbanos no Brasil . . . . .** 183  
*Evaniza Rodrigues*

### PRESENTACIÓN DE CASOS

**Gestión comunitaria de los servicios públicos: las mesas técnicas de agua como herramienta para el desarrollo comunitario . . . . .** 205  
*Maria Gabriela Matos, Unaldo Coquies y Rosa Núñez*

**Gestión pública e integración urbana: una mirada al programa Bicentenario en Concepción, Chile . . . . .** 221  
*Alfredo Palacios Barra*

**Análise da implantação do “Boa-Noite Teresina” como política de prevenção à criminalidade . . . . .** 233  
*Katherine Lages Contasti Bandeira*

---

### III. LO URBANO COMO PROCESO DE COMUNICACIÓN Y APRENDIZAJE

<b>Crónica urbana, la experiencia de vivir en la ciudad</b>	
<i>Brenda U. Iglesias Sánchez</i> . . . . .	245
<b>Ciudad, espacio público y comunicación:</b>	
<b>Una reflexión en torno al discurso</b>	
<b>pedagógico de y sobre la ciudad</b> . . . . .	259
<i>Alexander Buendía Astudillo</i>	
<b>Mediaciones pedagógicas para construir ciudad</b> . . . . .	269
<i>Nobora Aydee Ramírez y Yolanda Hernández</i>	
<b>La Facultad de Arquitectura de La Habana en la ciudad</b> . . . . .	289
<i>Eliana Cárdenas</i>	

### IV. CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LO URBANO

<b>Velhas fazendas cafeeiras: patrimônio</b>	
<b>e turismo em espaços esvaziados</b> . . . . .	311
<i>Mateus Rosada y Maria Ângela P. C. S. Bortolucci</i>	
<b>Popayán, entre el tiempo colonial y el tiempo moderno</b> . . . . .	327
<i>Jose Enrique Urreste Campo</i>	
<b>Sociología, ciudad y política: Cali en los últimos veinte años</b> . . . . .	321
<i>Francisco Javier Ocampo Cepeda</i>	
<b>Motivaciones para pensar la exclusión territorial urbana</b> . . . . .	359
<i>María Clara Echeverría R.</i>	

# O Estado-Nação e as cidades –a redefinição do papel do Estado e a emergência das cidades no cenário internacional– uma questão paradiplomática

Chyara Sales Pereira\*

## Resumo

A redefinição do papel do Estado, como consequência das alterações em curso no sistema internacional, vem conferindo à cidade um novo papel tanto no plano interno, como também, no externo. Estas alterações devem-se, basicamente, ao avanço da microeletrônica associada à produção e aos sistemas de telecomunicações. A indústria flexível vai fazer uso desses mecanismos associados às propriedades tecnológicas que detém, para realizar sua produção universal, que se consolidará em economias urbanas tradicionais. Esta nova maneira de articulação entre as cidades e o mundo da produção vai lhe conferir um novo papel social. Se antes, no contexto da guerra fria e de produção fordista, as relações internacionais eram de competência exclusiva do governo nacional, hoje as cidades lançam mão de recursos próprios, como a paradiplomacia, para projetar-se no cenário externo. No entanto, suas estratégias de inserção não podem ultrapassar às atribuições e os limites da política externa, privativos da soberania do Estado-Nacional. Nesses termos, o presente artigo pretende: analisar as estratégias que fundamentam o exercício da paradiplomacia, discutir as novas possibilidades de projeção externa de atores subnacionais, como as cidades, e refletir sobre avanços e limites.

Palavras-chaves: Estado-Nação, cidade, projeção internacional, cultura internacional e paradiplomacia.

---

\* Mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais. Graduação em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Professora e Pesquisadora/bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) no desenvolvimento do Projeto “Sistema Integrado da Cooperação do Estado de Minas Gerais”. Docente da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e da Faculdade Novos Horizontes.

## A cidade e o sistema produtivo

Tradicionalmente, a cidade é espaço de produção do capitalismo. Com o fordismo, há um aprofundamento desta característica, pois, ocorre o desenvolvimento de grandes cidades industriais dominando regiões através do fornecimento de mercadorias e serviços centralizados (comerciais e financeiros). A indústria vai ter papel estruturador nas áreas urbanas, exercendo uma influência que vai além da sua própria localização, estando fortemente relacionada com dois outros fatores: a constituição dos eixos de transporte e a formação das áreas residenciais da força de trabalho urbana. Assim, a estrutura produtiva das indústrias tem conseqüências notáveis sobre a cidade e o conjunto de território; sua área de influência não se restringe às cidades na qual se implantam, mas estende-se para além delas, seguindo um rigoroso critério econômico de localização, alterando o tecido social e urbanizando a nação inteira.

A ingerência do poder político central no espaço urbano é para garantir as vantagens econômicas que permitem a reprodução do sistema capitalista. Isto se dá através de políticas macroeconômicas de desenvolvimento, executadas pelo poder central, que vão convergir para o plano urbano. O poder local, desta forma, delinea seu plano de gestão em função das diretrizes emanadas do primeiro e dos problemas que vão aparecendo. No contexto da produção fordista, cidade funciona, então, de acordo com uma lógica nacional, convergindo as decisões do poder central em termos de desenvolvimento. A partir disso, a importância que ela adquire nas decisões macroeconômicas, deve-se ao fato de que é nesta que se encontram os fatores fixos de produção –terra, capital, trabalho–, necessários para que a atividade industrial se realize. Desta forma, a cidade não é sujeito das políticas nacionais, é objeto destas. Assim, conforme

“Os novos centros crescem, em primeiro lugar, pela criação de economias externas (um fenômeno não organizacional, não espacial) e através da divisão social do trabalho, estas são traduzidas, então, em economias de aglomeração (um fenômeno estritamente espacial), através da proliferação de estruturas de articulação dos complexos industriais. Tudo

é sustentado pelas economias de urbanização, que resultam do aumento da eficiência do fornecimento de infra-estrutura pelo governo local” (Scott y Storper *apud* Borba, 1999:259).

Nesta linha de raciocínio, o fordismo é um processo que articula espacialmente a cidade, porque nesse modelo

“A forma clássica de organização industrial era a divisão do trabalho no interior da firma, entre as seções, seguindo os princípios tayloristas, que podia assumir a forma de uma divisão entre firmas, gerando desconcentração espacial” (Lipietz *apud* Borba, 1994: 259).

A variável espaço, portanto, é um fator interveniente e decisivo, neste modelo, pela sua própria natureza. Em linhas gerais, podemos dizer que o fordismo é um processo de produção em série, onde cada trabalhador executa uma única tarefa repetidamente, o que possibilita uma maior incidência de ocorrência de produtos defeituosos. Isto faz com que se perca tempo fazendo reparos nessas peças, impossibilitando, assim, que a circulação dos produtos no mercado se dê de forma rápida e, conseqüentemente, que a renovação do estoque também se dê em rápida velocidade. Nesta lógica, não apenas o espaço é um fator decisivo, mas também, o tempo. Por isso, podemos afirmar que o fordismo é confinado a um território específico.

No entanto, o mesmo não ocorre na atualidade. “Na fase recente, (...), as tendências à desintegração vertical tornaram-se bastante difundidas, o que afeta de modo diferente a localização e a organização industriais” (Lipietz *apud* Borba, 1994: 259). Com a redefinição do papel do Estado, como conseqüência das alterações em curso no sistema internacional, a cidade está adquirindo um novo papel tanto no plano interno, como também, no externo. Estas alterações devem-se, basicamente, ao avanço da microeletrônica associada à produção e aos sistemas de telecomunicações. Tal processo, possibilita a emergência da produção flexível que

“[Se enraizará] facilmente em economias urbanas tradicionais, onde operam pequenos produtores em estrita relação física, formando uma densa comunidade industrial:



- 1) quando emerge nas corporações da produção de massa, provoca o ressurgimento de antigas formas urbanas;
- 2) quando emerge em novas modalidades de produção, não está vinculada a uma determinada cidade ou região, porque “(...) novas tecnologias interativas de comunicações facilitam o tipo de cooperação que antigamente era possível somente com um padrão de contato físico permitido por aglomerações urbanas” (Piore *apud* Borba, 1994: 260).

Esta nova maneira de articulação entre as cidades e o mundo da produção vai redefinir seu papel social. Ou seja, vai impulsioná-la a extrapolar os limites de sua atuação nacional e projetá-la em direção ao sistema internacional. Se antes, no contexto da guerra fria e de produção fordista, “As relações exteriores [eram] competência exclusiva do governo nacional, [hoje] as cidades necessitam (...) promover-se internacionalmente, fazendo parte de redes e organizações regionais ou mundiais de cidades e autoridades locais, multiplicando suas relações bilaterais e multilaterais” (Castells e Borja, 1996: 165).

Tal cenário é marcado por uma inserção do Estado no sistema internacional configurado por uma crescente situação de interdependência na qual o mundo atual está submetido. Ou sejam “os Estados e as suas respectivas sociedades estão cada vez mais inseridos em sistemas e redes mundiais de interação, implicando mudanças estruturais na organização social moderna (...)” (Held e McGrew, 2001). Isso significa que para o poder central empreender qualquer medida econômica internamente deve analisar, primeiro, o reflexo que esta terá no plano externo e, vice-versa, o que solapa a autonomia interna do governo de estabelecer políticas nacionais, como o fazia anteriormente. Isso demonstra que os governantes das nações, nesse novo cenário que está se conformando, devem agir sob a lógica sistêmica, já que as ações podem desencadear um efeito dominó que pode afetar todos os atores do sistema internacional.

### A tendência da redefinição do papel do Estado-Nação e as cidades

Nesse contexto, “os Estados-Nação parecem perder a capacidade de controle sobre os movimentos internos, assim como sobre aqueles que se originam além de suas fronteiras” (Mariano e Mariano, 2005: 133). Tal interdependência entre os Estados, ao restringir a autonomia do governo em traçar suas políticas internas vem reduzindo, também, a capacidade deste atender as expectativas básicas de sua população - segurança, bem-estar, saúde, educação. Desta forma, está havendo uma dissonância entre os anseios da população e as respostas que lhe estão sendo dadas. Isto provoca um descrédito do indivíduo e grupos nacionais em relação à função estatal de empreender tais tipos de resoluções. Assim, se antes as instâncias locais eram meros centros administrativos do poder central, dependendo deste para a solução de qualquer problema cotidiano, agora a população passa a recorrer a tais municipalidades, confiando na possibilidade destas suprirem a lacuna que está sendo deixada pelo Estado.

Mas essa questão não se resume a isto, pois a fragilização do governo central encontra-se relacionada, também, a um outro importante fator - o do novo modelo de produção. A globalização, processo que está ocorrendo em nível mundial que articula interesses internos e externos se manifesta em duas diferentes vertentes: a da interdependência econômica e do processo de comunicação planetária. A primeira vertente, desdobra-se em três distintos planos: o plano financeiro, que é concretizado na volatilidade do capital; o plano comercial, que é expresso na circulação universal da produção; o plano da produção e consumo, que é manifestado pela homogeneização dos produtos e de seu consumo. A segunda vertente, por sua vez, imbrica dois outros processos: o da formação de redes de comunicação global, que provoca uma padronização cultural; e o da informatização global, que possibilita a conformação de redes de alcance planetário.

A conformação em redes é o instrumento essencial para a realização da produção flexível. Ou seja, permite que as diversas unidades produtivas espalhadas pelo globo terrestre mantenham-se em contato, em tempo real. Isto porque o

“Sentido etimológico e científico de rede é dado pela regularidade e interligação perceptíveis na formação do tecido. A igualdade e a complementaridade entre as partes são seus aspectos básicos, reforçados pela regularidade entre as malhas. Cada nó do tecido é estratégico, é fundamental para o todo, mas eles só formam o tecido quando ligados entre si pelas linhas. A transformação da rede dá-se apenas pela expansão. (...) No plano técnico-operacional, o termo rede denota comumente a idéia de fluxo, de circulação. São as redes de transportes, de água e esgoto e de telecomunicações, só para citar alguns exemplos” (Loiola e Moura, 1996: 54).

As redes contribuem, assim, para propiciar condições de mobilidade e comunicação entre as diferentes regiões geográficas do globo. O crescente recurso à “interação em rede surge como estratégia para enfrentar um ambiente de turbulências e incertezas, caracterizado pela forte competitividade e por crises e movimentos de reestruturação” (Loiola e Moura, 1996: 58). A indústria flexível vai fazer uso desse mecanismo associado às propriedades tecnológicas que detém para realizar sua produção universal. Esta novidade fez brilhar os olhos dos capitalistas, pois este novo meio de acumulação permite que o bem final seja constituído por insumos provenientes de diferentes regiões geográficas, que são estabelecidas de acordo com as vantagens locais que podem oferecer - mão-de-obra barata e qualificada, menor rigor fiscal, legislação ambiental flexível etc. Neste sentido, a planta portátil, que configura esse novo modelo, permite que o capitalista transporte parte de seus aparatos industriais para aquela região que melhor minimize seus custos.

É neste contexto que o novo papel assumido pelas cidades vem adquirindo importância nos últimos anos. “Na Europa, a recessão econômica dos anos 70 provocou uma reação dos governos locais e dos principais atores econômicos e sociais urbanos” (Borja, 1996: 79). Nesta reação, o poder local foi além de sua função de resolver problemas cotidianos no esforço de atrair investimentos externos, visando a geração de empregos e a renovação da base produtiva da cidade.<sup>1</sup> Apesar do

<sup>1</sup> “Os governos locais articularam-se aos atores urbanos para promover a cidade. Alguns anos depois, uma conferência de cidades européias (Rotterdam, 1986) viria a denominar-se cidades motoras do desenvolvimento econômico” (Borja, 1996: 80).

processo de articulação das cidades apresentarem nuances regionais, o fenômeno ocorrido na Europa espalha-se por outras áreas do globo. Analisando, por exemplo, o Sudeste Asiático podemos perceber que

“As estatísticas econômicas das cidades mostram a existência de uma forte complementaridade entre os governos das cidades e o conjunto dos agentes econômicos, todos eles voltados para os mercados externos. As cidades asiáticas têm demonstrado que, no mundo da economia global, a velocidade da informação relativamente aos mercados internacionais e da adaptação a esses mesmos mercados, a flexibilidade das estruturas produtivas e comerciais e a capacidade de inserir-se em redes são muito mais determinantes de seu êxito ou fracasso que as posições assumidas no passado: o capital acumulado, as riquezas naturais ou a situação geográfica. O segredo reside na velocidade com que pequenas e médias empresas se renovam, articulando-se com grandes empresas na rede exterior e com o poder político interior. Este último assegura importantes funções de informação e promoção e garante a ordem e a prestação de serviços no sistema da cidade, posto que, logicamente, o tecido econômico e o tecido urbano se confundem” (Borja, 1996: 80).

Isto significa que as cidades deixaram de ser espaços nacionais voltados para a economia de seus países em função da dificuldade do Estado em estabelecer políticas que consigam, em nome de interesses nacionais, articular atores públicos e privados em termos de ganhos relativos. Sua incapacidade de resposta efetiva aos problemas gerados no plano local por suas iniciativas de articulação aos imperativos da nova ordem econômica mundial, obrigou os sistemas de poder local e regional a buscar alternativas para solucionar os problemas próximos à sua área de gestão. Neste sentido, o novo papel da cidade no plano externo, e não mais as diretrizes gerais do poder central, passam a orientar as medidas estratégicas do poder local. Assim, as cidades passam a disputar investimentos, não apenas com outras cidades no plano nacional, mas alargar seu campo de ação no cenário externo. Desta forma, devem atender a cinco objetivos básicos para travar uma disputa com as demais cidades na economia mundial: “1) nova base econômica; 2) infra-estrutura urbana; 3) qualidade de vida; 4) interação social; 5) governabilidade” (Borja, 1996: 82).

### A projeção internacional das cidades: cultura internacional

Assim, a projeção da cidade no contexto internacional mobiliza agentes econômicos que, conscientes da necessidade de contar com uma cidade mais competitiva, passam a investir na imagem e na infra-estrutura urbana, de forma que se torne mais atraente. Ou seja, funcional, em termos de eficiente sistema de comunicação e transporte, e que assegure garantias básicas a seus habitantes, fornecendo-lhes saúde, segurança e qualidade de vida. É procedente que esta conscientização seja de comum acordo, pois estes objetivos são compartilhados tanto pelo poder local como pelos habitantes da cidade.

A conscientização coletiva desse novo papel da cidade está levando os atores públicos e privados a articularem uma estratégia de flexibilização da estrutura social urbana. Este projeto visa à redução dos antagonismos sociais, tanto na distribuição espacial da cidade, quanto no acesso aos direitos sociais básicos que lhes são oferecidos. Esta imagem de perfeita harmonia social, quase sempre, é associada ao *status* de desenvolvimento, estabilidade e eficiência da autoridade local. Isto promove a cidade de uma forma positiva externamente, tornando-a um pólo atrativo para investimentos. Pois, hoje, mais do que nunca, o capital busca um local estável e economicamente rentável para se instalar. Isto pode ser oferecido justamente por aquela cidade que realize um plano de gestão pública que articule esses fatores.

Neste contexto, não se deve entender o espaço urbano como um mero território geograficamente limitado que alberga uma grande diversidade populacional e cultural, mas também como: “Um espaço simbiótico (poder político/sociedade civil) e simbólico (que integra culturalmente e confere identidade coletiva a seus habitantes, tendo um valor de troca com o exterior) que se transforma em um campo de respostas possíveis aos desafios econômicos, políticos e culturais de nossa época” (Borja, 1996: 85).

Esta nova articulação da cidade com o espaço próximo e distante vai provocar verdadeiras alterações na estrutura urbana e nas interações sociais. A cidade atual não pode mais ser narrada, analisada, nem explicada como no início do século. Pois o mercado, mais do que nunca,

passa a ser a lógica da reestruturação urbana e das interações sociais. Se antes a cidade era tida como espaço de encontros, cruzamentos e fonte de identidade, através dos monumentos históricos ou museus, hoje a cidade, é vítima da dinâmica fugaz do capitalismo, e, portanto, vem perdendo seus contornos originais. Desta forma, ocorre uma alteração radical na forma como as cidades constroem suas identidades.

“Vamos nos afastando da época em que as identidades se definiam por essências a-históricas: atualmente configuram-se no consumo, dependem daquilo que se possui, ou daquilo que se pode chegar a possuir. As transformações constantes nas tecnologias de produção, no desenho de objetos, na comunicação mais extensiva ou intensiva entre sociedades - e do que isto gera na ampliação de desejos e expectativas - tornam instáveis as identidades fixadas em repertórios de bens exclusivos de uma comunidade étnica ou nacional” (García Canclini, 1995: 15).

A produção universal faz com que percamos a dicotomia entre o *nosso* e o *deles* (García Canclini, 1995). A partir do momento que, por exemplo, compramos uma blusa no Brasil, importada de Nova Iorque, confeccionada na Índia, etiquetada na Argentina, altera-se a forma de identificação com o mundo. Isso provoca uma perda do referencial de território nacional do produto. Pois, o bem que consumimos na nossa base territorial, pode ser adquirido por qualquer cidadão do mundo, já que ele “é um processo de uma montagem multinacional, uma articulação flexível de partes, uma colagem de traços que qualquer cidadão de qualquer país, religião e ideologia pode ler e utilizar” (García Canclini, 1995: 17).

Numa era em que a interação é possibilitada pela lógica simbólica do consumo, a mercadoria passa a ser referencial da identidade. Mas a partir do momento que a produção universal é padronizada, é procedente pensarmos que está havendo uma certa redução das diferenças entre as sociedades. E de que forma conseguimos nos diferenciar perante o outro, se os mesmos produtos que ele consome nós também o fazemos? Tendo em vista que essas transformações solaparam as distâncias geográficas e as fronteiras nacionais, não podemos mais recorrer ao fator Estado-Nação –territorialmente configurado– como referência de identidade. Desta

forma, o cidadão vai buscar se identificar com aquilo que lhe é mais próximo. No âmbito nacional, a cidade é o que mais próximo se encontra deste.

A partir disto, a municipalidade vai desenvolver um projeto internamente que desperte um patriotismo cívico, ou seja, “sentimento de pertencimento, de vontade coletiva de participação e de confiança e capacidade de sonhar com o futuro da urbe” (Borja, 1996: 90). Tal patriotismo cívico articulado com a deficiente atuação do Estado na resolução de questões internas conferem ao poder local uma maior autonomia para gerir a cidade. E isto é garantido, também, pela questão da proximidade, que possibilita uma interação direta com o território e a população. Assim, tal trunfo facilita a resolução dos problemas que fazem parte do cotidiano de uma cidade qualquer e o atendimento das demandas sociais. A partir do momento que os anseios da população e dos interesses externos são respondidos com uma maior eficiência quando comparado ao governo central, o governo local passa a ter uma maior credibilidade da população.

Um outro fator que favorece a legitimidade local do poder é a sua capacidade de promoção. Tal processo, dá-se através dos seguintes fatores:

“1) promoção da cidade no exterior, desenvolvendo uma imagem forte e positiva apoiada numa oferta de infra-estrutura e de serviços (e comunicações, econômicos, culturais, de segurança etc.) que atraia para a cidade investidores, visitantes e usuários capazes de consumir e que facilite suas exportações (de bens e serviços, de profissionais etc.) (...) O papel do promotor consiste, precisamente, em criar condições propícias à atuação dos agentes públicos ou privados (via planejamento, campanhas políticas, compensações econômicas etc.);

2) articulação com outras administrações públicas e a cooperação público-privada como meios de realizar tanto a promoção externa citada quanto aquelas obras e serviços que os déficits acumulados, as novas exigências urbanas e a mudança na escala da cidade exigem. (...);

3) promoção político-administrativa, para gerar múltiplos mecanismos de cooperação social e de participação do cidadão. O papel promotor do governo local consiste, em grande parte, em estimular e orientar as energias da população para o bem-estar coletivo e a convivência cívica.

Três exemplos: emprego, segurança do cidadão e manutenção de equipamentos, serviços e espaços públicos. Trata-se de três tipos de problemática que requerem tratamento em nível local (quaisquer que sejam as causas e os órgãos competentes) e uma capacidade considerável de inovação e cooperação. Nem a ação estatal ou pública, nem a mão mágica do mercado poderão resolvê-los se agirem de modo unilateral” (Borja, 1996: 90).

Mas a eficácia dessas estratégias de promoção da cidade no sistema internacional vai depender de uma coisa fundamental, um símbolo capaz de aglutinar os atores internos e sensibilizar os atores externos em torno de seus interesses. Ou seja, gerar uma cultura internacional, tendo em vista que a cidade para se projetar no contexto externo tem que fazer uso de uma estratégia diferente daquela que o Estado utiliza. Se a influência do Estado no plano externo é dada, geralmente, pelo uso da tática coercitiva, possibilitada pelo fato deste possuir o monopólio legítimo da força, a cidade, ao contrário, por não possuir tal *capability*, é impelida a recorrer outras táticas para efetivar sua projeção internacional. Desta forma, seus interesses devem ser concretizados através de uma estratégia que não tenha caráter de coerção, mas de cooperação. Isso é evidenciado nas famosas redes conformadas pelas cidades, como por exemplo, as Mercocidades, Eurocidades, Iberocidades etc.

Justamente nos interstícios da cooperação que a ordem racionalista oferece, é que a cidade pode projetar-se como ator no sistema internacional. No plano urbano, a constituição de uma cultura internacional é possibilitada pela utilização daquilo que confere à cidade um caráter singular, de forma que esta obedeça, ao se projetar no sistema internacional, às norma e regras vigentes neste, unificando, desta forma, os interesses interno e externo. Essa unidade, que representa a externação do imaginário simbólico da cidade, é difundido através de estratégias de convencimento desenvolvidas pelo poder público e grandes empresas (liderança partilhada). E a assimilação da cultura internacional pelos habitantes da cidade é obtida, como nos assegura Ribeiro e García (1996: 171) em suas análises sobre a cidade de Curitiba, por seu uso recorrente, “que direciona a população a determinadas formas de apropriação dos

espaços e à reprodução de esperados traços culturais do espírito do lugar, codificando o que seriam, por exemplo, comportamentos típicos da população ali residente”.

Desta forma, o imaginário construído, constitui-se em matéria-prima das práticas institucionais e discursos que elaboram a idealização da vida urbana. “Nesse sentido, verdade e mitificação [participam], concretamente, de sínteses culturais (imagens-síntese) da vida coletiva” (Ribeiro e García, 1996: 170) que, articuladas aos interesses públicos e privados possibilitaram a coerência dos diversos atores urbanos, quando em ação no sistema internacional. Isto porque, tais imagens-sínteses conformam valores e crenças, fornecendo elementos àqueles que envolvidos, [por exemplo], “com o marketing e a mídia, procuram articular as atividades econômicas e sociais, determinados elementos consensuais do discurso sobre a cidade” (Ribeiro e García, 1996: 170).

A projeção de uma cidade como Curitiba, por exemplo, no cenário externo, permite-nos entender como esse processo ocorre. Nos anos 70, as imagens-síntese vinculadas referiam-se à cidade como “cidade-modelo”, “cidade-planejada”; nos anos 90, percebe-se uma reconstrução da imagem urbana, mediante a construção de novas sínteses como “capital de qualidade de vida”, “capital de primeiro mundo”, “capital ecológica”. Tais sínteses permitiram à cidade de Curitiba se lançar no mercado externo e captar recursos e investimentos ao largo da própria capacidade do poder central em executar tais tarefas. Não importa, neste caso, que haja correspondência estrita entre o real e o imaginado, mas a eficácia simbólica que esta imagem adquire no sentido de promover a cidade. O uso dos veículos de comunicação de massa, que difundem esta imagem além-fronteiras, insere o espaço local no conteúdo universal, articulando-a em uma rede de conexões múltiplas, permitindo-se, assim, que os demais atores presentes no sistema possam ter acesso às suas vantagens locais.

Foi com base nessas estratégias que cidades como Barcelona e Lisboa se projetaram no sistema internacional. A primeira se converteu em paradigma, ao realizar a reestruturação urbana em função dos Jogos Olímpicos de 1992. Já Lisboa, cuja imagem internacional era dada pela sua marginalidade e melancolia, investiu, como alternativa para modificar essa imagem, em um processo de urbanização e dinamização econômica, atra-

vés, por exemplo, da realização de eventos como a da capital da cultura europeia no ano de 1994 e sediando a Exposição Universal de 1998.

Este processo de promoção das cidades está transformando-as, virtualmente, em verdadeiras mercadorias de consumo universal, o *city marketing*. Na aguda “concorrência entre cidades e territórios que as novas tecnologias propiciam, o city marketing torna-se um meio excepcional na busca de uma posição relativa de liderança da cidade perante outros territórios, para ser imitada” (Sánchez *apud* Ribeiro e García, 1996: 170). A maior parte dos projetos desenvolvidos atualmente pelo mecanismo do *city marketing* buscam a reorganização do espaço urbano para adequá-lo às demandas de qualidade de vida e propiciar-lhe condições de competir com outras cidades no cenário internacional na atração de investimentos.

Com isso, queremos dizer que, mesmo que as imagens possuam principalmente eficácia simbólica, devem, minimamente, estar em consonância com a realidade local da qual são emanadas. Ou seja, ao mesmo tempo que o poder local promove internacionalmente a cidade, ele deve investir na melhoria da qualidade de vida da população sob sua jurisdição. Tal comportamento é necessário para o reforço da sua ação no plano externo e para conferir maior legitimidade às suas iniciativas.

*City marketing* é um mecanismo coerente com os novos tempos, pois numa era em que a identidade é referenciada no consumo, a cidade tende, como vários outros objetos sociais, a se tornar uma mercadoria. Daí, um dos motivos da utilização dos meios de comunicação de massa para divulgá-la, já que estes são eficazes para a promoção dos bens de consumo. Desta forma, a cidade, também, adapta-se aos novos tempos, transformando-se no *locus* nacional e internacional das atividades de produção e consumo (Ribeiro e García, 1996). Em vista a questão da expansão da atividade produtiva por meio da produção flexível, o poder local tem investido nas vantagens locais da cidade para atrair investimentos. Desta forma, a cidade se torna, por meio da oferta de um eficiente sistema de transporte e comunicação, mercado consumidor e mão-de-obra qualificada, capaz de atrair a atividade industrial para o seu ambiente. Assim, nas brechas deixadas pelo recuo econômico do Estado do Bem-Estar Social, a cidade adquire capacidade de atuação no sistema internacional.

## A paradiplomacia

Se a cultura internacional é uma estratégia que está sendo utilizada para nortear a projeção internacional das cidades, o nome dado à ação externa propriamente, no âmbito das discussões das relações internacionais, é paradiplomacia. Ou seja, refere-se “às atividades paralelas, complementares ou conflitivas em relação à diplomacia central” (Duchacek, 1990: 32)<sup>2</sup>. Vale dizer que assim como a natureza da ação paradiplomática, a denominação dessa ação ainda está em processo de assimilação pelo campo de discussão das relações internacionais, pois com efeito, as relações internacionais são o domínio clássico dos Estados nacionais ou dos governos centrais das federações. Assim, no caso específico dos atores subnacionais a projeção externa é dependente do modelo de organização do Estado nacional. Nesse sentido, modelos federativos largamente descentralizados, a exemplo do norteamericano outorgam às unidades federadas grande autonomia para a condução de suas operações no ambiente internacional<sup>3</sup>. No caso brasileiro, a União tem competência exclusiva na manutenção de relações com países estrangeiros<sup>4</sup>. Nesse sentido, o modelo federativo brasileiro opera a transferência da soberania externa de suas unidades ao poder central que representa a federação no ambiente internacional.

Nesses termos, podemos levantar uma primeira discussão de que na prática a realidade contemporânea está alterando amplamente os referenciais teóricos e os ordenamentos constitucionais. O fato é que a realidade contemporânea vem moldando novas relações entre Estado federal e suas unidades constituintes. “O Estado-Nação tradicional vê, desta forma, sua soberania esmaecida por agentes externos e também internos” (Kugelmas e Branco, 2004: 168). Existem evidências de Esta-

<sup>2</sup> A esse respeito, veja-se também Michelmann e Soldatos (1990) e Aldecoa e Keating (1999).

<sup>3</sup> Atualmente os estados norte-americanos possuem aproximadamente 183 escritórios no exterior e mais de 1100 municípios possuem acordos bilaterais de irmandade com municípios estrangeiros (cf. Kincaid, 1999).

<sup>4</sup> Conforme o artigo 21, inciso I, da Constituição brasileira, compete à União manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais (Constituição 2003).

dos-Nação que, diante desse novo fenômeno, estão desenvolvendo alternativas. Por exemplo, “com sua reforma constitucional de 1994, a Argentina permitiu uma inédita amplitude de ação externa de sua províncias” (Kugelmas e Branco, 2004: 178). Para alguns autores, a Argentina teria adquirido uma dinâmica de “desfederalização”, por causa dessa transformação constitucional.

No caso brasileiro, podemos notar uma centralização maior decorrente do próprio perfil de seu federalismo. No entanto, a inserção independente de suas unidades subnacionais motivou o Estado federal a criar uma agência para conhecer e controlar as ações autônomas externas de seus entes federados, a Assessoria de Relações Federativas (ARF), “órgão que se destina a fazer a interface entre um dado ministério, os governos estaduais e municípios com o objetivo de melhor captar os interesses e as ações das unidades federadas na formulação da política externa” (Kugelmas e Branco, 2004: 181)<sup>5</sup>.

Segundo Prazeres (2004), dentro da realidade brasileira de crescente interesse das unidades subnacionais em estabelecer vínculos econômicos internacionais, é necessário que se busquem alternativas conciliadoras para viabilizar os interesses das unidades federadas brasileiras sem que sejam usurpados os limites constitucionais existentes. Isso se justifica, pois vimos que as unidades subnacionais estão cada vez deixando de ser apenas unidades administrativas voltadas à resolução interna de seus interesses, assumindo uma nova condição política no sentido definir estratégias de desenvolvimento e promoção econômica.

## Considerações finais

Diante do que foi exposto, podemos dizer que é perfeitamente plausível nos basearmos na concepção racionalista das relações internacionais para emprendermos uma análise do sistema que vem se configurando. Basta atentarmos para as crescentes demonstrações de relações de cooperação,

<sup>5</sup> O Ministério das Relações Exteriores contava, até setembro de 2001, com oito escritórios de representação: na Região Norte, na Região Nordeste, em São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina (Prazeres, 2004: 300).

que estão sendo firmadas entre os diversos atores do cenário, que reforçam os mecanismos de intervenção de caráter multilateral, ao invés de elementos de cunho mais unilateral voltados, apenas para a afirmação dos interesses particulares sobre os de caráter mais coletivo.

É nesse ambiente cooperativo que se dá a lógica de formação de redes e que orienta a projeção da cidade no sistema internacional. Mas a eficácia das estratégias de sua promoção no cenário externo vai depender da articulação entre interesses públicos e privados à símbolos capazes de propiciar uma interação eficiente entre o local e o global. Como já afirmamos anteriormente, isto significa a capacidade de elaborar e de projetar-se através de uma cultura internacional.

É neste sentido, portanto, que a cidade deve ser incorporada à análise das relações internacionais como novo ator internacional. O consumo e a produção, além de redimensionar a gestão urbana e alterar os padrões de sociabilidade, retiram a cidade de sua configuração nacional e lançam-na em uma dimensão global. Se, à maneira de Aron, podíamos conceber o sistema internacional da guerra fria como uma constelação de atores restrita ao Estado e à burocracia especializada –exército e diplomacia–, devemos conceber atualmente, o sistema internacional como uma configuração próxima à do concerto europeu do início do século XIX. Neste, nenhuma potência conseguia se impor de maneira absoluta e os atores, guardadas as proporções históricas, moviam-se com maior facilidade. Se a globalização implica, outra vez, um sistema policêntrico, multidimensional e uma multiplicidade de atores em uma nova constelação de relações, a cidade deve ser inserida, como ator, nessa constelação. Para que possamos entendê-la, devemos nos voltar para as estratégias que ela desenvolve no novo ambiente internacional aberto, variado e cada vez mais complexo.

## Bibliografia

- Borba, Sheila Vilanova (1994). “Notas sobre o papel da indústria na estruturação das áreas urbanas”. *Ensaio FEE*. (15) 1. p. 253-268.
- Borja, Jordi (1996). “As Cidades e o Planejamento Estratégico: uma Reflexão Européia e Latino-Americana”; en: Tânia Fischer, ed.; *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- García, Nestor (1995). *Consumidores e cidadãos. Conflitos multiculturais da globalização*. Rio de Janeiro: Editora da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Castells, Manuel e Jordi Borja (1996). “As cidades como atores políticos”; en: *Novos Estudos CEBRAP*, n.45, jul. pp. 152-166.
- Constituição da República Federativa do Brasil (2003). Brasília: Senado Federal.
- Duchacek, Ivo (1990). “Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations”; en: Michelmann, H. & Soldatos, P. (eds.) *Federalism and International Relations: the role of subnational units*. Oxford: Clarendon.
- Held, David e Anthony McGrew (2001). *Pós e contras da globalização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Kugelmas, Eduardo e Marcello Simão Branco (2005). “Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo”; en: L. E. W. Wanderley e T. Vigevani (orgs.), *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*, São Paulo, Educ/Editora da Unesp/Fapesp, pp. 161-188.
- Loiola, Elisabeth e Suzana Moura (1996). “Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais”; en: Tânia Fischer, ed.; *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- Mariano, Karina L. Pasquariello e Marcelo Passini Mariano (2005). “Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas”; en: Luiz Eduardo W. Wanderley y Tullo Vigevani ed.; *Governos subnacionais e sociedade civil – integração regional e Mercosul*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da Unesp; Fapesp.

- Prazeres, Tatiana (2004). “Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional”; en: Tullo Vigevani, Luiz E. Wanderley, Inês M. E Marcelo Mariano P. (orgs.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo, Educ/Unesp/Edusc. pp. 283-312.
- Ribeiro, Ana y Fernanda S. García (1996). “City marketing: uma nova fase da gestão da cidade no final do século”; en: Reis, E.; Almedia, M. H. T.; Fry, P. (orgs.). *Política e cultura: visões do passado e perspectivas contemporâneas*. São Paulo: Hucitec/Anpocs, p. 105-125.