

Globalização e desenvolvimento regional na Tríplice Fronteira

Globalization and regional development in the Triple Frontier

Eric Gustavo Cardin¹
eric_cardin@hotmail.com

Resumo

Este trabalho problematiza as relações entre o processo de globalização e as possibilidades de desenvolvimento regional. Para tanto, discute teoricamente os conceitos de globalização, governança e paradiplomacia, observando alguns dos conflitos e algumas das contradições existentes nos debates estabelecidos entre céticos e globalistas. Não suficiente, o artigo abre espaço para considerações empíricas, ao observar o desenvolvimento socioeconômico da região conhecida como Tríplice Fronteira (Brasil, Paraguai e Argentina), explorando as relações de interdependência envolvidas e questionando as contribuições que as discussões conceituais trazem para o fortalecimento de reflexões mais fundamentadas, referentes ao crescimento local e regional.

Palavras-chave: globalização, desenvolvimento regional, governança, Tríplice Fronteira.

Abstract

This paper discusses the relationship between the process of globalization and the opportunities for regional development. In order to do that, it theoretically discusses the concepts of globalization, governance and paradiplomacia, noting some of the conflicts and contradictions existing in some of the discussions between skeptical and globalistas. The article also presents empirical considerations by observing the socioeconomic development of the region known as the Triple Frontier (Brazil, Paraguay and Argentina), exploring the interdependence relationship and questioning the contributions that the conceptual discussions bring for the strengthening of reflections referring to local and regional growth.

Key words: globalization, regional development, governance, Triple Frontier.

¹ Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho. Professor Colaborador da Universidade Estadual do Oeste do Paraná e Professor da Faculdade União das Américas.

Introdução

As ciências sociais vivenciam constantemente o surgimento e o desenvolvimento de inúmeras discussões que remetem a alguns temas e conceitos frequentemente efêmeros, a problemáticas que ganham grande destaque e notoriedade em determinado período, as quais logo perdem espaço para outras questões que passam a ser consideradas temporariamente as mais importantes. Tal fato revela a existência de alguns modismos próprios nas diferentes áreas do saber. Com o destaque e a relevância atribuída pela mídia e pelos pesquisadores, principalmente após a década de 1990, a globalização aparentava ser mais um desses modismos. Todavia, o amadurecimento dos debates e a extensão desses para várias instâncias governamentais e não governamentais, ultrapassando os muros da academia, demonstram que tal noção pré-concebida estava equivocada.

Assim, ao longo dos últimos anos, uma quantidade significativa de estudos da globalização e de seus impactos foi publicada em todo mundo, apresentando inúmeras leituras sobre o assunto e compondo um vasto e heterogêneo conjunto de definições e perspectivas. Analisando essa produção e construindo um quadro geral dos trabalhos que abordam o problema, Held e McGrew (2001) afirmam que os analistas da globalização podem ser divididos entre os céticos e os globalistas. As diferenças entre os dois grupos encontram-se centradas na maneira como os diferentes pesquisadores observam a relação entre a globalização econômica e as desigualdades sociais.

Os globalistas, ao analisarem os padrões contemporâneos de desigualdade global, tendem a identificar a globalização econômica como o grande culpado. Em contraste, os céticos tendem a negar sua importância, enfatizando, ao contrário, a realidade permanente do imperialismo e/ou a dinâmica geopolítica (Held e McGrew, 2001, p. 70).

No entanto, segundo os autores citados, as discussões que ocorrem no interior de cada uma dessas duas perspectivas de análise não são homogêneas. Assim, constata-se, por um lado, entre os globalistas, a existência de uma leitura neoliberal e de uma outra, social-democrata. A primeira ressalta que "a solução para as desigualdades globais deverá ser encontrada na adoção de uma política de abertura ao capital global e à competição global" (Held e McGrew, 2001, p. 71), enquanto que a segunda acredita que a globalização é diretamente responsável pelas desigualdades mundiais, pois "a globalização econômica cria um mundo mais abastado para alguns, à custa da pobreza crescente de outros" (Held e McGrew, 2001, p. 72).

Por outro lado, entre os céticos, constata-se uma leitura marxista e uma realista. Realizando uma grande generalização, Held e McGrew (2001) afirmam que, para os marxistas, a globalização não corresponde a um fenômeno novo, mas a uma

radicalização de antigos processos de exploração que aceleram o empobrecimento e aprofundam a fratura existente entre nações pobres e ricas. Assim, "somente uma ordem internacional socialista" conseguiria erradicar a pobreza e garantir uma distribuição equitativa das riquezas (Held e McGrew, 2001, p. 75). Opondo-se a isso, os céticos realistas acreditam que a superação das desigualdades sociais necessariamente encontra-se dentro das próprias fronteiras do Estado Nação. Logo, "os governos nacionais, concluem os céticos, continuam a ser os únicos instrumentos apropriados e comprovados de mediação e correção das consequências mais graves da internacionalização econômica desigual" (Held e McGrew, 2001, p. 77-78).

Embora Held e McGrew (2001) não explorem de forma mais acentuada a relação da globalização com os mundos do trabalho e o desenvolvimento dos processos produtivos, a ênfase que os autores depositam sobre os antagonismos econômicos possui importância ao chamar a atenção para a capacidade de intervenção dos governos em um mundo globalizado. Nesse sentido, as reflexões referentes à globalização não ficam limitadas exclusivamente à formação das identidades ou à mundialização econômica, elas atingem de maneira incisiva os impactos do processo no ecossistema, na construção de políticas e, conseqüentemente, na própria governabilidade dos países, estados e municípios. Assim, valoriza-se a ideia de que o estudo das dinâmicas do desenvolvimento regional não deve ser desassociado da análise dos processos de globalização da política, da economia e da cultura.

Entretanto, a relação existente entre essas dimensões não é tranquila, pois a influência da transnacionalização do mercado, no seu sentido mais amplo, possui as suas idiossincrasias, atingindo de forma específica cada região². Logo, refletir sobre a arte de governar dentro dessa conjuntura envolve uma ação em três atos: (i) diagnosticar as relações existentes entre o universo local e o global, observando como o desenvolvimento de Foz do Iguaçu/PR e da Tríplice Fronteira³ está associado ao avanço da globalização; (ii) problematizar a construção da governabilidade em um contexto de internacionalização dos problemas sociais e dos interesses públicos e privados, ressaltando a importância da noção de governança para uma boa administração; e, (iii) analisar a construção de canais democráticos de participação e deliberação que envolvam os municípios da fronteira internacional do Brasil, Paraguai e Argentina, observando as potencialidades da paradiplomacia.

Globalização e desenvolvimento regional

Aproximando-se dos céticos realistas, mas não necessariamente filiando-se a eles, Nye (2002) acredita que a globalização é um velho fenômeno que não corresponde exatamente a uma

² Ao longo do texto, utilizamos o termo região para fazer referência a uma área singularizada por relações de intercâmbio em um espaço estruturado (Roseira, 2006).

³ Termo utilizado para denominar a área de confluência dos limites do Brasil, Paraguai e Argentina.

mera americanização do mundo. Segundo ele, "a globalização – o crescimento das redes mundiais de interdependência – é virtualmente tão antiga quanto a história humana. A novidade é que agora as redes são mais densas, complexas, e incluem pessoas de mais regiões e classes sociais" (Nye, 2002, p. 136). No entanto, as relações que são estabelecidas na atual conjuntura não possuem um protagonista exclusivo e, ao contrário do que acreditam muitos pesquisadores, Nye (2002) afirma que a globalização não está obrigatoriamente vinculada a, ou sob o domínio dos Estados Unidos da América.

Na opinião dele, o espaço obtido e o conseqüente destaque dos norte-americanos no conjunto das relações internacionais é derivado da própria competência deles. Nesse sentido, ele acredita que os sucessivos governos dos EUA souberam aproveitar melhor as oportunidades existentes, ao centralizarem algumas decisões. Logo, observando os sinais da fortuna e utilizando-se da *virtù*, o país tornou-se fundamental no fortalecimento das economias de mercado e, por conseqüente, das democracias liberais. Assim, Nye (2002) observa que "a globalização é filha tanto da tecnologia como do programa político. A lucidez política norte-americana promoveu deliberadamente normas e instituições como o GATT, o Banco Mundial e o FMI, que, a partir de 1945, criaram um sistema internacional aberto" (Nye, 2002, p. 156).

Entretanto, isso não garante a hegemonia do país e muito menos o controle integral de todos os processos que envolvem a globalização. Embora Nye (2002) seja um americanista convicto e um defensor da expansão do neoliberalismo para todo o globo, não concorda com a centralização ou com a intervenção americana por meio da utilização da força militar, mas defende a sua participação pelo uso do que ele denomina de poder brando, ou seja, do poder político e social. Para ele,

a globalização é o resultado tanto do progresso tecnológico como das medidas governamentais que reduziram as barreiras ao intercâmbio internacional. Os Estados Unidos são um dos maiores incentivadores e um dos maiores beneficiários da fase contemporânea da globalização, mas não podem controlá-la. Ademais, se os protestos e a orientação do governo solaparem as dimensões vantajosas da globalização econômica, ficaremos com as conseqüências indesejáveis da militar e da ambiental (Nye, 2002, p. 147).

Nesse contexto, Nye (2002) afirma que os valores e as representações tradicionais prevalecem em um processo de mundialização. Assim, quanto mais internacionalizada ou global for uma região, mais importância a população nativa atribuirá aos seus próprios símbolos. Dessa forma, a recepção e o envolvimento das diferentes localidades com a globalização é variável, possibilitando a existência de pessoas, nações, estados e municípios com níveis diferentes de inserção no processo. Não suficiente, na concepção desse autor, esta escala de envolvimento das instâncias locais com os problemas globais varia muito, pois, para ele, a globalização não corresponde a uma estrutura única, ela é composta por inúmeras dimensões, como a econômica, a política, a cultural, a social, a militar e a ambiental.

Diferentemente da leitura realizada por outros céticos, Nye (2002) faz questão de ressaltar que a economia mundial e a globalização são duas situações diferentes. Em grande medida, para os autores da vertente marxista, a ampliação e o aprofundamento da globalização representa um momento específico do sistema sociometabólico em direção a sua constante e vital necessidade de expansão em busca de novos mercados (Mészáros, 2002). Visando restabelecer os padrões de acumulação de capital abalados com a crise do fordismo, as grandes potências mundiais desenvolveram políticas de flexibilização e de desindustrialização, em busca de uma reorganização geográfica da produção e do consumo. Nesse sentido, as leituras marxistas do fenômeno sempre dão ênfase para seus aspectos econômicos e, quando observam as suas outras dimensões, destacam o quanto estas estão vinculadas às regras do capitalismo.

Por essa razão, ao mapear as definições existentes para a globalização, Ianni (2002) apresenta algumas metáforas, em que se destacam as ideias de *aldeia global*, *fábrica global* e *nave espacial*. A primeira está relacionada com o suposto processo de harmonização e homogeneização promovido pelo avanço da comunicação e dos meios de informação na era globalizada. Dentro dessa perspectiva, por um lado, os usos e costumes tendem a se tornar cada vez mais mundializados, de modo a fortalecer o sentimento de pertencimento a uma comunidade global, possuidora de poucas fronteiras. Assim, a velocidade de circulação das informações e dos transportes facilita a integração dos diferentes povos e possibilita a construção do que o autor denomina de *shopping center global*.

Por outro lado, o termo *fábrica global* está menos vinculado à ideia de padronização de consumo, pois valoriza, em contrapartida, aquilo que alguns autores regulacionistas denominam de pulverização da produção de capital. O termo

sugere uma transformação quantitativa e qualitativa do capitalismo além de todas as fronteiras, subsumindo formal ou realmente todas as outras formas de organização social e técnica do trabalho, da produção e reprodução ampliada do capital. Toda economia nacional, seja qual for, torna-se província da economia global. O modo capitalista de produção entra em uma época propriamente global, e não apenas internacional ou multinacional (Ianni, 2002, p. 17-18).

Observando rapidamente o contexto da Tríplice Fronteira, é possível verificar a fusão destas diferentes perspectivas de análise da globalização. Simultaneamente, a região possibilita a padronização do consumo e dos valores por intermédio de seus impostos diferenciados e de suas zonas francas internacionais, que disponibilizam mercadorias com alto valor agregado, produzidas nas mais diferentes partes do globo terrestre. Somando-se a isso, é identificada a facilidade de comunicação e trânsito existente entre os moradores de Foz do Iguaçu/Brasil, Ciudad Del Este/Paraguai e Puerto Iguazu/Argentina, que estreitam os laços sociais e culturais dos habitantes da região. É de conhecimento geral o fluxo de trabalhadores nos diferentes mercados da fronteira, a busca de um lazer diferenciado durante os períodos de ócio e,

principalmente, uma alta circulação de capital, fato que cria uma forte relação de interdependência entre as três economias.

Entretanto, a correlação dos municípios limítrofes e o desenvolvimento regional dependente dos processos de mundialização da economia, da política e da cultura fomentam um maior espaço de manobra para os trabalhadores e empresários, mas, paradoxalmente, alimentam os sentimentos presentes na *nave espacial* exposta por Ianni (2002). Em outras palavras, ao mesmo tempo em que a globalização possibilita campos de investimento, cria insegurança e, ao mesmo tempo em que amplia o mercado, observa o aumento dos processos de empobrecimento e exclusão. Todavia, uma das principais características da contemporaneidade é que, dentro desse redemoinho, a *nave espacial* não possui nem um tipo de controle eficaz.

A história recente da região da Tríplice Fronteira demonstra que a abertura econômica ocorrida no Brasil, no Paraguai e na Argentina durante a década de 1990, proporcionou rápidas transformações nas configurações da economia local, transformações que não possuíram, obrigatoriamente, um saldo positivo. Um exemplo inequívoco é a crise vivenciada pelo setor de exportação e importação de Foz do Iguaçu que, após a criação do Mercosul, não conseguiu concorrer com as indústrias brasileiras que começaram a comercializar diretamente com as empresas argentinas e paraguaias (Associação Comercial e Industrial de Foz do Iguaçu - ACIFI, 2005). Entretanto, um dos piores momentos para os estabelecimentos que atuavam nessa área na Vila Portes, bairro onde fica localizada a maioria das empresas iguaçuense do setor, ocorreu com a integração das aduanas brasileira e paraguaia no ano de 2002, que reduziu em até 90% o faturamento das empresas (Prado, 2003).

De maneira próxima, o impacto da abertura econômica e dos ajustes fiscais e cambiais ocorridos ao longo da década de 1990 também foi sentido nos países vizinhos. Como observa Prado (2003), a cidade argentina de Porto Iguaçu, praticamente, faliu, devido à imposição da paridade cambial entre o Peso e o Dólar no período indicado, pois "na prática a conversão cambial de um dia para o outro encareceu todos produtos e serviços, provocando uma recessão história na cidade" (Prado, 2003, p. 21), ao dificultar o consumo dos turistas brasileiros, que, tradicionalmente, compravam cosméticos, roupas e produtos alimentícios no mercado argentino. Não suficiente, Prado (2003) afirma, baseando-se em dados do Instituto de Pesquisa Consulta, que a crise econômica, ao dificultar e até mesmo ao impedir a manutenção dos negócios das empresas argentinas locais, forçou muitas famílias que ainda possuíam um mínimo de condições a se mudarem para outras regiões do país.

Já a experiência vivenciada por Ciudad Del Este, no Paraguai, é um pouco mais complexa, pois o principal nicho econômico do município é intimamente vinculado, para não dizer dependente, dos processos produtivos e de acumulação globais. Como observamos em outro momento,

o comércio paraguaio dificilmente é compreendido se o estudarmos de forma isolada; é preciso considerar a importância: da

reestruturação produtiva nas mercadorias que são negociadas a baixos preços, do neoliberalismo ao abrir os mercados mundiais para a livre concorrência, da flexibilização e da precarização das relações de trabalho para compreendermos a situação dos trabalhadores locais, como também da globalização, que permite o fluxo mundial de capital, de mercadorias e de valores em uma velocidade cada vez maior (Cardin, 2006, p. 44).

Desse modo, grande parte das transformações ocorridas no sistema sociometabólico do capital nos últimos anos interferiram nas dinâmicas de desenvolvimento do município paraguaio, atingindo, entre outras coisas, a espécie, a qualidade e os preços dos produtos oferecidos, o tipo de mão de obra empregada e os locais de investimento do empresariado. Embora não observe a posição de Ciudad Del Este no capitalismo global de forma mais aprofundada, Prado (2003) apresenta, brevemente, algumas relações da cidade com o fluxo de pessoas e de capital, e, assim, enfatiza a estreita vinculação existente entre as políticas fiscais brasileiras e o desenvolvimento regional.

Na década de 80 Ciudad del Este chegou a comercializar US\$ 12 bilhões, perdendo apenas para Hong Kong e Miami. Muitas empresas abriram suas portas com o sonho do paraíso dos mercadores e aconteceu uma grande migração de estrangeiros, principalmente oriundos dos países árabes e orientais, onde estas comunidades comandavam e comandam a grande maioria do comércio paraguaio. No início da década de 90, a cidade chegou a receber cerca de 3 milhões de pessoas, mas com a abertura comercial iniciada no Brasil pelo governo Collor, e a partir de 1995 com a redução da isenção de impostos sobre mercadorias estrangeiras homologada pelo governo brasileiro de US\$250 para US\$ 150 dólares e um maior rigor na fiscalização da Receita Federal e Polícia Federal a cidade iniciou sua decadência (Prado, 2003, p. 22-23).

Nesse contexto, torna-se claro que o desenvolvimento regional, além de ser interdependente, está intimamente vinculado com a mundialização da economia e, conseqüentemente, com a globalização. Todavia, as tentativas de pensar e projetar metas de desenvolvimento na região são feitas de forma desarticulada. Nesse sentido, observa-se o conjunto de propostas individuais encaminhadas por políticos da região ao Congresso Nacional solicitando a criação de uma zona de livre comércio em Foz do Iguaçu, a iniciativa do município argentino em criar um grande *free shop* na fronteira com o Brasil e a decisão do governo paraguaio em fomentar a criação de mais quatro zonas francas nas regiões limítrofes do país (Prado, 2003).

Nesse contexto, torna-se fundamental estabelecer reflexões sobre a arte de governar em uma conjuntura em que a *nave espacial* está desgovernada. Para tanto, é imprescindível que os governos locais reflitam sobre o desenvolvimento regional de maneira conjunta, construindo metas e vislumbrando um posicionamento comum na *fábrica global*. O desenvolvimento desigual dos municípios que compõem a Tríplice Fronteira é nefasto, pois os problemas existentes se expandem rapidamente e de forma descontrolada; basta observarmos os problemas referentes à

saúde pública e ao mercado de trabalho. Esses, embora localizados, implicam consequências simultâneas nas demais regiões e desencadeiam o efeito dominó.

Globalização e governança

Desse modo, fica explícito que a administração pública da região da Tríplice Fronteira envolve um constante diálogo com problemáticas que vão além das questões nacionais, que fogem do controle imediato do poder executivo local. Assim, torna-se necessário ampliar a compreensão do que é entendido por governar, ação que exige envolver um conjunto maior de atores, estabelecer metas objetivas, transparentes e consensuais, apresentar resultados e satisfazer a demanda social. Em outras palavras, é preciso praticar a *governança*. Todavia, o que isso quer dizer? O que é governança? Visando responder a essas e a outras questões Camargo (1999) apresenta um rápido panorama histórico da noção de governança.

Segundo esta autora, a globalização, ao produzir constantes relações entre forças nacionais e internacionais, atua diretamente nas noções existentes de cidadania, soberania, nacionalidade e territorialidade, elementos considerados fundamentais na formação das identidades nacionais e, por consequência, nos fatores de aglutinação das populações. No entanto, não sendo suficiente, ela interfere também na capacidade dos diferentes governos em atuar internamente, no intuito de resolver seus problemas particulares e na promoção do desenvolvimento local e regional. Como já observamos, os significados que a globalização possui não são os mesmos, pois variam entre indivíduos, grupos e nações, principalmente devido aos posicionamentos que os diferentes sujeitos possuem em relação a ela.

Em grande medida, quando nos concentramos exclusivamente nas relações políticas estabelecidas entre os diferentes países na atual conjuntura internacional, as análises realizadas do sistema mundial orientam-se para duas grandes perspectivas. A primeira delas parte do pressuposto de que, no atual sistema, as nações não possuem nenhum tipo de relação hierárquica de poder. A segunda acredita na existência de uma organização do sistema a partir da defesa dos interesses nacionais promovidas por cada país. Em ambos os casos, a globalização e a internacionalização das relações ficam amarradas às questões do mercado capitalista cada vez mais competitivo, em que se torna relevante estudar com mais cuidado a reorganização do poder e os mecanismos de controle e regulação que estão emergindo nesse novo contexto.

Segundo Camargo (1999), a origem de tais discussões pode ser encontrada nos trabalhos de Kant (2009), pois este filósofo tinha como uma de suas preocupações o estabelecimento de uma organização política que garantisse a paz mundial. Para tanto, pautava seu pensamento na autorregulação possível por intermédio do livre mercado e da construção de uma grande federação composta pelas mais diferentes repúblicas democráticas. Enfim, Kant (2009) acreditava no estabelecimento de uma instituição supranacional que regulasse as relações entre os países

capitalistas democráticos. Contudo, como a própria autora assevera, a existência de um elevado número de países teoricamente democráticos não garante relações internacionais democráticas e, mais do que isso, a hegemonia da democracia liberal não vem conseguindo garantir melhoras nas condições de vida das populações no plano doméstico.

Em vista disso, a preocupação com a administração pública, seja na esfera interna ou externa, acaba ganhando relevância. Logo, a noção de governança, que significa, entre outras acepções, boa administração, ganha espaço nas discussões políticas. Uma das formas de definir o conceito é observar que ele envolve uma postura política que garanta autonomia, eficiência e racionalidade em prol do florescimento dos mercados (Camargo, 1999, p. 239). Entretanto, por um outro lado, "governança passou a indicar o estabelecimento e funcionamento das regras do jogo destinadas a definir práticas sociais, a atribuir papéis e a conduzir as interações dos diferentes atores e as diferentes dimensões da atividade humana".

Todavia, o que vale destacar sobre essa problemática, como observa Rosenau (2000), é o fato de que

governança não é o mesmo que governo. Os dois conceitos referem-se a um comportamento visando a um objetivo, a atividades orientadas para metas, a sistemas de ordenação; no entanto, o governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder da política para que sejam aceitas e vençam resistências. Em outras palavras, governança é um fenômeno mais amplo do que governo; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam as demandas (Rosenau, 2000, p. 15-16).

Em vista disso, constatamos que a preocupação com a governança não se limita à esfera nacional nem depende, apenas, da boa administração dos países, visando ao fortalecimento do mercado capitalista; atinge, também, as relações estabelecidas entre as nações no mercado internacional, em defesa de um posicionamento político e econômico sustentável. Nesse sentido, a boa governança começou a ser observada por meio de duas vias. Enquanto a primeira delas é mais preocupada com as estruturas organizacionais e com a maneira como estas implementam decisões, a segunda é voltada à gerência dos novos problemas oriundos da atual fase do sistema do capital. Entretanto, a passagem da governança nacional para uma governança global não ocorre sem resistência.

A importância do Estado Nacional, as transformações do seu papel, as questões relacionadas à sua soberania e o lugar desta na conjuntura econômica mundial engendram discussões acadêmicas e políticas, pois estão amarradas a posicionamentos teóricos e ideológicos fundamentais na construção dos projetos societários. Logo, as dúvidas que moviam o pensamento de Kant (2009) sobre

as possibilidades de construção de um governo que administrasse a paz, mesmo diante de tantos interesses particulares, continuam manifestas. No entanto, embora os debates sobre governança e globalização estejam totalmente inconclusos, é possível sinalizar para duas vertentes que se contrapõem no campo teórico.

Por um lado, a primeira delas, "apoiando-se em uma lógica predominantemente neoliberal ou especificamente funcional, aponta para a emergência de arranjos em um contexto de uma governança sem governo" (Camargo, 1999, p. 248), em que fica cada vez mais explícita a impotência dos Estados em relação à ordem mundial globalizada. Por outro, a segunda vertente enfatiza "a ideia de formas de regulação e ordenamento que atuam ou poderiam atuar em diferentes planos" (Camargo, 1999, p. 248). Aqui, o Estado Nacional compartilha seu poder soberano com outros sujeitos e grupos sociais localizados fora de seu território, porém, neste caso, os Estados continuam sendo essenciais nos processos de mediação.

Nessa perspectiva,

as atividades dirigidas para atender às necessidades funcionais dos sistemas são evidentes nas operações dos governos que, normalmente, desenvolvem constituições para regulamentar internamente sua conduta ou assinam tratados que os orientem internacionalmente. No entanto, durante este período de mudança mundial rápida e ampla, as constituições nacionais e os tratados têm sido prejudicados por: exigências e maior coerência de subgrupos étnicos e de outra natureza, globalização das economias, advento dos movimentos sociais amplos, redução das distâncias políticas causadas pela tecnologia microeletrônica e pelo florescimento dos vínculos globais de interdependência devidos às crises monetárias, poluição ambiental, terrorismo, tráfico de drogas, Aids e muitos outros temas transnacionais constantes na agenda global. Essas dinâmicas centralizadoras e descentralizadoras têm minado as constituições nacionais e os tratados, pois contribuem para deslocamentos dos centros de autoridade. Sob muitos aspectos, os governos ainda funcionam e retêm sua soberania; no entanto, como observamos anteriormente, uma parte da sua autoridade foi transferida para coletividades subnacionais. Em outras palavras, agora certas funções da governança estão sendo executadas mediante atividades que não tem origem nos governos (Rosenau, 2000, p. 14).

Hurrell (1999) é um dos autores críticos à ideia de construção de um único governo global centralizado. Para ele,

está longe de ser evidente que uma autoridade global viesse a cumprir mais eficientemente a maior parte das funções hoje desempenhadas pelo Estado moderno; em segundo lugar, um Leviatã global ameaçaria a liberdade e a multiplicidade de unidades menores garante uma representação e um controle sobre o abuso do poder mais eficazes; e, finalmente, a construção de tal autoridade talvez viesse a ser foco de amargos conflitos que desviariam a atenção da resolução de temas práticos urgentes (Hurrell, 1999, p. 56).

Não suficiente, o estabelecimento de um governo global esbarra em algumas dificuldades que precisam ser explicitadas.

Tais dificuldades também não estão ausentes na tentativa de construção de uma governança internacional. Antes de tudo, é preciso superar as graves desigualdades existentes nos países ou regiões que pretendem construir órgãos de deliberação supranacionais. Não é possível elaborar e propor metas coletivas de desenvolvimento, se os governos possuem condições desiguais para o cumprimento dessas. Por esse motivo, torna-se fundamental que as energias iniciais fiquem concentradas no estabelecimento de relações políticas, sociais e econômicas mais equitativas entre os governos envolvidos.

A possibilidade de elaboração e execução de metas compatíveis com as condições de cada um dos membros é problemática, porque envolve níveis diferentes de desenvolvimento socioeconômicos. Como vimos, não é suficiente, por exemplo, que Foz do Iguaçu elabore políticas para erradicação da dengue em seu município sem que as cidades vizinhas também o façam, pois a proximidade existente permite facilmente a migração de doentes e insetos contaminados. Da mesma forma, é inútil o governo paraguaio estabelecer metas para acabar com o desemprego em Ciudad Del Este, se, no município brasileiro de Foz do Iguaçu, existe uma quantidade significativa de desempregados que se deslocam ao Paraguai, diariamente, em busca de trabalho. Em outras palavras, ou se estabelecem políticas comuns de desenvolvimento ou os municípios circunvizinhos sofrerão as consequências das políticas unilaterais devido ao tradicional efeito dominó.

Não suficiente, a desigualdade de participação e intervenção entre os países fomentam o surgimento de novas hierarquias de poder que são contrárias à perspectiva de desenvolvimento regional supranacional, pois, gradativamente, as localidades mais ricas acabam determinando as regras que orientarão a construção dos objetivos e as estratégias de realização das atividades. Por isso, pensar no desenvolvimento regional vinculado à ideia de governança é mais viável do que refletir partindo exclusivamente da instituição formal governo. Como vimos, a governança possibilita a participação de diferentes sujeitos governamentais e não-governamentais preocupados com as questões locais e dispostos a fomentar e a executar um conjunto de tarefas que permitam uma melhor condição de vida para os moradores da Tríplice Fronteira como um todo.

As relações internacionais contemporâneas vivenciam simultaneamente a diminuição do poder de intervenção dos Estados em algumas esferas e o crescimento da importância da sociedade civil organizada, principalmente no que se refere à fiscalização e ao acompanhamento das políticas públicas e à execução de algumas atividades nas quais o Estado se encontra ausente devido ao recrudescimento do neoliberalismo. Observando tal questão de uma forma mais ampla, Hurrell (1999) afirma que

o sistema de estados não é, obviamente, a única estrutura da ordem mundial. Argumentos poderosos, ainda que frequentemente exagerados, avaliam a globalização retirando poder, autoridade e identidade dos estados. Por um lado, muitas forças socializantes mais vigorosas do mundo político contemporâneo não emergiram dos sistemas estatal, mas dos mercados e do

poder de seus atores dominantes. Por outro lado, enquanto a sociedade civil transnacional é, ela mesma, um cenário contestado e conflituoso, grupos dentro deste cenário se tornaram personagens centrais na política da governança global (Hurrell, 1999, p. 61).

Em outras palavras, Hurrell (1999) chama a atenção para o fato de que os atores mais importantes da atual conjuntura, muitas vezes, não são os estados, mas as personificações das relações sociais e de capital oriundas da contemporaneidade. Contudo, isso não quer dizer que existe um pensamento hegemônico dentro da sociedade civil organizada, muito pelo contrário, há uma constante luta por posições que exige o estabelecimento de acordos e reavaliações dos processos. Logo, segundo Hurrell (1999), é fundamental a construção de formas ou de meios que forcem as partes envolvidas nos diálogos internacionais a seguirem aquilo que é combinado previamente. Para tanto, é preciso que cada um dos membros ou dos participantes da organização supranacional tenha claro os objetivos, as metas e os seus limites.

O desenvolvimento regional e a paradiplomacia

De modo geral, a discussão apresentada até o presente momento sustenta duas amplas tendências contemporâneas da política internacional que, necessariamente, não precisam ser excludentes. Dentro de uma perspectiva, acreditamos que o desenvolvimento dos Estados Nacionais encontra-se limitado em vista da incapacidade de os governos administrarem todas as variáveis derivadas da mundialização socioeconômica e da interdependência dos mercados. Para tanto, é emergencial a formação de grandes organizações supranacionais visando à construção de políticas que consigam traçar metas e estratégias de desenvolvimento comum para as nações aliadas. Todavia, vários são os autores que questionam essa possibilidade, apresentando como argumentos alguns princípios referentes à soberania de cada país, as desigualdades pré-existentes em cada nação, os limites de distribuição de renda encontrados no atual sistema sociometabólico e a formação de novas hierarquias de poder. Esses são fatores que situam os governos mais ricos como controladores do processo e criadores das regras que regem estas novas instituições.

Outro aspecto a ressaltar é o reconhecimento da tendência que afirma que a globalização, ao mesmo tempo em que universaliza usos e costumes, fragmenta práticas sociais e políticas. Semelhante ao que ocorre com as grandes empresas, que estão descentralizando e diminuindo a complexidade de seus processos em busca de uma maior agilidade, os Estados Nacionais também estão, gradativamente aumentando o espaço de atuação existente para as suas subdivisões ou regiões e aproximando os seus núcleos de execução da população em geral. Em outras palavras, as nações estão deixando de ter uma estrutura de poder verticalizada e hierarquizada, para valorizar, crescentemente, uma organização mais horizontal e democrática, fato que possibilita um melhor

fluxo de informações e a resolução de problemas locais de forma mais imediata.

Nesse sentido, Keating (2000) constata a ampliação das relações estabelecidas entre as nações e as suas subdivisões, ou seja, com seus estados, departamentos ou províncias. Na opinião desse autor,

econômicamente, las regiones buscan inversiones, mercados para sus productos y tecnología para su modernización. En un mundo cada vez mejor comunicado, también se promocionan como destinos turísticos. Las inversiones directas suponen creación de empleo y crecimiento económico, así como la aparición de nuevos sectores económicos, pero conllevan el riesgo de la dependencia y la inseguridad, ya que el capital puede marcharse tan fácilmente como llegó. Esta situación, a menudo, queda equilibrada por políticas de ayuda a las empresas locales, especialmente a las de pequeño y medio tamaño (Keating, 2000, p. 54).

Entretanto, não existe um modelo pré-concebido de atuação das regiões no mundo globalizado, uma rápida observação permite afirmar que as diferenças variam conforme os interesses e as estratégias. Nessa perspectiva, anotamos que

algunas regiones buscan construir un modelo distinto de desarrollo, basado en la existencia de vínculos estrechos entre el gobierno y la empresa privada, el reconocimiento de un interés territorial mutuo y la consiguiente inserción de la región en la economía global. Esta estrategia neocorporativista queda reforzada por una identidad y cultura compartidas y un proyecto político destinado a garantizar una verdadera autonomía funcional para la región, asegurando el control local de todos los resortes políticos y económicos (Keating, 2000, p. 55).

Não suficiente, constata-se que algumas regiões ingresam no mundo globalizado através do fortalecimento de aspectos comuns a outras nações ou localidades do globo, como, por exemplo, as aproximações culturais e identitárias estabelecidas através de semelhanças étnicas, linguísticas e religiosas. Exemplos disso podem ser observados na ligação cada vez mais estreita entre os países lusófonos, entre a cidade de Quebec e a França ou entre as diversas regiões muçulmanas. Dentro de uma outra ótica, mas ainda se aproveitando das possibilidades da globalização, existem regiões que buscam espaço internacional para explicitar suas diferenças em relação ao próprio país em que estão inseridas, objetivando reconhecimento internacional para alimentar suas particularidades e possíveis lutas separatistas, como é o caso da Catalunha na Espanha.

Contudo, nem todos os Estados Nacionais possuem uma estrutura jurídica adequada para o fomento de relações internacionais dentro de uma esfera menor, regional, já que essas mudanças políticas envolvem o ingresso de novos sujeitos interessados na consolidação de uma governança que permita o bom desenvolvimento regional em um contexto mundial. Essa maior independência das regiões, associada à prática da governança, compõe aquilo que conhecemos como paradiplomacia, ou seja,

as práticas diplomáticas que necessariamente não estão sob o controle exclusivo do Estado Nação, e que envolvem um conjunto de atores governamentais e não governamentais. Nessa direção,

la paradiplomacia forma parte de la ampliación del ámbito de los asuntos internacionales, dentro del cual ya no son los Estados los únicos actores. Las regiones actúan junto con las empresas, sindicatos, movimientos sociales y organizaciones transnacionales como Greenpeace u Oxfarm (Keating, 2000, p. 58).

Assim,

la paradiplomacia no significa lo mismo que la diplomacia estatal convencional, que a menudo persigue un interés nacional específico en el escenario internacional. Es mucho más específica y delimitada, a menudo oportunista y experimental. Realmente la actividad está revestida de una fuerte lógica funcional y ya hemos apuntado cómo se ha extendido debido a la globalización y a la necesidad de las regiones de operar en el mercado global (Keating, 2000, p. 66-67).

A Argentina, por exemplo, vivenciou muitas mudanças na sua política diplomática durante o seu processo de democratização na década de 1990. Entre essas, destaca-se a criação da *Subsecretaría de Relaciones Institucionales*, dependente da *Secretaría General y de Coordinación*, no ano de 1992. Os principais objetivos desse departamento eram auxiliar, instrumentalizar e efetivar a coordenação das relações exteriores estabelecidas no âmbito nacional, provincial e municipal. Indo além disso, o departamento também era responsável pela formulação de planos, programas e projetos que fortalecessem as relações internacionais descentralizadas, ou seja, aquelas que ocorrem em nível regional. De modo geral, podemos afirmar que essas reformas promovidas vislumbravam responder à nova conjuntura que estava sendo configurada com a abertura econômica no referido período (Colacrai e Zulbelzú, 2004).

Um exemplo significativo das consequências das modificações estabelecidas nas políticas de relações exteriores da Argentina pode ser visto no caso da região de Córdoba. Embora a experiência no estabelecimento de convênios internacionais e na busca de investimentos estrangeiros seja anterior à própria criação da *Subsecretaría de Relaciones Institucionales*, tais práticas sofreram um enriquecimento ao longo da década de 1990, envolvendo um conjunto de ações que passaram pela divulgação dos produtos existentes na região fora da Argentina, pela assinatura de vários convênios com sujeitos governamentais e não governamentais estrangeiros e por reformas organizacionais no interior da própria Província de Córdoba, visando facilitar sua paradiplomacia (Colacrai e Zulbelzú, 2004).

A soma da paradiplomacia com a governança constitui-se como uma nova possibilidade para as regiões que almejam o desenvolvimento regional sustentável. A paradiplomacia, por prever relações diplomáticas, partindo de pequenas localidades; e a governança, por ampliar o número de sujeitos ativos na política local e por trabalhar com fundamento em metas e estratégias bem

delineadas. Nesse quadro, constata-se que uma das possibilidades de melhoria nas condições de vida dos moradores da região da Tríplice Fronteira seja o fortalecimento de suas relações internacionais. Como salientamos, os problemas existentes em uma das cidades limítrofes traz rápidas consequências para as demais; logo, as políticas socioeconômicas engendradas precisam envolver a região como um todo.

Embora a paradiplomacia preveja relações internacionais com países não fronteiriços, como é o caso de Córdoba, que estabelece a maioria de seus convênios com nações europeias, nada impede que ela seja aplicada orientada para os seus limites físicos e culturais, considerando as condições existentes em países vizinhos. Para tanto, é fundamental a implantação de um fórum internacional privilegiado de discussão e deliberação, que tenha poder de estabelecer metas, realizar convênios, construir projetos, traçar estratégias e cobrar a execução do que foi planejado. No entanto, esse espaço deve ser público e composto por instituições governamentais e não governamentais, como ONGs, movimentos sociais, centrais sindicais, associações profissionais, comerciais e industriais.

Contudo, não podemos pensar que a paradiplomacia é a solução para todos os problemas, pois ela é ainda uma prática muito recente. A instalação ou a implantação de tal tipo de política engloba a elaboração de tarefas que não esbarrem nos limites impostos pelos governos federais e que não seja reflexo exclusivo de interesses privados. A paradiplomacia ou o suposto fórum internacional deve estar centrado na vontade pública; logo, a administração precisa ser transparente e objetiva. Como observa Keating (2000),

la paradiplomacia es un fenómeno bastante reciente y sujeto en gran medida a la prueba y error en la medida en que las regiones experimentan lo que funciona y lo que resulta rentable en la relación con costos y resultados. Algunas regiones, tras realizar este balance de costos y resultados, comienzan a darse cuenta de que gran parte de lo que han estado haciendo tiene pocos efectos prácticos y, como consecuencia de ello, se replantean su actividad (Keating, 2000, p. 70).

Não suficiente, "la paradiplomacia no ha probado ser una herramienta de transformación de los Estados, excepto donde éstos ya se estaban desintegrando por otras razones, como puede ser el caso de Bélgica o, tal vez, de Canadá" (Keating, 2000, p. 71). Entretanto, estes apontamentos não eliminam totalmente as potencialidades desse tipo de diplomacia, pois este "representa una importante nueva dimensión tanto para el regionalismo como para las relaciones internacionales, otra evidencia más del desvanecimiento de la distinción entre asuntos internos e internacionales y entre los ámbitos nacionales y regionales" (Keating, 2000, p. 71).

Para finalizar, é importante destacar que a globalização cada vez mais parece um fenômeno inevitável, pois, se ela não interfere diretamente nos governos, é porque esses fecham suas fronteiras, protegendo-se dela. Logo, é fundamental pensarmos em possíveis caminhos de desenvolvimento que saibam trabalhar

adequadamente com essa questão, pensar que cada realidade possui aspectos distintos e que precisam ser considerados. Não é possível entender Foz do Iguaçu, sem analisar Ciudad Del Este e Puerto Iguazú, como também não é possível pensar na construção de políticas comuns, sem considerar que tal exercício será repleto de conflitos de interesses e de classes. A paradiplomacia, a governança, ou qualquer outra denominação que represente uma tentativa de administração internacional conjunta, são propostas que redirecionam o poder e os debates ao se tornarem canais abertos para a participação da sociedade civil organizada, fato relevante em um lugar caracterizado pelo desinteresse político e por uma falta de clareza dos limites do público e do privado.

Referências

- ASSOCIAÇÃO COMERCIAL E INDUSTRIAL DE FOZ DO IGUAÇU (ACIFI). 2005. *A conjuntura econômica de Foz do Iguaçu: 1990-2004*. Foz do Iguaçu, ACIFI, 121 p.
- CAMARGO, S. 1999. Formas de governança no contexto da globalização. *Revista Contexto Internacional*, 21(2):225-257.
- CARDIN, E.G. 2006. *Sacoleiros e "laranjas" na tríplice fronteira: uma análise da precarização do trabalho no capitalismo contemporâneo*. Araraquara, SP. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual Paulista – UNESP, 106 p.
- COLACRAI, M.; ZUBELZÚ, G. 2004. Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década: una lectura desde las relaciones internacionales. In: L.E. WANDERLEY.; T. VIGEVANI (orgs.), *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo, PUC/Unesp/Cedec/Fapesp, p. 313-344.
- HELD, D.; MCGREW, A. 2001. *Prós e contras da globalização*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 112 p.
- HURRELL, A. 1999. Sociedade internacional e governança global. *Revista Lua Nova*, 46: 55-75.
- IANNI, O. 2002. *Teorias da globalização*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 271 p.
- KANT, I. 2009. *A paz perpétua e outros opúsculos*. Lisboa, Edições 70, 200 p.
- KEATING, M. 2000. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estratégias. In: M. KEATING; F. ALDECOA, *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Barcelona, Marcial Pons, p. 11-28.
- MÉSZÁROS, I. 2002. *Para além do capital*. São Paulo, Boitempo, 1104 p.
- NYE, J. S. 2002. *O Paradoxo do poder americano*. São Paulo, UNESP, 293 p.
- PRADO, F.H. 2003. *Grupos de pressão: teoria e prática, o caso Foz do Iguaçu*. Florianópolis, SC. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina UFSC, 171 p.
- ROSENAU, J.N. 2000. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, J.N.; E. CZEMPIEL (orgs.), *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília, UNB, p. 11-46.

Submetido em: 09/01/2009

Aceito em: 21/05/2009