

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA  
NÚCLEO DE PESQUISAS SOBRE DESENVOLVIMENTO SÓCIO-ESPACIAL

**DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E ESPAÇO URBANO**  
**FRONTEIRIÇO:**

Da fratura sociopolítico-espacial ao ativismo transnacional de escala local em  
Santana do Livramento-Rivera

RAFAEL ZILIO

Rio de Janeiro  
2012

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA  
NÚCLEO DE PESQUISAS SOBRE DESENVOLVIMENTO SÓCIO-ESPACIAL

**DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E ESPAÇO URBANO**  
**FRONTEIRIÇO:**

Da fratura sociopolítico-espacial ao ativismo transnacional de escala local em  
Santana do Livramento-Rivera

RAFAEL ZILIO

Dissertação de mestrado apresentada à Banca Examinadora como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre junto ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Lopes de Souza

Rio de Janeiro  
2012

RAFAEL ZILIO

**DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E ESPAÇO URBANO**

**FRONTEIRIÇO:**

Da fratura sociopolítico-espacial ao ativismo transnacional de escala local em  
Santana do Livramento-Rivera

Dissertação de mestrado apresentada à Banca Examinadora como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre junto ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, sob orientação do Prof. Dr. Marcelo Lopes de Souza.

Aprovada em 04/06/2012

---

Prof. Dr. Marcelo Lopes de Souza (Orientador)  
(PPGG / IGEO / UFRJ)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Olga Maria Schild Becker (Membro)  
(PPGG / IGEO / UFRJ)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Encarnação Beltrão Sposito (Membro)  
(FCT / UNESP-Presidente Prudente)

---

Prof. Dr. William Ribeiro da Silva (Suplente)  
(PPGG / IGEO / UFRJ)

---

Prof. Dr. Oscar Alfredo Sobarzo Miño (Suplente)  
(POSGEA / UFRGS)

## AGRADECIMENTOS

- Aos meus pais e meu irmão, que me possibilitaram ter a concentração e estabilidade necessária para a realização desta dissertação. Palavras sempre serão insuficientes;
- Ao meu orientador Marcelo Lopes de Souza pela competente orientação, pelas conversas enriquecedoras, pelo agir ético – tão fundamental e ao mesmo tempo tão ausente do meio acadêmico nos dias atuais – e pelo crescimento intelectual proporcionado nesses anos de convivência;
- Às agências de fomento CAPES e FAPERJ pelas bolsas de estudo que me possibilitaram ter dedicação exclusiva ao mestrado;
- Aos colegas e amigos do NuPeD pelo apoio e pela amizade iniciada no início desta pesquisa, mas que certamente não se encerra com seu final;
- Aos geógrafos amigos de longa data do Rio Grande do Sul, contatos que engrandecem a alma e estão sempre presentes, de uma forma ou de outra;
- Àqueles(as) santanenses e riverenses entrevistados nesta pesquisa, que abriram suas casas para uma *charla* acompanhada de um mate, compartilharam suas ideias e me enriqueceram com sua simplicidade e inteligência.

A sociedade, sempre já instituída, é autocriação e capacidade de autoalteração  
(CASTORIADIS, 1992: 123)

## **FRONTERA**

Jorge Drexler

*Yo no sé de dónde soy,  
mi casa está en la frontera  
Y las fronteras se mueven,  
como las banderas.*

*Mi patria es un rinconcito,  
el canto de una cigarra.  
Los dos primeros acordes  
que yo supe en la guitarra.*

*Soy hijo de un forastero  
y de una estrella del alba,  
y si hay amor, me dijeron,  
y si hay amor, me dijeron,  
toda distancia se salva.*

*No tengo muchas verdades,  
prefiero no dar consejos.  
Cada cual por su camino,  
igual va a aprender de viejo.*

*Que el mundo está como está  
por causa de las certezas  
La guerra y la vanidad  
comen en la misma mesa*

*Soy hijo de un desterrado  
y de una flor de la tierra,  
y de chico me enseñaron  
las pocas cosas que sé  
del amor y de la guerra.*

*Mi casa está en la frontera.*

## RESUMO

A presente dissertação versa a respeito de ativismos sociais num contexto de espaço urbano fronteiriço. A partir da ideia de planejamento e gestão urbanos como uma atividade primordialmente política, analisamos aberturas institucionais do Estado para certa participação tomando-se por base o caso das cidades-gêmeas de Santana do Livramento-Rivera, na fronteira Brasil-Uruguaí. Essas cidades se caracterizam pelo alto nível de integração de diversas dimensões sociais e apresentam uma conurbação internacional, onde o tecido urbano é contínuo e passa-se de um Estado nacional para outro ao se atravessar apenas uma avenida. Visto isso, abordam-se políticas institucionais do Estado local adjetivadas de “participativas” através de dois pontos: os discursos do Estado local e os discursos da sociedade civil. Os discursos do Estado local são examinados através da análise do Plano Diretor Participativo de Santana do Livramento e do Orçamento Participativo de Rivera. Já os discursos da sociedade civil são tratados não apenas através da participação nas aberturas institucionais, mas também nas relações entre si, *apesar* do Estado. Identificamos a existência de uma *fratura sociopolítico-espacial internacional* nesse referencial empírico, fenômeno geográfico que remete à fratura político-institucional do tecido urbano por parte de dois Estados nacionais. Nesse sentido, apresentamos e discutimos as estratégias e as práticas espaciais do ativismo de bairro dos dois lados do limite internacional, que desafiam e superam, ainda que parcialmente, a referida fratura ao realizarem trocas de experiências e formularem ações conjuntas quanto ao planejamento e à gestão do espaço urbano. Assim, constatamos um *ativismo transnacional de escala local*, uma vez que se trata de um ativismo que perpassa o limite entre Estados ao mesmo tempo em que se esgota na escala local. Por fim, discutimos algumas potencialidades que cidades fronteiriças apresentam no que tange ao desenvolvimento de um ativismo transnacional de maior ambição, potencialidades estas que dizem respeito ao *espaço híbrido* e à *situação de encontro* numa fronteira que mais aproxima do que limita seus habitantes, colocando-se assim em debate a própria ideia de fronteira, distinguindo as fronteiras estatais das fronteiras não-estatais.

**Palavras-chave:** ativismo de bairro; cidades fronteiriças; canais institucionais participativos; fratura sociopolítico-espacial; ativismo transnacional.

## ABSTRACT

This dissertation is about social activism in a border urban space context. From the idea of urban planning and management as a primarily political activity, we analyze institutional openings of the State for some participation building on the twin-cities of Santana do Livramento-Rivera, on the Brazil-Uruguay boundary. These cities are characterized by the high level of integration in various social dimensions and they present an international conurbation where the urban tissue is continuous, and there it goes from one Nation-State to another only by crossing an avenue. Then, we examine institutional policies of the local State adjectived as “participatives” by two points: the local State discourses and the civil society discourses. The local State discourses are approached through the analysis of the Santana do Livramento’s Participative Director Plan and the Rivera’s Participative Budget. The civil society discourses, on the other hand, are examined not only through the participation on the institutional openings, but also on the relations between them, *despite* the State. We have identified the existence of an *international sociopolitic-spatial fracture* in this empirical reference, a geographical phenomenon that refers to the institutional and political fracture in the urban tissue by two Nation-States. In this sense, we present an discuss the strategies and spatial practices of the neighborhood activism on both sides of the international limit that challenge and overcome, at least partially, the fracture when they share experiences and build actions for the urban space planning and management. Thereby, we find a *local scale transnational activism*, because of this is an activism that cross the States limits withal runs out on the local scale. Finally, we discuss some potentialities that border cities present about the developing of a more ambitious transnational activism, potentialities that relate to the hybrid space and the meeting situation in a frontier that closes more than limits its inhabitants, distinguishing State frontiers and non-State frontiers.

**Key words:** neighborhood activism; border cities; institutional openings; sociopolitic-spatial fracture; transnational activism.

# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO .....	3
INTRODUÇÃO .....	5
CAPÍTULO I: caminhos e pressupostos .....	13
1.1. Fundamentos político-filosóficos e abordagem teórico-conceitual .....	13
1.2. Referencial empírico e ferramentas teóricas para a leitura da fronteira .....	19
1.3. Metodologia .....	25
CAPÍTULO II: o quadro geral da participação a partir do Estado .....	31
2.1. As políticas do Estado local .....	34
CAPÍTULO III: o quadro geral da participação a partir dos discursos da sociedade civil.....	48
3.1. Imergindo na sociedade civil .....	53
CAPÍTULO IV: potencialidades de um ativismo transnacional emancipatório através das cidades fronteiriças .....	63
4.1. Caminhos do transnacionalismo .....	63
4.2. Desdobrando a escala com a política de escalas .....	66
4.3. As cidades fronteiriças no contexto latinoamericano .....	68
4.4. O transnacionalismo do sul .....	73
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	77
BIBLIOGRAFIA .....	83

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: distinção entre ações coletivas, ativismos e movimentos sociais.....	18
Figura 2: localização de Santana do Livramento-Rivera e sua conurbação internacional.....	21
Figura 3: graus de abertura para a participação popular no planejamento e na gestão urbanos.....	35
Figura 4: etapas do processo de construção do Plano Diretor de Santana do Livramento.....	39
Figura 5: etapas do processo de Orçamento Participativo de Rivera.....	42
Figura 6: material de divulgação do Orçamento Participativo de Rivera em 2010.....	44
Figura 7: material de divulgação da assembleia do setor G do Orçamento Participativo de Rivera em 2010.....	45
Figura 8: tipologia de formas de coalizões transnacionais.....	58
Figura 9: modelo de interações políticas entre ativismos e entre Estados, considerando a condição fronteiriça do espaço urbano.....	60
Figura 10: rede hipotética de organizações de um movimento social transnacional.....	71

## LISTA DE FOTOS

Foto 1: avenida internacional “dividindo” Uruguai (à esquerda) e Brasil (à direita), em Rivera-Santana do Livramento.....	22
Foto 2: Praça Internacional de Santana do Livramento-Rivera.....	22

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: estrutura do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão de Santana do Livramento.....	38
--------------------------------------------------------------------------------------------------	----

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: porcentagem de recursos destinados ao Orçamento Participativo de Rivera em 1 ano, em relação às demais saídas do Orçamento.....	45
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

## APRESENTAÇÃO

A capacidade de autoalteração da sociedade para Castoriadis encontra a hibridez fronteiriça para Drexler ao construir uma territorialidade fértil para a união de culturas no “fim” de um contexto nacional, mas no “meio” de uma região que não respeita fronteiras estatais, ou melhor, constrói suas próprias fronteiras. Este trabalho apresenta limites comuns ao binômio capitalismo+“democracia” representativa, mas também possibilidades, oportunidades, recursos espaciais que propiciam o encontro, o diálogo e a experiência transnacional ainda que em uma escala local.

Se o *cantautor* Jorge Drexler não sabe de onde é pois sua casa está na fronteira, é possível ajudá-lo afirmado que a fronteira não é necessariamente uma periferia – principalmente em se tratando da borda Brasil-Uruguai – mas sim o centro de algo pouco usual a nível mundial, onde elementos de autoinstituição da sociedade podem ganhar novos contornos, ares, rumos, sabores e sons. Esse “limite”, símbolo da continuidade *gaucha* além-fronteiras estatais, é tomado aqui como centro. *Yo sé de dónde soy pues mi casa está en la frontera...*

Os caminhos e descaminhos que culminaram nesta dissertação de mestrado duraram aproximadamente três anos. Ao final da minha graduação na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, uma nuvem de interesses pairava em minha mente ao pensar sobre o que fazer em meu Trabalho de Graduação (conhecido como “monografia” em outras Universidades). Porém, minhas inquietações eram específicas e advindas principalmente da cadeira de Geografia Política: como uma abordagem da política na Geografia pode ser menos conservadora, e utilizar uma ideia de política que vá além do discurso estadocêntrico? Que organização espacial pode ser pensada através de uma Geografia Política radicalmente crítica? Com isso em mente, optei por tomar como referencial empírico a fronteira, um dos objetos geográficos mais discutidos nesse campo da Geografia, pois eu não somente possuía conhecimento empírico dessa espacialidade desde meu nascimento (em Uruguiana), como também me interessava o fato de se tratar de um espaço topometricamente distante dos centros de decisão formal e estar em situação de encontro, e não de ruptura, em desconformidade com as ideias mais tradicionais sobre fronteiras estatais. Isso confere uma imersão intrínseca à identidade do autor, estando, pois, mergulhado em um mar de significações que em nada se aproxima do receituário positivista de separação rígida entre

sujeito e objeto. No início do meu Trabalho de Graduação foram sistematizadas as ideias que antes estavam dispersas, e o tema dos canais institucionais “participativos” e suas implicações no planejamento e na gestão urbanos na fronteira me pareceu um caminho apropriado para dar foco aos meus interesses. Nessa oportunidade, me detive apenas na análise das políticas por parte do Estado e algumas implicações espaciais destas. Com a dissertação de mestrado, ampliou-se o escopo da análise, agregando o discurso dos ativismos sociais e pensando essa espacialidade fronteira como propiciadora de possibilidades para um ativismo transnacional. É pelo caminho das relações entre política e espaço, através do planejamento e da gestão urbanos e do amálgama político-cultural da fronteira norte (para o uruguaio) e sul (para o brasileiro), que esta dissertação segue.

# INTRODUÇÃO

As relações entre espaço e política nos ajudam a compreender o grau de autodeterminação da sociedade e suas instituições autoritárias, coercitivas ou efetivamente democráticas, sendo que a dimensão espacial da política revela um espectro de possibilidades que vão desde organizações espaciais ditatoriais a espacialidades autogestionárias. Pode-se apreender a democracia através de diferentes escalas e entidades espaciais, entre elas, a cidade, considerando umbilical a ligação entre a democracia e a cidade. Desde a Antiguidade, a cidade é o espaço privilegiado da discussão, da difusão de informações e das decisões que afetam o interesse público. Para situações de co-presença, ressignifica-se e reestrutura-se a cidade de forma a comportar o processo democrático. Através do planejamento e a gestão urbanos, atividade concebida aqui, assim como em Souza (2006), primordialmente como *política*, temos um indicativo do grau de abertura ou restrição à tomada de decisões numa determinada sociedade, e a organização espacial advinda de um planejamento e de uma gestão menos ou mais democráticos é um componente essencial na análise da política desde a Geografia. Da Grécia antiga, com uma democracia não-universal (sem a participação de mulheres, estrangeiros e escravos), passando por experiências na chamada Idade Média europeia e chegando ao Iluminismo europeu, temos exemplos de como as ideias de democracia foram se modificando. Mas, que democracia? O modelo de representação e suas variações nos bastam? Nos valem as pistas que as reflexões de Castoriadis (1992, 2002, 2005, entre outros) nos legam, chegando ao espaço social<sup>1</sup>, o espaço socialmente produzido, produto e condicionante das relações sociais na forma de análise sobre o planejamento e a gestão do espaço. A partir da natureza do horizonte político-filosófico de pensamento e ação, temos diferentes possibilidades de se abordar as ligações entre planejar e gerir espaço, e o processo de democratização dessa atividade, afinal: quem planeja o espaço? Para que o espaço é planejado? Como o espaço é planejado? E, principalmente, *para quem* o espaço é planejado?

Nesse sentido, o planejamento e da gestão do espaço urbano se apresenta de suma importância para analisarmos a dimensão espacial da política, seja através das projeções espaciais do poder (territórios), do respeito e do uso dos sentimentos de lugar para configurar

---

<sup>1</sup> As contribuições para o estabelecimento de uma ponte para a espacialização das reflexões de Castoriadis podem ser encontradas, dentre outras obras, em Souza (2002: 60 e segs.; 2006: 31e segs.).

espaços de participação popular, ou dos obstáculos, limitações e condicionamentos que uma organização do espaço autoritária, intrinsecamente heterônoma, proporciona. Nisso, abordagens tecnocráticas, verticais, “de gabinete”, pautadas na burocracia ou mesmo pensadas somente pela classe dos gestores, contribuem para a manutenção e a reprodução da ideia do planejamento como uma atividade competente apenas a um grupo seletivo. Contudo, pensar, discutir e decidir sobre o lugar, o bairro, a cidade ou mesmo um conjunto de cidades é um exercício primordialmente *público*, conforme será aprofundado no capítulo I. Conquanto a relação entre política e Geografia, na subárea conhecida como Geografia Política, tenha sido já há alguns anos trabalhada com uma perspectiva não-estadocêntrica, abordagens verticalizantes, estritamente ligadas ou dependentes de oficialidades, ou mesmo relações internacionais primordialmente estatais têm constituído a grande parte das análises geopolíticas. Realizamos aqui uma abordagem de ativismos sociais a partir de suas relações entre si, mas também com o Estado, através do planejamento e da gestão urbanas, nos valendo de uma perspectiva *estadocrítica*<sup>2</sup>, com a política sendo concebida de maneira mais ampla do que a política formalmente instituída e comumente concebida (BOOKCHIN, 2003). Nessa direção, a tensão Estado-sociedade/ativismos sociais, e também Estado-cidade, se fazem presentes.

Com o advento do Estado territorial moderno na Europa, modelo posteriormente expandido para todo o mundo, a cidade começa a perder sua função de arena pública em detrimento desse elemento fundamental para a expansão geográfica do capitalismo nascente. Nesse processo, as decisões que antes eram tomadas na cidade, essas com relativa autonomia, foram deslocadas para o aparelho de Estado, conforme descrito e analisado em Bookchin (1995: 57-58), uma instância separada da coletividade e instituída de forma a assegurar essa separação (CASTORIADIS, 1992: 133). Da centralização dos negócios de interesse público e das necessidades de “estabilização” social decorrentes dessa mudança nas relações de poder surge o princípio da representação e, com a influência da antiguidade clássica exercida sobre o Iluminismo, a democracia sofre uma “adaptação” – isso após a onda de revoluções burguesas, principalmente com a Revolução Francesa, que rompeu com o absolutismo em

---

<sup>2</sup> Um perspectiva estadocrítica, segundo Souza (2008: 44; 2010), admite o aproveitamento de margens de manobra por parte de ativismos sociais suscitadas por uma *conjuntura* do Estado favorável, enquanto *governo*, mas sem deixar de lado a crítica não somente do Estado capitalista, mas também do Estado em geral: “existindo em uma sociedade marcada por conflitos e contradições, na qual os oprimidos também elaboram e possuem saberes, exercem (contra)poderes e desenvolvem (contra)projetos, o Estado é sujeito, ele mesmo, a, conjunturalmente, apresentar fortes contradições internas. Tais contradições oferecem *pontos vulneráveis* e *potencialidades* a serem *eventualmente* explorados pelos movimentos sociais: brechas legais, instâncias participativas oficiais, recursos públicos” (SOUZA, 2010: 26, grifos do original).

prol de uma maior “abertura” do Estado aos interesses de diferentes grupos, nesse caso, a crescente burguesia. Segundo esse princípio de representação, com a organização político-espacial estatal e com os grandes números populacionais, seria necessário que uma parcela da população fosse incumbida de representar o restante das pessoas em assembleias. Contudo, historicamente esse princípio recebeu severas críticas tanto da esquerda autoritária (como o marxismo) quanto da esquerda libertária, a começar pelo anarquismo clássico. Se para os primeiros o Estado era um comitê executivo da burguesia e seria preciso que os trabalhadores “tomassem” o poder do Estado através de um partido, estabelecendo a “ditadura do proletariado”, para os libertários o próprio Estado era um grave empecilho à justiça social e essencialmente antidemocrático. Já na segunda metade do século XX, aprofundando a análise da tradição libertária, ao mesmo tempo anticapitalista e contra o socialismo burocrático-autoritário, Castoriadis denominará a “democracia” representativa como sendo uma oligarquia liberal (CASTORIADIS, 2005: 209). No presente trabalho, para o texto se tornar menos “poluído”, utilizaremos a expressão *sistema representativo*, cuja análise será aprofundada no capítulo I. A democracia (ou a falta dela) chega, então, nas cidades, onde a prerrogativa de *ágora*, de arena pública e pretensamente democrática, é esvaziada em detrimento da excessiva mercantilização do espaço urbano, da exacerbação do individualismo presente nas mais diferentes esferas de convivência cotidiana, na segregação residencial dos pobres urbanos e na autosegregação das elites, fragmentando o tecido sociopolítico-espacial da cidade (SOUZA, 2000: 176 e segs.; 2006: 466 e segs.). É nesse sentido que Bookchin fala da *urbanização sem cidades* (BOOKCHIN, 1995), o urbano sem vida política efervescente, na contemporaneidade. A cidade e os cidadãos deixam de ser o lócus privilegiado da política, da discussão, da decisão, em detrimento do aparelho de Estado, dominando territorialmente vastas áreas heterogêneas em diversos aspectos. As relações de saber-poder deslocam-se, essa instituição separada do restante da sociedade constitui-se por uma classe dos gestores, dos burocratas, ao passo que a *urbanização* – a construção de uma espacialidade altamente fragmentada e indutora de individualismo e competitividade numa “cidade” mercadoria – se sobrepõe à *cidadização*.

Contudo, no âmbito dessas contradições entre representação e efetiva participação, a relação Estado-sociedade civil apresenta inúmeros nuances. O Estado, apesar de ser uma instituição heterônoma, não é um “bloco homogêneo”. Com o passar dos séculos, o aparelho de Estado foi se complexificando e adentrando inúmeras esferas da vida, atuando muitas vezes intimamente associado ao capital privado, outras poucas vezes oferecendo diferentes aberturas à participação popular. Essa instituição, logo, está sujeita a pressões e

movimentações da sociedade que podem render aberturas institucionais, dependendo de fatores como as escalas temporais e espaciais tomadas como referência. O Estado, assim, apresenta contradições que podem servir estrategicamente para a diminuição da heteronomia, se apresentando como o que Poulantzas (1985) denominou de uma *condensação de forças*, ou simplesmente uma *conjuntura*. Uma conjuntura conservadora provavelmente acarretará formas autoritárias de governo, utilização excessiva do aparato repressor do Estado, e hiperprivilegiamento das camadas mais abastadas da sociedade. Por sua vez, uma correlação de forças progressista, usualmente tida como integrante da esquerda do espectro político, pode ceder a pressões populares, de movimentos sociais, em direção a uma maior transparência na administração estatal e à abertura de canais institucionais mais ou menos consistentemente participativos, apresentando, por exemplo, esquemas de Orçamento Participativo ou conselhos de planejamento e gestão setoriais.

Nas bordas dos Estados, as fronteiras historicamente foram tomadas como referência de separação estatal, de ruptura entre culturas, de choque entre diferentes dominações territoriais, zonas de conflito, e como passagem de circuitos ilegais de tráfico/contrabando dos mais diferentes produtos. Também se associa à fronteira, tradicionalmente, uma distância não somente topométrica dos grandes centros de decisão e difusão de informações no território nacional, sendo os habitantes da fronteira – os fronteiriços – associados ao “atraso”, aos circuitos ilegais da economia e portadores de uma cultura diferente daquela que é imposta por esses centros nacionais. Porém, existem diferentes configurações espaciais de fronteira, fazendo com que ideias de integração e continuidade também se associem às bordas do Estado. As peculiaridades da fronteira Brasil-Uruguai, por exemplo, nos mostram não somente uma alta integração em diversos aspectos da vida social e a dependência econômica, como também a *hibridação cultural*. Estando essa fronteira imersa não “no fim” de um contexto, mas sim “no meio” de outro contexto, diferente dos contextos nacionais (principalmente do contexto brasileiro), a fronteira Brasil-Uruguai, incluindo aí suas cidades fronteiriças, relativizam as noções de *centro* e *periferia*, conforme veremos ao longo desse trabalho.

Ao abordarmos as relações entre ativismos sociais e espaço urbano, temos a cidade fronteiriça em mente, o que nos traz inúmeras peculiaridades no que tange à normatização espacial, à situação de *encontro*, à mescla de culturas e a constituição de um modo de vida subjacente à chamada *condição fronteiriça*. O encontro é reforçado ao tomarmos como referencial empírico a fronteira entre Brasil e Uruguai e, mais especificamente, o caso que melhor representa essa configuração sócio-espacial: as cidades-gêmeas Santana do

Livramento (Brasil) e Rivera (Uruguai). Esse recorte espacial possui a maior quantidade de população, a maior atração de turistas, a única praça internacional do mundo (administrada conjuntamente pelos Estados locais dos dois lados do limite internacional), além de se mostrar o principal “palco” para as demonstrações de relacionamento amistoso entre os Estados brasileiro e uruguaio. No que diz respeito às aberturas institucionais do Estado local, no lado brasileiro temos, desde 2006, um Plano Diretor Participativo (uma política primordialmente de planejamento) e, do lado uruguaio, há um esquema de Orçamento Participativo (uma política primordialmente de gestão) desde o ano de 2005 – ambas as políticas serão objeto fundamental de análise dessa dissertação.

Não obstante, ao ser uma fronteira seca, o tecido urbano apresenta uma continuidade, sendo que, para se ir para o outro país, basta se atravessar uma avenida. Nesse contexto, a análise do papel de ativismos sociais no planejamento e gestão urbanos apresenta alguns diferenciais como: a luta institucional dúplice – normatizações espaciais e abertura de canais institucionais diferentes dos dois lados do limite internacional; o planejamento e a gestão da cidade sendo feitos “pela metade”; e as possibilidades de os ativismos sociais se relacionarem entre si, tecendo redes de relações que se tornam transnacionais em escala local. Devido a essa integração, e mesmo união, Santana do Livramento-Rivera será aqui colocada como uma mesma cidade, fraturada político institucionalmente pela dominação territorial do Estado, devidamente grifada com o hífen entre o lado brasileiro e o lado uruguaio, justamente para demonstrar essa cumplicidade.

No bojo desse referencial empírico, devido às diferentes institucionalidades operando no mesmo tecido urbano, planejando, gerindo, pensando, enfim, normatizando o espaço, temos uma fratura política no espaço urbano, a qual denominaremos de *fratura sociopolítico-espacial*. Esse fenômeno é comum em regiões metropolitanas, onde a divisão territorial da administração estatal opera rupturas de normatização em tecidos urbanos contínuos. Contudo, em Santana do Livramento-Rivera, há uma *exacerbação* da ruptura, com diferentes normatizações de Estados nacionais incidindo sobre o tecido urbano, constituindo, assim, uma *fratura sociopolítico-espacial internacional*. Isso em se tratando de relações institucionais formais. No entanto, ao abordarmos o planejamento urbano a partir dos ativismos sociais, vemos que a tessitura de redes atravessando o limite internacional denota a maior versatilidade política desses protagonistas, transnacionalizando o ativismo. Como veremos ao longo desse trabalho, o ativismo se esgota nesse recorte espacial, constituindo um *ativismo transnacional de escala local*. Esse processo, em parte, contribui para a diminuição dos efeitos da fratura político-institucional, e é esse caminho que percorreremos na presente

dissertação: da *fratura sociopolítico-espacial* ao *ativismo transnacional de escala local* em Santana do Livramento-Rivera.

Considerando que essas cidades se encontram altamente integradas econômica e culturalmente, e que, além disso, em ambas há políticas estatais participativas (sendo as mais expressivas o Plano Diretor Participativo em Santana do Livramento, e o Orçamento Participativo em Rivera), nos colocamos a seguinte indagação central, seguido de duas questões derivadas:

- De que modo a localização (fronteira-sinapse<sup>3</sup>) e a situação derivativa (condição fronteira) conferem limitações e potencialidades para a participação popular (e possível protagonismo popular) nas políticas de planejamento e gestão do espaço urbano em Santana do Livramento-Rivera?

1) Sendo um espaço urbano político-institucionalmente dividido por dois Estados territoriais, quais são as possibilidades de haver algum tipo de integração entre as políticas públicas participativas aplicadas nessas cidades? Quais são os esforços já existentes nesse sentido?

2) Que tipo de envolvimento os ativismos sociais existentes nesse espaço urbano têm tido com a construção e a implementação de tais políticas públicas? A existência dessas políticas tem servido para estimular e fortalecer ou, antes, para “aparelhar”, desmobilizar e enfraquecer os ativismos sociais?

A primeira indagação (1) nos remete ao plano do aparelho de Estado e à participação popular como complemento do sistema representativo. Foi interesse da pesquisa examinar a problemática da democracia e da justiça social na cidade, inclusive devido à importância e às implicações do contexto institucional. No entanto, é a segunda questão (2), aquela referente diretamente à sociedade civil e, mais especificamente, aos ativismos sociais, que dedicaremos maior atenção. Interessa-nos verificar o quanto, nesse espaço transfronteiriço – ao mesmo tempo uno e plural, híbrido, condicionado por limites institucionais e costurados por fluxos econômicos e de pessoas – ativismos sociais conseguem estabelecer uma agenda própria (e um espaço-tempo próprios). Investigamos o fato de esses ativismos estarem submetidos a

---

<sup>3</sup> Denominação utilizada pelo Ministério da Integração Nacional (2009), que será detalhada no capítulo I.

desafios semelhantes em matéria de convite à adesão a instâncias/canais participativos, e como esses agentes da sociedade civil preservam (ou não) a capacidade de ação propositiva independente, consistente e de horizonte crítico, sem tornarem-se simples apêndices do aparelho de Estado ou “co-gestores da crise” (SOUZA, 2006). Além disso, a questão que daí também se extrai é a seguinte:

- Que interações os ativismos sociais dos dois lados da divisa internacional estão mantendo entre si (ativismo transnacional), e como?

O recorte espacial desse trabalho consiste, portanto, nas cidades-gêmeas de Santana do Livramento-Rivera, na fronteira Brasil-Uruguai, e as datas de início das políticas “participativas” (2006 e 2005) nos encaminham para o recorte temporal. Analisamos os limites e possibilidades para a constituição e o desenvolvimento dos ativismos sociais, sendo que o *ativismo de bairro* será o foco de nossa atenção. Um dos limites fundamentais nesse contexto é a fratura sociopolítico-espacial advinda da condição fronteira, mas tomamos como possibilidade para a democratização do planejamento e da gestão urbanas a atuação desses ativismos e sua utilização dos recursos e das oportunidades da condição fronteira. Vemos, portanto, que a condição fronteira será tratada dialeticamente implicando nos limites e nas possibilidades. Outras oportunidades que a cidade fronteira apresenta aparecerão ao longo da dissertação e serão aprofundadas no capítulo IV.

A presente dissertação está dividida em introdução, quatro capítulos e considerações finais. No capítulo I, realizaremos uma abordagem e um aprofundamento teórico-conceitual sobre as ideias, os conceitos e os fundamentos político-filosóficos que balizam esse trabalho, oferecendo uma introdução às discussões presentes ao longo do texto, tais como a participação popular no planejamento e na gestão urbanas, a fronteira, o ativismo transnacional e as ferramentas conceituais geográficas que serão operadas. Será apresentado detalhadamente o referencial empírico, destacando a continuidade do tecido urbano e a fratura político-institucional provocada pelo Estado. Após, discutiremos sobre a metodologia empregada na realização da pesquisa que culminou nessa dissertação, com explicações, detalhamentos, justificativas das escolhas realizadas, insuficiências e dificuldades na execução do projeto.

O capítulo II remete ao quadro geral da participação a partir do Estado. Apresentaremos e analisaremos as políticas do Estado local, políticas binacionais e as relações entre o Estado brasileiro e o Estado uruguaio que implicam no espaço urbano

fronteiriço. Destacaremos os recursos, as limitações e as potencialidades das políticas estatais, detalhando O Plano Diretor Participativo de Santana do Livramento e o Orçamento Participativo de Rivera, com as aparentes aberturas à participação. Destacaremos as refuncionalizações e as reestruturações espaciais realizadas para comportar os processos “participativos”. Como arremate do capítulo, abordamos a questão da cidade pensada e planejada “pela metade” com a fratura sociopolítico-espacial.

O quadro geral da participação a partir dos discursos da sociedade civil é o mote do capítulo III. Serão apresentados e analisados os ativismos de bairro, as mobilizações *fora e apesar* dos canais institucionais, os processos de cooptação e desmobilização. Trataremos das possibilidades que a condição fronteiriça oferece para um ativismo transnacional ainda que de escala local, tendo como pano de fundo as implicações da fratura sociopolítico-espacial internacional. Abordaremos as limitações e a cooptação de ativismos reativos e sua falta de visão a médio e longo prazos. Apresentaremos as práticas espaciais dos ativismos e uma tipologia sobre graus de transnacionalidade das organizações no recorte espacial, destacando o ativismo que se esgota na escala local.

Já no capítulo IV traremos uma reflexão sobre as potencialidades de um ativismo transnacional a partir e através das cidades fronteiriças, as possibilidades para um ativismo transnacional consistente e emancipatório e uma práxis libertária. Arrematando, discutiremos o problema da noção de *fronteira* através da distinção entre fronteiras estatais e fronteiras não-estatais.

Por fim, tomaremos por base as discussões, as problemáticas e os questionamentos levantados ao longo do trabalho para realizarmos as considerações finais. Destacaremos as inquietações deixadas, as lacunas não preenchidas e as possibilidades de temáticas de pesquisa que emergem ao final da dissertação.

# CAPÍTULO I

## Caminhos e pressupostos

No decorrer da construção dessa pesquisa, para realizarmos a leitura crítica da realidade sócio-espacial a qual nos propomos problematizar, escolhemos os conceitos, as teorias, os referenciais e a metodologia que serão descritos no presente capítulo. Primeiramente, faremos uma introdução da dimensão teórico-conceitual da pesquisa, a título de “preparar o terreno”, pois a relação teoria-empíria será tecida ao longo da dissertação. Levantaremos fundamentos político-filosóficos balizadores de nossa análise, discussões teóricas a respeito do planejamento e gestão urbanos, ativismos sociais, e a fronteira. A seguir, apresentaremos detalhadamente o referencial empírico, destacando a importância e os diferenciais que tornam o recorte espacial interessante na abordagem da problemática dos ativismos sociais e da participação popular no planejamento urbano. Na parte final do capítulo, a metodologia será descrita com base no tipo de estudo de caso proposto, na coleta de dados, no caminho metodológico percorrido e, também, na realização de um balanço crítico com as insuficiências e as dificuldades metodológicas da pesquisa.

### 1.1. Fundamentos político-filosóficos e abordagem teórico-conceitual

O primeiro termo do título dessa dissertação, *democracia*, é repleto de controvérsias e contradições tanto no plano teórico quanto no momento de sua aplicação. Resgatemos, então, duas questões levantadas na introdução: que democracia? O modelo de representação e suas variantes nos bastam? Um dos pensadores que mais profundamente se debruçou sobre a problemática da democracia na segunda metade do século XX foi Cornelius Castoriadis. O filósofo realiza uma crítica e posterior proposição sobre a natureza da democracia. Segundo ele, as pseudo-“democracias” ocidentais contemporâneas transformaram em grande parte a esfera pública em questão privada: as decisões importantes são tomadas em segredo e nos bastidores (governo, parlamento, partidos etc.). A democracia é, pois, o regime em que a esfera pública torna-se verdadeiramente e efetivamente pública – pertencente a todos e efetivamente aberta à participação de todos (CASTORIADIS, 2002: 264). Portanto, a “democracia” atual pode ser tudo aquilo que se quiser exceto uma democracia, pois a esfera

pública é, de fato, privada, ela é possessão da oligarquia política e não do corpo político (CASTORIADIS, 2005: 209). Sobre as contradições entre sistema representativo e democracia autêntica, Souza afirma que:

A “razão” invocada pelos teóricos elitistas da democracia e os da “administração racional”, a pretexto de ser universal e garantir julgamentos imparciais, se mostra, em larga medida, opressiva, por assumir como ideal algo como um conjunto homogêneo de cidadãos, em que a “norma” implícita são os valores e comportamentos dominantes (SOUZA, 2006: 50).

Na esteira da distinção entre representação e democracia, Boaventura de Sousa Santos distingue dois principais tipos de democracia – o modelo hegemônico liberal-representativo e as possibilidades não-hegemônicas participativas. Sobre isso, temos que:

[...] o modelo hegemônico de democracia (democracia liberal, representativa), apesar de globalmente triunfante, não garante mais que uma democracia de baixa intensidade baseada na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas, na distância crescente entre representantes e representados e em uma inclusão política abstrata feita de exclusão social (SANTOS, 2002: 32).

Esse modelo de “democracia” representativa surge com o advento do Estado territorial moderno e do capitalismo se caracterizando basicamente pela *delegação de poder*<sup>4</sup> da sociedade aos chamados “políticos profissionais”, os quais devem decidir pelo conjunto de cidadãos (cf. SANTOS, 2002; e SOUZA, 2006). A respeito do surgimento do moderno modelo hegemônico de “democracia”, tal modelo se origina acomodando-se ao Estado-nação – um dos pilares da modernidade –, sendo o Estado uma instância de poder e dominação separada da sociedade<sup>5</sup>.

Seguindo esse raciocínio, resgatamos o pensamento de Castoriadis a respeito da *autonomia*. Segundo o filósofo, a autonomia (do grego *autós nómos*: dar-se a si mesmo suas próprias leis) é o agir reflexivo de uma razão, que se cria num movimento sem fim, ao mesmo tempo individual e social (CASTORIADIS, 1992b: 140). A autonomia possui dois pilares complementares, a *autonomia individual* e a *autonomia coletiva*. A primeira, segundo o filósofo, remete à capacidade dos indivíduos de modelarem suas vidas e abraçar causas e

---

<sup>4</sup> O poder foi (e ainda é em muitos casos) concebido como estritamente relacionado a um aparelho de Estado. Contudo, a discussão contida em Souza (2010: 18) nos mostra que muitos pensadores, como Michel Foucault (1979; 2008), vêem o poder ainda como um fenômeno negativo, relacionado à opressão, ao controle, à disciplina, mas em sua dimensão microfísica. Já para usarmos termos de Castoriadis (1992b, entre outros), o poder pode ser tanto heterônimo (caso da maioria das sociedades conhecidas) como autônomo (em poucos exemplos denotando o questionamento de uma sociedade perante sua própria instituição), dependendo de fatores como *a quem é atribuída* a função de elaborar e executar leis, regras, políticas (em sentido amplo, conforme veremos adiante).

<sup>5</sup> Ver sobre isso, entre outras obras do mesmo autor citadas ao longo da presente dissertação, Castoriadis (1983; 1992b).

projetos largamente de acordo com os seus desejos e inclinações, conforme sintetizado em Souza (2004: 100). A segunda, sinteticamente, se caracteriza pela:

[...] existência de instituições que realmente (e não apenas formalmente) assegurem, o mais possível, uma igualdade de oportunidade para todos os indivíduos participarem de processos decisórios relativos a assuntos de interesse coletivo, bem como uma igualdade de oportunidades no que concerne às condições materiais (de ausência de privação econômica grave à livre e transparente circulação de informações) para que os indivíduos realmente possam participar, com conhecimento de causa e livremente, de tais processos (SOUZA, 2004: 100).

A autonomia individual e coletiva são indissociáveis e complementares, uma vez que a instituição da sociedade produz indivíduos que por sua vez são capazes de produzir as instituições sociais. Assim, “a autonomia da coletividade, que só pode se realizar pela auto-instituição e pelo autogoverno explícitos, é inconcebível sem a autonomia efetiva dos indivíduos, que a compõem” (CASTORIADIS, 1992b: 262). Por conseguinte, a experiência de abertura de canais participativos do Estado local, tema dessa pesquisa, confere possibilidades de ganhos de autonomia, ainda que pequenos, mas uma exceção perante uma ordem em que a heteronomia (separação institucional entre dirigentes e dirigidos) é a regra. Ressaltamos que o aparelho de Estado, apesar de ser controlado periodicamente por uma parcela ínfima da sociedade (uma oligarquia política, via de regra), ainda assim se apresenta como uma instância separada da coletividade e instituída de modo a assegurar constantemente essa separação (*idem*: 133). Uma sociedade livre exerce o poder pela coletividade, sendo que a liberdade é a igualdade de participação de todos no poder, assegurada por instituições efetivas. Aqueles que não participam do poder em pé de igualdade estão sob a dominação daqueles que dele participam e o exercem, e portanto são livres (CASTORIADIS, 1983: 17). Logo, as experiências participativas de planejamento e gestão do espaço aparecem como uma tentativa de minimização dessa separação institucional. Nesse sentido, Castoriadis ressalta que “para que os indivíduos visando autonomia possam surgir, é preciso que já se tenha auto-alterado de maneira a abrir um espaço de interrogação sem limites” (*idem*: 142). Isso não impede que experiências de pequenos ganhos de autonomia, ou experiências político-pedagógicamente interessantes nesse sentido não devam ser valorizadas. Os espaços da participação popular são a base empírica de nosso trabalho. Portanto, ao associarmos a filosofia política de Cornelius Castoriadis ao nosso referencial empírico, estamos buscando possibilidades de ganhos de autonomia para os ativismos sociais a partir da sua relação com os canais “participativos” institucionais. Acreditamos, então, ser a autonomia um pressuposto básico para a efetivação de uma democracia autêntica.

Na esteira desse pensamento, os ganhos de autonomia através da participação popular no planejamento e na gestão do espaço se apresentam como contribuições para o desenvolvimento sócio-espacial (SOUZA, 2004: 60 e segs.; 2006: 95 e segs.), sendo este tomado como “um processo de superação de injustiças e conquista de autonomia, processo este sem fim (término) delimitável” (*idem*: 107). O foco da “teoria aberta” do desenvolvimento sócio-espacial (SOUZA, 1996), ao contrário da ideia de desenvolvimento associada com modernização tecnológica e crescimento econômico capitalista, está na superação do contexto de heteronomia instituída, pressupondo uma transformação radical das relações sociais e do espaço social (SOUZA, 2006: 111). Depreende-se disso que não há um caminho pré-determinado, tampouco um receituário para a superação de uma sociedade basicamente heterônoma. O desenvolvimento sócio-espacial trabalha com parâmetros subordinantes e subordinados. Os parâmetros subordinantes são as facetas da autonomia, individual e coletiva, e os parâmetros subordinados são a justiça social e a qualidade de vida. Como os parâmetros subordinados possuem uma vasta gama de sentidos, no desenvolvimento sócio-espacial eles são pensados de acordo com a ideia de autonomia e, mais especificamente, com os ganhos de autonomia que uma determinada experiência ou conjunto de experiências e processos pode denotar. Logo, ao tomarmos uma experiência de abertura institucional à participação popular, temos em mente em que medida essa experiência contribui para a justiça social e a qualidade de vida no bojo do aumento de autodeterminação social dos envolvidos nesse processo.

De volta a Castoriadis, o filósofo coloca que “política é a atividade explícita e lúcida concernente à instauração das instituições desejáveis. A democracia é o regime de auto-instituição explícita e lúcida, na medida do possível, das instituições sociais que dependem de uma atividade coletiva explícita” (CASTORIADIS, 2002: 260). Para a problemática levantada nessa pesquisa, acreditamos que o planejamento e a gestão do espaço é (ou ao menos deva ser) uma atividade coletiva explícita. Sendo o processo de planejamento e gestão uma atividade que deva ser realizada de maneira participativa, as leis também devem ser construídas de forma participativa, pois “a partir do momento em que existe coletividade e em que essa coletividade não pode viver sem leis, ninguém é efetivamente autônomo – livre – se não tiver a possibilidade efetiva de participar da determinação dessas leis” (CASTORIADIS, 2005: 207). Assim, mobilizações no interior da sociedade fazem com que se constituam ativismos ou movimentos sociais reivindicativos e propositivos no sentido da democratização da construção dessas leis.

A respeito da relação de ativismos e movimentos sociais com os canais participativos institucionais, Souza, dialogando com Murray Bookchin, argumenta:

[...] aproveitar brechas e trunfos presentes nos marcos legais e institucionais existentes não exige necessariamente que se adote a forma de organização “partido” e que se sacrifiquem a autonomia e a primazia dos movimentos sociais e das organizações por eles mesmos criadas (SOUZA, 2006: 156-157).

A partir disso, tomaremos por base o que Bookchin definiu como o sentido amplo da palavra *política*, a qual teria duas maneiras de se compreender:

A primeira e mais disseminada define a política como um sistema de relações de poder gerido de modo mais ou menos profissional por pessoas que se especializaram nisso, os por assim dizer “homens políticos”. Eles se encarregam de tomar decisões que concernem direta ou indiretamente a vida de cada um dentre nós e administram essas decisões por meio das estruturas governamentais e burocráticas (BOOKCHIN, 2003: 11).

A outra maneira de compreender este termo seria que a política:

[...] é orgânica no verdadeiro sentido em que representa um corpo público (...) A política, concebida como uma atividade, implica um discurso racional, o engajamento público, o exercício da razão prática e sua realização numa atividade ao mesmo tempo partilhada e participativa (BOOKCHIN, 2003: 19).

A concepção de *política* de Bookchin instiga-nos a pensar na atividade política como possível (e, também, desejável) de ser praticada cotidianamente, com o *lugar* sendo o lócus de um desenvolvimento menos verticalizado dessa prática, indo contra a despolitização do cotidiano que a época do conformismo generalizado (CASTORIADIS, 1992a) provoca. Para Lynn Staeheli, “o público é conceitualizado de diferentes maneiras, mas geralmente é um grupo de pessoas reconhecidas como legítimos participantes na discussão política, na deliberação e no governo” (STAEHELI, 2010, p. 70-71). Nesse sentido, a concepção de público, ou melhor, de *corpo público*<sup>6</sup> nos parece mais abrangente e adequada à nossa problemática. Especialmente referenciada, a prática política de sentido amplo e, mais especificamente, cotidiana, permite a leitura de territórios (não-estatais) e lugares de referência para reivindicações e contestações que se fazem *a partir* do bairro (SOUZA, 1988) e podem chegar, no recorte espacial de nossa pesquisa, à fronteira, transnacionalizando a prática política de sentido amplo.

---

<sup>6</sup> Faremos uso da noção de *corpo público* de Murray Bookchin (2003) para nos referirmos à coletividade organizada para a atividade política radicalmente democrática.

Com a problemática levantada nessa pesquisa, acreditamos que o planejamento e a gestão do espaço é (ou ao menos deva ser) uma atividade coletiva explícita. Sendo o processo de planejamento e gestão uma atividade que deva ser realizada de maneira participativa, as leis também devem ser construídas de forma participativa, pois “a partir do momento em que existe coletividade e em que essa coletividade não pode viver sem leis, ninguém é efetivamente autônomo – livre – se não tiver a possibilidade efetiva de participar da determinação dessas leis” (CASTORIADIS, 2005: 207). Essas idéias vão de encontro com nossa proposta de democratização do planejamento e da gestão do espaço, e se mostram interessantes na análise do nosso referencial empírico, uma vez que estamos de acordo com o pressuposto de que a sociedade enquanto corpo público deva ser o agente político principal (protagonista) na produção do espaço, e não o Estado ou outros organismos separados desse corpo público.

Para ler a geograficidade dos ativismos sociais faremos uso da tipologia proposta por Souza (2006: 273 e segs.). Para esse autor, os ativismos sociais (ou simplesmente ativismos) são “um conjunto mais amplo de ações públicas organizadas, do qual os movimentos sociais seriam um subconjunto” (SOUZA, 2006: 278). O ativismo tem por característica ser relativamente duradouro, podendo ter uma “vida útil” até que uma reivindicação estritamente material seja atendida, ou então desenvolver-se criticamente e propositivamente, inclusive articulando-se com outros ativismos e passando a apresentar caráter mais ambicioso, de contestação da ordem sócio-espacial vigente. Aqui temos, então, um subconjunto de ativismos, os movimentos sociais, que são uma “modalidade especificamente crítica e ambiciosa de ativismos social, distinta dos ativismos ‘paroquiais’”(idem). A seguir apresentamos uma figura que ajuda a ilustrar essa tipologia.

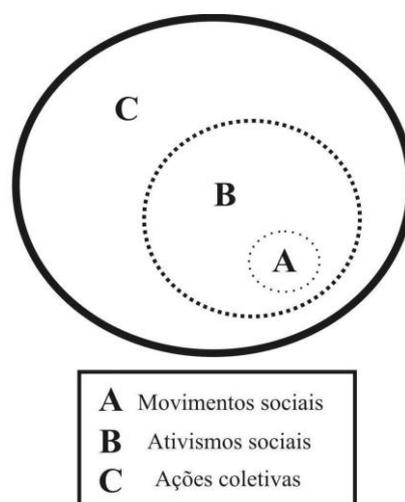


Figura 1: distinção entre ações coletivas, ativismos e movimentos sociais (cf. SOUZA, 2006).

Fonte: notas de aula.

A definição de *movimento social* aqui apresentada busca minimizar ambigüidades ou amplitudes de difícil operacionalização. Um exemplo dessa amplitude da compreensão de movimentos sociais pode ser encontrado em Nicholls (2008: 841). Para ele, os movimentos sociais são formas coletivas de confronto político mobilizadas para fins de atingir objetivos políticos de forma não-tradicional. Entre essas formas está o que o autor chama de “campanhas públicas”, em detrimento das vias eleitorais. Entendemos que tais campanhas públicas podem englobar desde ativismos reivindicatórios mobilizados para a participação em canais institucionais até movimentos sociais ambiciosos com propostas de transformação da ordem sócio-espacial vigente.

Em nosso recorte espacial temos a presença de ativismos que não se caracterizam como movimentos sociais, conforme nos deteremos no capítulo III. Uma das características dos ativismos que não chegam a constituir um movimento é o da não-articulação com questionamentos mais profundos, pois muitas vezes tais ativismos se encontram prisioneiros ou contaminados pelo clientelismo (cf. SOUZA, 2006: 273 e segs.). Possuindo caráter paroquial, o ativismo faz de seu espaço de referência identitária objeto de um corporativismo territorial que dificulta articulações e proposições contestatórias, tendo possibilidades de ser cooptado principalmente por conjunturas políticas mais progressistas, como aquelas que abrem canais participativos institucionais. A partir disso, consideramos as relações entre ativismos sociais e a participação dos ativismos nos canais institucionais um fato a ser valorizado, pois esse processo abre margens de manobra para ganhos de autonomia no contexto de heteronomia instituída, onde o pesquisador geógrafo, através de sua sensibilidade espacial, lê a geograficidade dessa experiência e aponta os limites e as virtudes da mesma.

## **1.2. Referencial empírico e ferramentas teóricas para a leitura da fronteira**

Ao considerarmos a fronteira e o espaço urbano fronteiro temos em mente o caso da conurbação internacional que ocorre em cidades da fronteira Brasil-Uruguaí. Em particular, tomando o caso mais representativo dessa situação geográfica, temos as cidades de Santana do Livramento-Rivera, a chamada “fronteira da paz”, onde se encontra a única Praça Internacional do mundo. Essas cidades possuem um elevado grau de urbanização<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística para o ano de 2010, o município de Santana do Livramento possuía 82.434 habitantes, sendo destes 74.410 na zona urbana. Isso configura um grau de

impulsionado pelo fim dos regimes ditatoriais nos dois países, em meados dos anos 1980, e pelo aumento das atividades comerciais nesse recorte espacial, sobretudo as atividades relacionadas com os chamados *free-shops*. Aqui, para se passar de um país para outro, basta se atravessar uma rua. Como é possível observar na figura 1, trata-se de uma continuidade do tecido urbano que perpassa o limite entre os Estados territoriais, estes não acompanhando essa continuidade, configurando uma espacialidade de fratura político-institucional. O recorte espacial aqui ilustrado, pois, constitui um caso de integração ou mesmo de união internacional do tecido urbano. Casos assim são raros mesmo se buscarmos semelhantes em nível mundial: uma fronteira seca/porosa, sem conflitos expressivos e onde a população circula livremente, passando de um Estado territorial para outro apenas atravessando uma avenida, conforme visualizado na foto 1. A única praça administrada em conjunto por dois países, binacionalmente, a Praça Internacional, pode ser visualizada na foto 2. As diferenças administrativas entre Brasil e Uruguai eram grandes até o ano de 2010, sendo que no país vizinho havia apenas duas esferas administrativas, a União e os departamentos, onde em cada departamento existia mais de uma cidade. Em 2009 foi aprovada uma lei uruguaia que permitiu a criação de municipalidades, sendo que o Departamento de Rivera passou a contar também com o Município de Rivera, tendo a cidade homônima como sede.

---

urbanização de 90,3% para aquele ano. Já o Departamento de Rivera possuía, em 2011, 102.545 habitantes, sendo 95.269 residentes na zona urbana, configurando um grau de urbanização de 92,9% (dados do *Instituto Nacional de Estadística del Uruguay*). Destes mais de 95 mil habitantes, 88.505 eram residentes na cidade de Rivera. Logo, podemos estimar pouco mais de 160 mil habitantes em nosso recorte espacial.

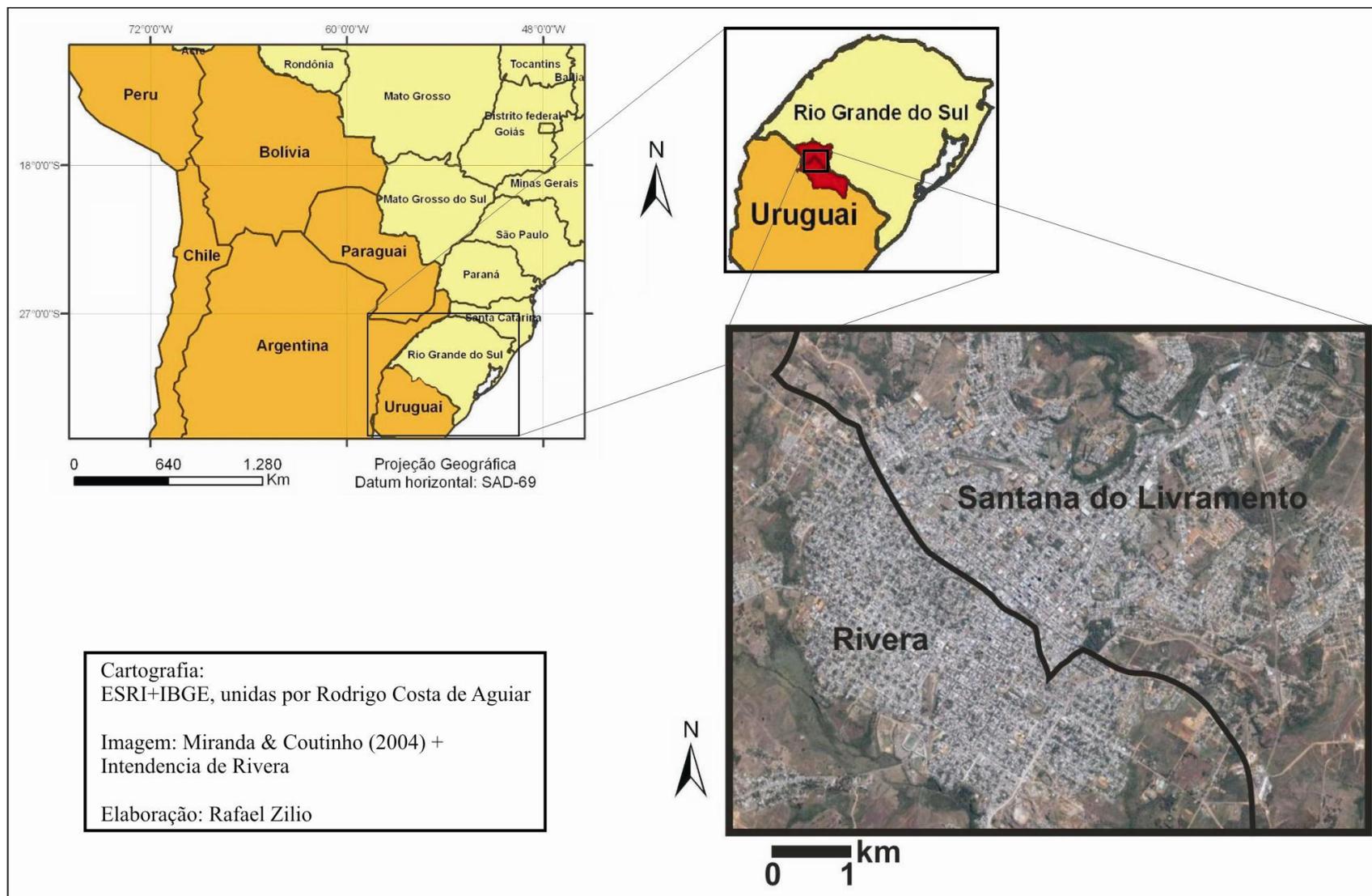


Figura 2: localização de Santana do Livramento-Rivera e sua conurbação internacional.



Foto 1: avenida internacional “dividindo” Uruguai (à esquerda) e Brasil (à direita), em Rivera-Santana do Livramento. Foto do autor, em 26/07/2011.



Foto 2: Praça Internacional de Santana do Livramento-Rivera. Foto do autor, em 26/07/2011.

Considerando a situação de nosso recorte espacial, destacamos o papel da *fronteira* enquanto fenômeno espacial produto e condicionante das relações sociais. As reflexões sobre a fronteira remetem a mais de um século de estudos sobre geopolítica, e um acúmulo de conhecimento a esse respeito pode ser encontrado em diversos autores. Dorfman oferece uma síntese desse conceito, ao afirmar que a fronteira:

[...] é um atributo do Estado-Nação, ela delimita soberania, isto é, demarca a vigência de normas estatais diferenciadas em cada um dos seus lados e extensivas no interior do território; a fronteira distingue os territórios estatais, mas não os torna estanques, na medida em que fluxos de pessoas, objetos e informação cruzam constantemente o limite; na fronteira, criam-se possibilidades de atividades econômicas, atraindo população, a descontinuidade e justaposição das normas nacionais sendo a origem dessas possibilidades; a população fronteiriça desenvolve práticas que se espacializam e apresentam semelhanças em ambos os lados da raia. (DORFMAN, 2008: 259)

Na esteira desse processo, cria-se a chamada *condição fronteiriça* que, na análise de Shields, assim se caracteriza:

[...] fronteiras podem ter-se tornado mais do que linhas que definem o que está cercado daquele que não está, o ordenado do não-ordenado, ou o conhecido do desconhecido. Fronteiras marcam o limite onde a ausência se torna presença. Mas tais barreiras parecem estar se dissolvendo. Elas aparecem menos como barricadas impermeáveis e mais como limiares (...) através dos quais tomam lugar as comunicações e onde coisas e pessoas de diferentes categorias – local e distante, nativo e estrangeiro etc. – interagem (SHIELDS, 1992: 195 *apud* HAESBAERT, 2004: 168-169).

Analisando a urbanização de nosso recorte espacial, Shaffer (1993) já havia constatado que a condição fronteiriça configura um diferencial essencial na análise do espaço urbano de Santana do Livramento-Rivera. Mais do que as políticas binacionais ou possíveis infraestruturas de integração, a convivência cotidiana é o principal elemento de integração. Sobre esse jogo de escalas nacional-local com foco na escala local, a autora discorre sobre as peculiaridades da cidade de fronteira:

A linha divisória, formalizada por marcos de fronteira, não tem força por si só, não consegue separar as duas cidades quanto à circulação para o trabalho e o lazer. Na área central esses marcos mal são percebidos. A aparente escassez de um dado serviço em uma das cidades pode, simplesmente, significar oferta suficiente para todo o conjunto urbano no outro lado da linha (SHAFFER, 1993: 27).

A respeito do cotidiano fronteiriço, e relacionando-o com a dinâmica política, Dorfman afirma:

[...] em muitos tipos de ação política, as estratégias são pensadas e executadas levando em consideração as possibilidades presentes em ambos

os lados da fronteira. Deve-se ressaltar: “praticando” a fronteira, agindo como fronteiriço, como o habitante de um lugar em que as possibilidades se multiplicam pelo agenciamento da diferenciação originada na construção dos territórios nacionais (DORFMAN, 2009: 71).

A condição fronteiriça vai ao encontro do nosso pressuposto de limites e possibilidades no recorte espacial, visto que as cidades-gêmeas da fronteira Brasil-Uruguai estão no limite entre dois Estados territoriais (constituindo-se uma limitação), e ao mesmo tempo possuem as possibilidades da cidade, dos ativismos sociais e de uma divisa internacional que mais aproxima do que limita cultural e economicamente seus habitantes.

Sobre a definição institucional da situação de Santana do Livramento-Rivera, documentos oficiais apontam para uma sinapse, ou seja, “refere-se à presença de alto grau de troca entre as populações fronteiriças; é apoiado pelos Estados contíguos. As cidades-gêmeas mais dinâmicas podem ser caracterizadas de acordo com esse modelo” (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2009: 27). A condição fronteiriça e a situação de sinapse nos possibilita ter instrumentos conceituais para analisar um espaço urbano político-institucionalmente dividido, o que reflete na pouca abrangência da visão dos problemas de planejamento e gestão do espaço das cidades-gêmeas de Santana do Livramento-Rivera.

A situação do tecido urbano em questão em relação à configuração da rede urbana regional, que possui relações com a organização intraurbana, tem implicações na problemática aqui trabalhada. Santana do Livramento localiza-se na região da Campanha gaúcha, caracterizada por municípios de grande extensão economicamente sustentados por atividades de agronegócio, semelhante ao lado uruguaio onde se encontra Rivera<sup>8</sup>. O estudo de Shaffer (1993) mostra que a transferência de população da zona rural para a cidade a partir da década de 1950 e, mais aceleradamente, a partir de meados da década de 1980, fez com que o comércio de fronteira (baseado no câmbio favorável entre o Real e o Peso uruguaio) se tornasse um fixador de população no espaço urbano.

Ao longo da dissertação, nos debruçaremos melhor sobre as limitações e as potencialidades para ativismos sociais tanto de caráter reativo como de natureza mais ambiciosa, principalmente nos capítulos III e IV, nos quais abordaremos outras ferramentas teórico-conceituais para a leitura de fronteiras.

---

<sup>8</sup> A população local costuma caracterizar o Uruguai como uma “extensão” do Brasil, e o Brasil com uma “extensão” do Uruguai, dadas as grandes semelhanças entre o país mais meridional e a região da Campanha no Rio Grande do Sul.

### 1.3. Metodologia

Uma pesquisa sócio-espacial que vise analisar a geografia de ativismos sociais deve se valer de uma visão não apenas de “sobrevôo” (SOUZA, 2007), mas que elucide as estratégias, táticas e limitações que esses agentes “de baixo” apresentam, seus espaços de referência identitária (lugares) e o campo de forças onde modificam e/ou subvertem relações de poder espacialmente referenciadas (territórios), seja através de lutas institucionais e/ou de ação direta. Para o presente trabalho não será possível desenvolver uma pesquisa participante, uma vez que nosso recorte espacial localiza-se topometricamente distante do nosso local de estudos (Rio de Janeiro).

Para investigar a problemática da luta institucional de ativismos sociais, nos propusemos a realizar um *estudo de caso em sentido estrito*, ou seja, um caso particular à luz de um geral teoricamente construído. A luta institucional de ativismos sociais através de práticas espaciais, espaços de referência identitária servindo de elemento político-simbólico dessa luta, e a re-organização espacial a partir de relações de poder menos heterônomas (abertura de canais institucionais participativos) constituem nosso geral, e o particular é o espaço urbano transfronteiriço das cidades-gêmeas Santana do Livramento-Rivera. Devido às limitações que serão descritas adiante, a pesquisa tomou um caráter mais exploratório do que comprobatório.

Tendo como horizonte a preocupação de minimizar a “visão de sobrevôo”, e para atingir os objetivos propostos nessa pesquisa, fizemos uso da metodologia a seguir. Ela está dividida em: coleta de dados (primários e secundários); análise de dados e apresentação dos resultados; e limitações e insuficiências. Os métodos e técnicas aqui empregados foram refletidos a partir dos trabalhos contidos em Kidder (1987).

A coleta de dados primários se deu através do Trabalho de Campo. Este foi realizado em duas etapas.

A primeira etapa do Trabalho de Campo teve duração de 4 dias e apresentou *modalidade qualitativa*, tendo por objetivo o levantamento de informações referentes ao atual estágio de desenvolvimento das principais políticas do Estado local adjetivadas de “participativas”. Foi realizado um inquérito na forma de *entrevista formal aberta* com o Secretário Municipal de Planejamento de Santana do Livramento visando o Plano Diretor Participativo deste município. Já tivemos a oportunidade de entrevistar o referido Secretário para a coleta de informações de trabalho anterior (ZILIO, 2009, 2011), o que colaborou para o

aprofundamento da análise de tal política. Também foram entrevistados três técnicos da mesma Secretaria, os quais tiveram participação da elaboração do Plano Diretor. Ressaltando que o primeiro tópico foi questionado apenas para o Secretário de Planejamento, e a informação foi conferida com os dados secundários coletados posteriormente, os tópicos abordados foram os seguintes:

- A quantidade de pessoas participantes da construção do Plano Diretor nas etapas de “grupos de trabalho” e “assembleia”<sup>9</sup>;
- As organizações da sociedade civil presentes no processo;
- Quais associações comunitárias/de bairro e/ou assemelhados tiveram representantes ou delegados participantes;
- A existência ou não de um processo de revisão do Plano Diretor;
- A existência de cooperação entre os canais institucionais participativos dos dois lados do limite internacional, com vistas a impedimentos e possíveis margens de manobra para tal cooperação.

Essas entrevistas possibilitaram obtermos informações sobre a visão do Estado local a respeito da abertura do principal canal participativo institucional do município. Na mesma Secretaria, ainda, coletamos dados secundários sobre as associações comunitárias/de bairro que estiveram presentes no processo de construção do Plano Diretor, contribuindo para a organização da segunda etapa do Trabalho de Campo.

Foi realizado também um inquérito na forma de *entrevista formal aberta* com o Diretor do Escritório de Relacionamento com a Comunidade de Rivera (órgão do Estado local responsável pela organização do Orçamento Participativo). Também entrevistamos dois técnicos relacionados a esse escritório que participam da organização do Orçamento Participativo, deixando de questionar para estes apenas o tópico 1. Os pontos abordados nessas entrevistas foram os seguintes:

- A quantidade de pessoas participantes do Orçamento Participativo nas etapas de “reuniões informativas” e de “assembleias deliberativas”;
- As diferenças, os avanços e retrocessos do Orçamento Participativo de 2010 em comparação com o de 2005;

---

<sup>9</sup> As etapas das políticas do Estado local de Santana do Livramento e de Rivera serão descritas e analisadas no capítulo II.

- A existência de cooperação entre os canais institucionais participativos dos dois lados do limite internacional, com destaque para impedimentos e possíveis margens de manobra para tal cooperação.

Além das informações das entrevistas, coletamos dados secundários no Escritório de Relacionamento com a Comunidade sobre as *comisiones vecinales*<sup>10</sup>, sua distribuição pelo espaço urbano de Rivera e suas lideranças. A partir disso, foi possível, como no caso da entrevista do lado brasileiro, organizar a segunda etapa do Trabalho de Campo.

Por sua vez, a segunda etapa do Trabalho de Campo, que teve duração de 10 dias, consistiu na abordagem direta de lideranças dos ativismos sociais presentes no recorte espacial e de interesse da presente pesquisa. Nessa etapa fizemos uso de um *plano de amostragem não-probabilístico intencional* focado nas lideranças de bairro/comunitárias (lado brasileiro) e nas lideranças das *comisiones vecinales* (lado uruguaio) com o intuito de obter informações sobre o ativismo, a participação dos ativismos nos canais institucionais participativos e as relações entre as organizações dos ativismos. Foram realizadas entrevistas com 9 pessoas no lado brasileiro e 8 pessoas no lado uruguaio. Tanto em Santana do Livramento como em Rivera, a partir dos dados secundários obtidos na etapa anterior, definimos quantitativamente o número de ativistas a serem abordados. Qualitativamente, realizamos inquéritos na forma de *entrevistas informais com diretriz*, sendo os pontos abordados os seguintes:

- As origens da mobilização atual do ativismo (se dependeu ou não da criação dos canais institucionais);
- Os motivos da mobilização do ativismo para a participação nos canais institucionais;
- Como se deu a participação nos canais institucionais / como essa participação contribuiu (ou não) com o ativismo;
- A mobilização *fora e apesar* dos canais institucionais;
- A articulação não-transnacional entre organizações de ativismo;
- A articulação transnacional entre organizações de ativismo.

A coleta de dados primários das entrevistas com os ativistas consistiu numa etapa fundamental da pesquisa para a identificação e avaliação das relações de cooperação entre os

---

<sup>10</sup> Equivalentes às associações de bairro no Brasil, as *comisiones vecinales* serão abordadas nos capítulos II e III.

ativismos sociais urbanos de nosso recorte espacial, uma vez que foi possível verificar limites e possibilidades para as interações transnacionais entre ativismos.

Por sua vez, a coleta de dados secundários, além daquela já apresentada na primeira etapa de Trabalho de Campo, consistiu também na pesquisa a sites na internet, a saber:

- Site da Prefeitura Municipal de Santana do Livramento (informações a respeito do Plano Diretor);
- Site da *Intendencia* de Rivera (informações a respeito do Orçamento Participativo);
- Site do Ministério da Integração Nacional do Brasil: coleta de documentos a respeito de políticas brasileiras de fronteira, principalmente o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF (2009) –, a Proposta de Reestruturação do programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (2005), e os acordos de Cidadania Fronteiriça (2004). Tais documentos foram analisados no intuito de verificar políticas do Estado nacional que possam influenciar na cooperação entre os Estados locais de Santana do Livramento e Rivera, ou mesmo exercer influência sobre os ativismos sociais.

Para analisar os dados primários e secundários procedemos a uma *análise de discurso* a fim de interpretar as entrevistas formais fechadas realizadas com o Estado local e as entrevistas informais com diretriz realizadas com os ativistas. Tal análise teve por base os fundamentos anteriormente discutidos, identificando a possível cooptação de ativistas por parte do aparelho de Estado, o interesse de cooperação entre os Estados locais e o grau de ambição dos ativismos. Os dados secundários relativos a documentos oficiais foram analisados com foco em possíveis margens de manobra institucionais tanto para a cooperação entre os Estados locais como para um aproveitamento por parte dos ativismos sociais.

Da análise realizada dos dados coletados e cruzados (primários e secundários) procedemos à apresentação dos resultados. Para tanto, fizemos uso principalmente de *textos explicativos*, os quais serão acompanhados de uma *tipologia* de graus de transnacionalidade das organizações de ativismos do recorte espacial, e *modelos gráficos* para dar conta da sensibilidade espacial exigida no estudo das relações entre planejamento e gestão urbanos e espaço fronteiriço.

A seguir apresentamos de maneira resumida o caminho metodológico (*methodus*) que foi percorrido para fins de sistematização da metodologia:

1) Revisão bibliográfica continuada, tendo sido realizada em paralelo com as demais etapas até a redação final;

2) Trabalho de campo 1: reconhecimento da área de estudo, levantamento dos ativismos sociais presentes no recorte espacial – contato com os ativismos sociais e o Estado local – e entrevistas formais fechadas com o Estado local;

3) Sistematização dos dados primários e secundários colhidos no trabalho de campo 1 e preparação para o trabalho de campo 2;

4) Análise documental: políticas do Estado nacional, a fim de identificar cooperações entre Brasil e Uruguai com foco em possíveis margens de manobra de interesse da presente pesquisa;

5) Trabalho de campo 2: entrevistas informais com diretriz com lideranças de ativismos sociais;

6) Sistematização dos dados secundários obtidos na análise documental e dos dados primários dos trabalhos de campo, análise das entrevistas;

7) Elaboração da apresentação dos resultados: textos, tipologia e modelos gráficos;

8) Redação final.

Durante a execução da pesquisa, nos deparamos com dificuldades, limites e insuficiências. As entrevistas formais de longa duração foram realizadas sem a preocupação com uma amostra estatisticamente representativa, pois parte significativa dos dados sobre as organizações de bairro tanto em Santana do Livramento como em Rivera não correspondia à realidade. Os endereços e telefones para contato errados ou inexistentes, ou mesmo a falta de disponibilidade dos possíveis entrevistados, somado ao pouco tempo e à pouca disponibilidade de recursos financeiros, não permitiram encerrarmos uma amostra significativa. Ainda assim, no caso de Santana do Livramento, as 9 pessoas entrevistadas correspondem a 9 organizações de bairro diferentes; no caso de Rivera, foi possível realizar 8 entrevistas, sendo que cada pessoa entrevistada era advinda de uma “região” diferente do Orçamento Participativo, possibilitando verificar diferenças entre organizações adjacentes e distantes da linha divisória.

Uma insuficiência que consideramos importante foi a falta de uma malha digital para a confecção de mapas com as divisões de bairro em Santana do Livramento e as “regiões” do Orçamento Participativo em Rivera. No entanto, para tentar minimizar essa insuficiência, elaboramos um modelo gráfico tendo em mente o mapa de localização que demonstra a conurbação internacional já apresentado, objetivando espacializar as organizações de bairro

de acordo com a adjacência ou a distância da linha divisória, fato que será relevante no capítulo III.

## CAPÍTULO II

### O quadro geral da participação a partir do Estado

As políticas do Estado possuem implicações espaciais nas cidades de Santana do Livramento-Rivera as mais diversas e, quanto a aberturas à participação popular, elementos pouco significativos estão presentes em políticas do Estado nacional, ao passo que no âmbito do Estado local, algumas políticas estatais apresentam maior grau de abertura, conforme veremos nesse capítulo. Para analisarmos o quadro geral da participação popular a partir do Estado, é necessário trabalharmos com duas escalas principais: a local, que remete ao âmbito das municipalidades, e a nacional, que apresenta implicações diretas e indiretas na conformação das políticas do Estado local. Antes, cabe um breve resgate da formação da fronteira Brasil-Uruguai e das relações entre os Estados brasileiro e uruguaio, a fim de nos situarmos no momento histórico pelo qual passa essa região fronteiriça.

As delimitações da dominação territorial estatal sofreram oscilações de fronteira, tendo sido em meados do século XIX a constituição dos territórios estatais atuais, após sucessivas guerras de descolonização e demarcações fronteiriças. Adriana Dorfman (2008: 265) distingue três momentos pelos quais o espaço fronteiriço Brasil-Uruguai passa nos últimos dois séculos:

- Primeiramente, a atividade agropecuária unificada no século XIX dá o tom da configuração espacial, com inúmeras propriedades rurais transcendendo os limites estatais e a constituição de famílias “mistas” entre brasileiros e uruguaios. O espanhol/portunhol é a língua falada na perspectiva do Estado brasileiro, e o português/portunhol é a língua falada na perspectiva do Estado uruguaio – note-se a diferença entre as perspectivas no sentido de “invasão cultural” por parte das administrações estatais centrais;

- Após, há um momento de nacionalismo florescente ao longo do século XX, onde são estabelecidas, por parte dos governos centrais, distinções para caracterizar o fim de um Estado e o começo do outro, com a implantação de escolas que proibiram a fala do dialeto portunhol, dentre outras iniciativas. A exacerbação do nacionalismo ocorre com as ditaduras militares nos dois países ao longo das décadas de 1960, 1970 e 1980;

- Com o fim dos regimes ditatoriais, a fronteira estatal passa a significar não mais uma ruptura, mas sim uma zona de integração e de interesse especial por parte das administrações centrais. Isso é concretizado com o acordo do Mercado Comum do Sul (Mercosul), onde há

uma “euforia integracionista” e o esboço das primeiras políticas binacionais que hoje integram de maneira mais “oficial” as cidades fronteiriças.

O advento do Mercosul e da perspectiva integracionista em termos “oficiais” nos anos 1990 proporciona o desenvolvimento de políticas nacionais que normatizam especificamente a região de fronteira, sendo que do lado brasileiro encontramos documentações e normatizações mais aprofundadas do que do lado uruguaio. No âmbito da administração central brasileira, as principais políticas são o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. No âmbito da administração central uruguaia, a principal política é o acordo binacional firmado com o Brasil em 2002 sobre a cidadania fronteiriça. Antes, com a criação do Mercosul, analisaremos brevemente o papel dos Comitês de Fronteira. Vejamos agora mais detalhadamente no que consistem tais políticas, tendo em mente possíveis implicações destas no planejamento e na gestão das cidades fronteiriças, especificamente em Santana do Livramento-Rivera.

Os Comitês de Fronteira são instâncias criadas ao longo da faixa de fronteira instituídas pela administração central no intuito de reunir representantes das esferas municipais, estaduais e federal do Estado brasileiro, a fim de discutir e resolver problemas específicos da fronteira que dificilmente chegariam ao governo federal. O pleno estabelecimento dos comitês dependeu de acordos com os países limítrofes para atuarem efetivamente. No entanto, apenas acordos com a Argentina e o Uruguai foram realizados nesse sentido. Em Santana do Livramento-Rivera, conforme descrito em Aveiro (2006: 98-99), o Comitê de Fronteira foi precedido por um Conselho Legislativo Internacional composto por políticos das duas cidades. O Conselho, apesar de ser considerado um foro informal em sem reconhecimento pelas autoridades nacionais, serviu de base para o início dos trabalhos do Comitê, cujo ano de implantação foi 1990. As discussões do Comitê de Santana do Livramento-Rivera giraram em torno do combate ao contrabando e da criação de uma linha de transporte coletivo urbano binacional, que jamais saiu do plano das intenções. Em 1997 foi criado um grupo de trabalho para a elaboração de um plano de desenvolvimento conjunto, cujas principais questões levantadas foram a binacionalização do aeroporto de Rivera, o transporte coletivo urbano conjunto, a formalização de um acordo internacional de assistência e apoio mútuo entre os Corpos de Bombeiros, a interconexão dos serviços de abastecimento de água potável, a criação de unidades binacionais para o tratamento e reciclagem do lixo, o livre trânsito e comércio de mercadorias, e o livre trânsito e a permanência de veículos. É possível notar que muitas dessas iniciativas buscavam apenas o amparo legal às atividades de cooperação informal já existentes. O trabalho do Comitê de Fronteira ao longo dos anos foi

sendo diminuído, principalmente por causa da falta da competência legal de decisão por parte destes, como descrito a seguir:

A maioria dessas iniciativas (...). não foram implementadas e foram poucos os resultados alcançados. As reuniões dos Comitês foram, paulatinamente, sendo espaçadas. A empolgação inicial foi substituída por um sentimento de grande frustração. Embora as ideias dos comitês fossem boas, o organismo não era a instância capaz para executá-las. As recomendações eram enviadas aos Consulados, que tampouco eram as entidades competentes para implementá-las. A burocracia envolvida em todo o processo inviabilizava o atendimento dos pedidos, o que desestimulava a continuação dos trabalhos locais. Além disso, a grande distância entre a esfera central e as localidades limítimas dificultava ainda mais o desempenho positivo dos órgãos centrais e sua atuação efetiva. Os Comitês de Fronteira, embora possuíssem uma estrutura adequada para facilitar a vida na fronteira, tiveram atuação pouco satisfatória. A falta de eficácia desses órgãos decorreu, principalmente, da morosidade da esfera governamental em apresentar soluções às demandas apresentadas. Os Comitês, na verdade, não possuem poder de decisão, constituindo-se órgãos de fraca articulação com as esferas governamentais. A euforia inicial foi substituída por um sentimento de desapontamento (AVEIRO, 2006: 105).

Apesar dos entraves político-institucionais aqui destacados, a experiência do Comitê de Fronteira serviu de base para as discussões e a implantação da política binacional de cidadania fronteiriça, que será analisada mais adiante.

Por sua vez, o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), apresentado nos documentos do Ministério da Integração Nacional (2005, 2009, 2010), privilegia os programas e projetos que dizem respeito às questões de segurança nacional e às infraestruturas de integração, como pontes e aduanas, como é comum na grande maioria das políticas estatais para as regiões fronteiriças. No que tange à integração, as propostas são no sentido de institucionalizar as práticas informais já existentes, como a criação de Zonas de Integração Fronteiriça e acordos de trabalho nos dois lados dos limites internacionais. Mesmo sendo a principal política do Estado brasileiro para a fronteira, conforme estamos vendo ao longo desse trabalho, as práticas espaciais cotidianas no espaço urbano da fronteira Brasil-Uruguaí se desenvolvem de maneira mais consistente do que qualquer política estatal, ao menos as advindas da administração central.

Na esteira dos Comitês de Fronteira e de intenções presentes no PDFF, em 2002 foi assinado o “Acordo sobre Permissão de Residência, Estudo e Trabalho para Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios”. Esse acordo binacional, também conhecido como *cidadania fronteiriça* ou *doble-chapa*, foi oficialmente iniciado em 2004 e institucionaliza determinadas práticas cotidianas dos habitantes das cidades fronteiriças através da concessão de uma carteira de identidade de cidadão fronteiriço habitante das cidades-gêmeas, o

Documento Especial de Fronteiriço (DEF). Foram estabelecidas as seguintes “localidades vinculadas” entre Brasil e Uruguai:

- Chuí, Santa Vitória do Palmar/Balneário do Hermenegildo e Barra do Chuí ↔ Chuy, 18 de Julho, La Coronilla, Barra Del Chuy;
- Jaguarão ↔ Rio Branco;
- Aceguá ↔ Aceguá;
- Santana do Livramento ↔ Rivera;
- Quaraí ↔ Artigas;
- Barra do Quaraí ↔ Bella Unión.

Aos residentes dessas localidades fronteiriças poderá ser concedida a permissão para: residência na localidade vinculada situada no território da outra parte; exercício do trabalho, ofício ou profissão com as seguintes obrigações e direitos correspondentes à previdência social dos mesmos; assistência a estabelecimentos de ensino público ou privado. A qualidade oficial de “fronteiriço” pode ser outorgada por cinco anos, prorrogável por igual período, ao término da qual poderá ser concedida por tempo indeterminado, valendo apenas na localidade onde foi concedida. Em outras palavras, um “fronteiriço oficial” de Santana do Livramento somente pode usufruir dos direitos concedidos pela DEF em Rivera.

A política binacional de cidadania fronteiriça, pelo nosso conhecimento, é única no mundo, sendo uma institucionalização de práticas espaciais que se dão num caso raro, a nível também mundial, de união do tecido urbano em uma fronteira. Para Dorfman (2008: 267), a cidadania fronteiriça é uma institucionalização de práticas amplamente difundidas e historicamente embasadas, sendo essa a primeira vez em que os Estados legitimam o caráter supranacional da população. Contudo, ao tentar formalizar essas práticas comuns no cotidiano fronteiriço, o Estado *legaliza para controlar*, uma vez que o aparato estatal não é necessário para o estabelecimento de redes de solidariedade as mais diversas. Isso denota a existência de fronteiras não-estatais que não correspondem às fronteiras impostas pelos Estados.

## **2.1. As políticas do Estado local**

A tensão entre a participação dos ativismos nos canais institucionais e a possível cooptação pelo Estado é importante uma vez que identificamos as (im)possibilidades de

desenvolvimento crítico do ativismo e sua cooptação em nosso recorte espacial. Nesse sentido, nos utilizamos da tipologia referente aos graus de autonomia e heteronomia propostos por Souza (2006: 414) para avaliarmos a abertura institucional para a participação popular. A seguir temos uma figura ilustrando a referida tipologia:

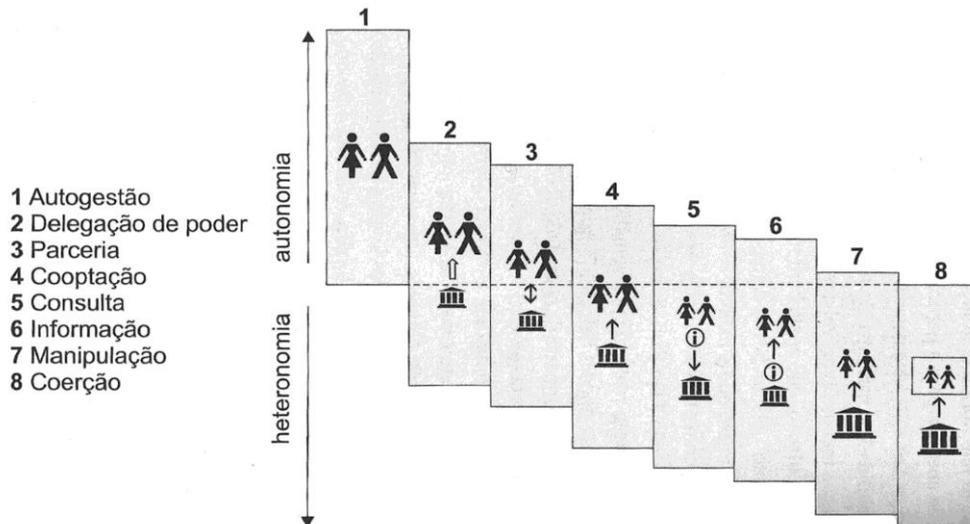


Figura 3: graus de abertura para a participação popular no planejamento e na gestão urbanos.  
 Fonte: Souza (2006: 414).

A presente tipologia se trata de uma escala de avaliação onde o foco reside na relação Estado-sociedade civil. Em Souza (2006: 412 e segs.) são discutidos os graus da tipologia, aos quais nos deteremos na *consulta*, na *cooptação* e na *parceria*, pois são os graus que mais se aproximam do nosso referencial empírico.

Em uma consulta a população é ouvida, mas não há garantia de que as opiniões e os interesses sejam incorporados pelos tomadores de decisão. Nos casos onde se dá a cooptação há uma “captura” de lideranças de ativismos para integrar a administração do aparelho de Estado, podendo desencadear em cooptação e desmobilização de um ativismo ou de grupos de ativistas. Até aqui existe a tentativa de respaldo popular a baixo custo, sem partilha de poder entre Estado e sociedade civil. Já na parceria há um compartilhamento de poder decisório, caracterizando um elevado grau de transparência do processo participativo. A parceria pode, por conseguinte, ser qualificada de “co-gestão”.

Ressaltamos, ainda sobre os graus de abertura para a participação popular, que ao nos debruçarmos sobre a empiria, entre tais graus as “fronteiras” podem ser fluidas, mesmo no interior de uma mesma institucionalidade / canal institucional de participação. E mais: uma experiência concreta não precisa se dar em etapas, teleologicamente, como uma “evolução linear” (SOUZA, 2006: 425). Saltos entre as categorias podem ser dados, haja vista que uma

situação de manipulação ou informação pode desembocar num processo de delegação de poder, e o inverso também.

O Estado local tanto em Santana do Livramento como em Rivera iniciou a implantação de canais institucionais com certa participação no planejamento e gestão urbanos que possuem natureza diferenciada. Do lado brasileiro, o Plano Diretor Participativo apresenta-se como a principal política do Estado local que abriga elementos de participação popular; já do lado uruguaio, o Orçamento Participativo constitui a política de gestão participativa mais significativa.

O Plano Diretor Participativo de Santana do Livramento (PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DO LIVRAMENTO, 2006) foi elaborado no ano de 2006 na esteira das exigências que o Estatuto da Cidade estabeleceu em 2001, sendo que a conjuntura político-institucional denotasse certa atenção no que tange à participação popular na elaboração da lei municipal em questão. Analisando detalhadamente o documento do Plano Diretor, no item VII do Art. 8º, encontramos a primeira menção à questão da integração de políticas estatais com o lado uruguaio: “A cooperação Rivera-Livramento para o desenvolvimento de uma política binacional” (*Idem*: 5). Nesse sentido, temos o Art. 9, afirmando que:

Respeitado o princípio da autonomia municipal, o Plano Diretor Participativo assegurará o pleno desenvolvimento da integração regional entre os Municípios do Pampa Gaúcho – Fronteira-Oeste e Campanha -, bem como com o Departamento de Rivera-ROU e demais Departamentos limítrofes, no que tange às funções públicas objeto de gestão comum.

Parágrafo único - Essa integração ficará evidenciada em acordos de cooperação mútua a serem estabelecidos por iniciativa do poder público local, Prefeitura Municipal de Santana do Livramento, com cada um dos governos envolvidos e com a participação do Conselho de Planejamento da Cidade através da Câmara específica de Integração Regional (*Ibidem*: 7).

Conforme verificou-se em trabalho de campo e análise documental, acordos com o Estado local de Rivera não se aproximam do planejamento e gestão urbanos, ficando restritos a eventos esporádicos como a FERIA Internacional do Livro, que ocorre periodicamente na Praça Internacional.

Mais adiante, o Título VII dispõe sobre a “gestão democrática do sistema de planejamento urbano”, um dos tópicos fundamentais para a análise de como se dá o planejamento e a gestão territorial na área de estudo. Conforme apresentado no cap. I, instituiu-se o sistema municipal de informações, que tem como parágrafo 1º do Art. 163º o seguinte:

Deve ser assegurada ampla e periódica divulgação dos dados do Sistema Municipal de Informações, disponibilizada na página eletrônica da Prefeitura Municipal, na Rede Mundial de Computadores, Internet, bem como seu acesso aos munícipes, por todos os meios possíveis (*Ibidem*: 104)

Já o Art. 166 dispõe: “o Sistema Municipal de Informações deverá ser estruturado e apresentado publicamente no prazo de 6 (seis) meses, contado a partir da aprovação desta lei (*Ibidem*: 105-106)”. Verificando o site da Prefeitura Municipal de Santana do Livramento, bem como realizando consultas pessoalmente nos órgãos locais competentes, constata-se a existência de alguns poucos dados, sendo que os mesmos datam de antes de o presente documento ter sido homologado. Considerando o prazo estipulado de seis meses a partir da data de aprovação da lei (10 de outubro de 2006), é possível afirmar que o sistema municipal de informações é inexistente. Não somente os debates e as votações com conhecimento de causa, mas a disponibilidade de informações também é um dos principais fatores de consistência da participação popular no planejamento e na gestão urbanos.

Continuando nossa análise, o cap. II deste Título dispõe sobre o “processo de planejamento urbano municipal”. Destacamos, a seguir, os principais artigos:

Art.167 - Fica instituído o Conselho de Planejamento da Cidade, inserido na Estrutura Administrativa Indireta, sendo responsável pelo gerenciamento e operacionalidade do Plano Diretor Participativo.

Art.168 - Compete ao Conselho de Planejamento da Cidade, conjuntamente com a SEPLAN, formular e compatibilizar políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento municipal e a incorporação destes aos Planos Plurianuais, leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais, através de um processo contínuo, dinâmico e flexível, que tem como objetivos:

- I. Criar canais de participação da sociedade na gestão municipal,
- II. Instituir um processo dinâmico, permanente e sistematizado de atualização do Plano Diretor Participativo (*Ibidem*: 106).

Aqui é apresentado o papel do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão. A seguir temos um quadro que mostra, conforme o Art. 169 (*Ibidem*: 106-107), a estruturação do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão.

**Art.169 - Integram o Conselho de Planejamento da Cidade, além do Órgão de Planejamento do Município - SEPLAN:**

- I. Conselho Municipal do Meio Ambiente,
- II. Conselho Municipal Saúde,
- III. Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional,
- IV. Conselho Municipal de Educação,
- V. Conselho Municipal de Assistência Social,
- VI. Conselho Municipal do Idoso,
- VII. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente,
- VIII. Conselho Tutelar,
- IX. Conselho Municipal dos Direitos da Mulher,
- X. Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural,
- XI. Conselho Municipal de Habitação,
- XII. Conselho do Patrimônio Histórico, Cultural e Paisagístico,
- XIII. Conselho Municipal de Defesa Civil,
- XIV. Conselho Municipal de Alimentação Escolar,
- XV. Conselho Municipal Anti-drogas,
- XVI. Conselho Municipal de Turismo,
- XVII. Conselho Municipal de Esporte e Lazer,
- XVIII. Conselho da APA do Ibirapuitã,
- XIX. Comissão Municipal de Emprego,
- XX. Comissão Binacional do Aquífero Guarani,
- XXI. Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano,
- XXII. Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Santa Maria,
- XXIII. Demais órgãos da Administração Direta e Indireta, bem como as demais Instituições da Comunidade.

Quadro 1: estrutura do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão de Santana do Livramento.

Analisando a estruturação desse Conselho, verificamos que não está claro quais seriam as “instituições da comunidade”, mencionadas no item XXIII. Elas podem estar contidas num espectro que vai desde associações comerciais, ONGs até associações de bairro ou quaisquer outros grupos comunitários. Cada conselho setorial (saúde, educação etc.) é composto por aproximadamente dez pessoas, entre técnicos da prefeitura, representantes do poder público local e membros da sociedade civil, como associações de moradores, associações empresariais e Organizações Não-Governamentais (ONGs). No entanto não há, por lei, garantia de paridade entre representantes do poder estatal (prefeitura) e membros da sociedade civil. A partir daí, já é possível observar *quem* está decidindo sobre o planejamento e a gestão do espaço. Contatamos, logo, a sobrecarga de órgãos estatais na composição do Conselho, sendo que mesmo os conselhos setoriais são já formados em grande parte por representantes do Estado e técnicos especializados nas respectivas áreas de atuação dos “subconselhos”, também de atuação no aparelho de Estado.

Com isso, a construção do Plano Diretor de Santana do Livramento deu-se, conforme dados da Prefeitura Municipal, com 3990 participantes não-estatais assistindo às assembleias e 505 delegados de diversos segmentos da sociedade civil com direito a voto. Desses 505, 130 eram delegados oriundos de associações de moradores. Os números relativos ao total de participantes não-estatais assistindo às assembleias são expressivos num universo de aproximadamente 77 mil habitantes, dentro de um contexto onde o instrumento Plano Diretor é geralmente desconhecido. Os 130 delegados oriundos de associações de moradores são significativos entre os outros que completam os 505 delegados (em sua maioria, organizações comerciais, industriais, empreiteiras). O zoneamento da cidade pelo PD construído nesses moldes suscita algumas questões: como essas associações de moradores foram mobilizadas? Existem entre tais associações clientelismo ou há o estabelecimento, em alguns casos, de uma agenda própria, tendo um dos pontos o PD? Sendo o PD um instrumento desconhecido, ao menos anteriormente, o que levou essas associações a participarem desse canal institucional? A mobilização de 2006 foi dissipada ao longo dos últimos anos, ou suscitou outras experiências por parte das associações ou mesmo de outros tipos de organizações? Esses questionamentos serão trabalhados no capítulo III. Por hora, detalharemos as etapas do processo de elaboração do Plano Diretor, a partir da figura 4.

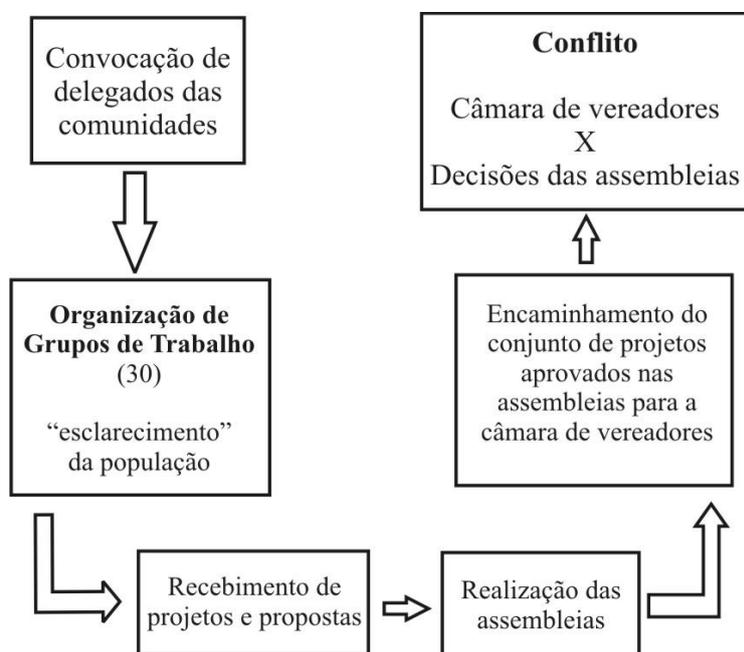


Figura 4: etapas do processo de construção do Plano Diretor de Santana do Livramento (elaboração do autor).

A primeira etapa do processo de construção do Plano Diretor se deu com a convocação de delegados da sociedade civil, representando atores sociais como associações de bairro,

associações de comerciantes e ONGs. A partir dessa convocatória, tais atores procuraram se organizar para atuar institucionalmente segundo as regras propostas pelo Estado local – pela primeira vez na cidade, a sociedade civil organizou-se de maneira a atuar nas instâncias participativas institucionais que estavam sendo criadas.

Ao expirar o prazo para o cadastramento dos delegados da sociedade civil, organizaram-se os chamados *grupos de trabalho* (GTs). Sendo em torno de 30, esses grupos tiveram por objetivo o esclarecimento da população sobre as questões legais e o quadro atual da cidade sobre os temas dos GTs. As temáticas dos GTs foram definidas pelos representantes do Estado local e os delegados da sociedade civil e versaram, entre outras questões, sobre Ambiente; a condição fronteiriça da cidade; saneamento básico; além do planejamento urbano como um todo. Participaram desses GTs, enquanto ministrantes, técnicos da prefeitura, e enquanto público, os delegados da sociedade civil. Após a realização dos GTs a prefeitura estipulou um prazo para a elaboração e o recebimento de projetos e propostas dos diversos atores sociais organizados da sociedade civil, bem como de órgãos públicos.

Então, encerrado o prazo de recebimento, os projetos e propostas foram submetidos à apreciação e posterior votação nas Assembleias do Plano Diretor. As assembleias foram realizadas em ginásios de esportes, auditórios de escolas e de associações de bairro, *refuncionalizando as formas espaciais*. Encerradas as assembleias, os projetos e propostas aprovados foram encaminhados para votação na Câmara de Vereadores. Contudo, nem todos os projetos chegaram a ser aprovados pelos vereadores. Aqui pudemos constatar uma tensão entre o interesse do conjunto de “políticos profissionais” da Câmara de Vereadores com as deliberações nas assembleias populares. Para “amenizar” essa tensão, conforme representantes da Secretaria de Planejamento por nós entrevistados, no processo de revisão do Plano Diretor, sem data estimada, os vereadores se integrariam aos GTs e participariam das assembleias.

O que temos no caso de Santana do Livramento no plano estatal, longe de ser uma experiência que afronte os modelos “democráticos” pré-estabelecidos, é uma relação conflituosa entre *representação e participação*. As exigências de elaboração de um Plano Diretor com elementos de participação popular, previstos no Estatuto da cidade, aliados a uma conjuntura político-institucional favorável à abertura do Estado para elementos participativos, se apresentam como os principal indutores da implementação do esquema participativo aqui abordado. Considerando que a deliberação popular das assembléias de construção do Plano Diretor necessitaram de aprovação da Câmara de Vereadores, o tipo de abertura representado pelo caso de Santana do Livramento é uma *pseudoparticipação*, possuindo elementos de

informação, consulta e cooptação. Os elementos de cooptação por nós identificados serão detalhados no capítulo III.

A partir da leitura e análise do Plano Diretor Participativo de Santana do Livramento, destacamos que não houve geógrafos na elaboração desse documento. Os “mapas” são pouco nítidos, com a inexistência de elementos básicos como a escala e o norte. Não é claro de que maneira a sociedade civil irá participar do processo de decisão no planejamento e na gestão urbanos, sendo que esse processo pode ser considerado apenas *informativo* e *consultivo*. O adjetivo “participativo” no título do Plano Diretor foi, portanto, utilizado de maneira imprópria, vinculando uma ideia imprecisa de efetiva participação popular nas decisões que afetam o espaço político da municipalidade.

Por sua vez, o Orçamento Participativo de Rivera (INTENDENCIA DE RIVERA, s/d) teve início no ano de 2005, quando a conjuntura político-institucional favorável à participação popular na gestão urbana foi estabelecida com o Partido Colorado sendo vencedor na eleição departamental do ano anterior. No ano de 2005 o governo local realizou uma chamada para as *Comisiones Vecinales* enviarem propostas para as primeiras Assembleias, as quais se realizaram no ano de 2006. Conforme dados oficiais da *Intendencia*, foram recebidas, discutidas e votadas 195 propostas (INTENDENCIA DE RIVERA, 2009). Considerando a existência de aproximadamente 30 *Comisiones* em todo o Departamento de Rivera, nota-se o elevado número de propostas e, portanto, um grande interesse popular sobre a possibilidade de participação em um processo político decisório. Segundo a Diretora do Escritório de Relacionamento com a Comunidade, órgão do Estado local responsável pela organização do OP:

*Las Comisiones Vecinales son una forma de organización barrial, que están legisladas mediante una Ordenanza con sus respectivas reglamentaciones. Se eligen cada dos años. Cada barrio puede presentar el número que quiera de listas para la elección (cada lista debe tener siete integrantes titulares y doble número de suplentes). Cada Comisión se integra con representantes de cada lista en un número que es proporcional al número de votos que sacó en la elección.*

Constata-se que as *Comisiones* são regulamentadas por leis do Estado local, possuem lideranças cujo mandato se estende por dois anos e têm a função de representar o bairro nas assembleias do OP. Vale destacar que esse tipo de organização de bairro já existia muito antes de 2005 e foi regulamentado em 2001, tendo sido aproveitado para o processo do Orçamento Participativo. Atualmente, existem 33 *Comisiones* no Departamento de Rivera, sendo 31 na

zona urbana e dois na zona rural. As *Comisiones*, portanto, apresentam-se como centrais na ligação entre sociedade (comunidade dos bairros) e Estado local.

A seguir, temos um esquema que demonstra as etapas do processo de Orçamento Participativo em Rivera.

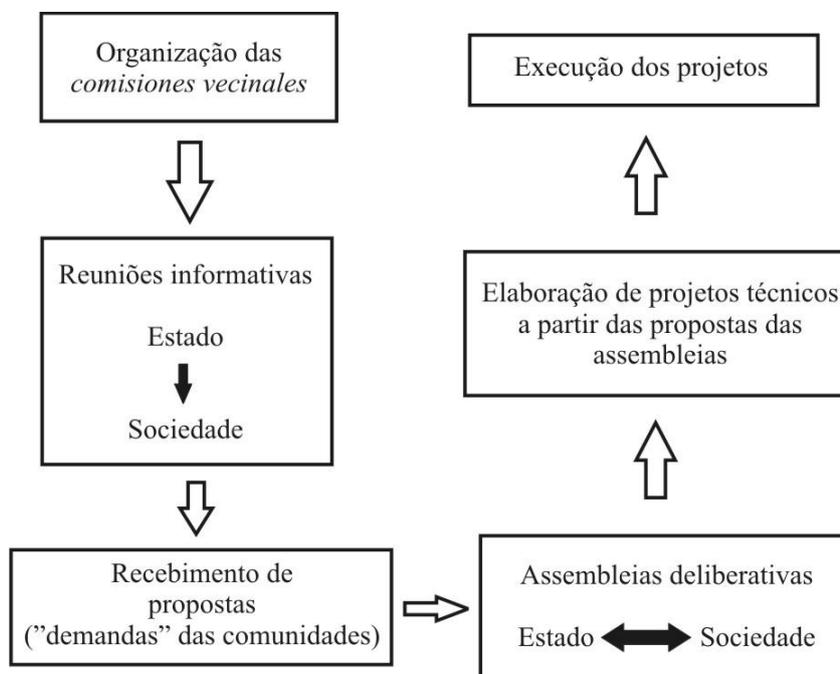


Figura 5: etapas do processo de Orçamento Participativo de Rivera (elaboração do autor).

O processo do OP é realizado a cada cinco anos. No ano de 2006, organizaram-se oito setores de gestão *vecinal*, as quais podemos fazer um paralelo com as “regiões” do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Em cada setor, anteriormente às assembleias, realizaram-se “reuniões de trabalho”, basicamente de caráter informativo sobre a elaboração do Orçamento Departamental e a respeito de como se daria o processo do OP. Tais informações, segundo a *Intendencia* de Rivera (2009), foram dadas pelo Secretário da Fazenda da Intendência (*Director de Hacienda*), e contaram com a participação do Intendente (equivalente ao cargo de Prefeito no Brasil), dos outros Secretários e da Coordenadora do OP. Constatamos que essa primeira etapa se constitui de maneira vertical, ou seja, o Estado local “esclarecendo” sobre sua burocracia e parte de seus mecanismos internos para a elaboração e execução de leis que, no caso, interferem indiretamente na organização espacial.

Posteriormente às reuniões, formou-se o Conselho do Orçamento Participativo, cujo presidente é o Diretor do Escritório de Relacionamento com a Comunidade. Este conselho analisou previamente as propostas e as enviou para discussão e votação nas Assembleias.

Destacamos que as propostas de destinação dos investimentos do Orçamento Departamental partiram não somente da sociedade civil, através das *Comisiones Vecinales*, como também de outros setores da administração estatal local. O Conselho do OP é assim composto:

Presidente: Diretor do Escritório de Relacionamento com a Comunidade;

- Um delegado do plenário das *comisiones vecinales* (membro da sociedade civil);
- Coordenador das juntas locais<sup>11</sup>;
- Diretor geral de obras;
- Diretor da fazenda;
- Diretor de higiene e meio ambiente;
- Um representante do setor acadêmico do departamento de Rivera.

Nota-se que o Conselho do PP é integrado predominantemente por representantes do Estado. Conseqüentemente, é tendencial um maior peso nos interesses do Estado sobre os populares nas tomadas de decisão. Ou seja, é um sistema de planejamento territorial onde a figura do Estado ainda possui poder de decisão, mesmo que de maneira implícita.

As Assembleias do Orçamento Participativo de Rivera foram organizadas pelas *Comisiones Vecinales* em conjunto com as Juntas Locais. Qualquer pessoa pôde participar dessa etapa, desde que sendo maior de 18 anos, e votando em no máximo três propostas. Para receber e comportar as aglomerações de pessoas para as assembleias, foram utilizados salões pertencentes às *Comisiones*, além de auditórios de escolas e clubes sociais. Identificamos aqui, como foi destacado no caso de Santana do Livramento, uma *refuncionalização de formas espaciais* a fim de atender um processo político participativo. Também constata-se a relação horizontal entre Estado e sociedade civil nessa etapa, uma vez que os participantes foram ativos numa relação de poder em que a decisão política coube, também, à sociedade civil.

Após, as propostas aprovadas foram encaminhadas para setores técnicos da Intendência Departamental com o objetivo de elaborar projetos de execução. Conforme eram finalizados, esses projetos foram direcionados ao setor do Estado local responsável pela execução dos projetos, a saber, a Secretaria de Obras e a Secretaria de Meio Ambiente. Por fim, foi elaborado o Plano Plurianual de Prioridade de Investimento, documento que norteia as ações de políticas estatais pelo período de cinco anos. Nessa etapa, não houve participação

---

<sup>11</sup> Órgãos da administração do Estado local responsáveis pelo diálogo com as *Comisiones Vecinales*.

da sociedade na elaboração dos planos de execução, o que consideramos uma inconsistência no processo de participação popular. Canais de diálogo permanente entre o setor técnico e a sociedade civil constituiriam um elemento de participação democrática no sistema representativo em escala local, diminuindo a distância entre o saber técnico e o saber popular. Destacamos, porém, que todas as obras do plano quinquenal 2006-2010 foram executadas, sendo da natureza de postos de saúde, bibliotecas comunitárias, telecentros e praças.

No ano de 2010 foi realizado o segundo processo de Orçamento Participativo em Rivera, cujas principais mudanças em relação a 2006 foram as seguintes: aumento de recursos do orçamento municipal destinados ao OP (que será apresentado mais adiante); aumento do número de participantes oriundos de *comisiones vecinales* nas assembleias em 56% (816 registrados em 2010); os projetos técnicos somente começaram a ser executados após uma apreciação em assembleia, sendo essa uma etapa inexistente em 2006. As figuras a seguir fazem parte do material de divulgação do processo do OP em 2010.



Figura 6: material de divulgação do Orçamento Participativo de Rivera em 2010.

Fonte: Intendência Departamental de Rivera

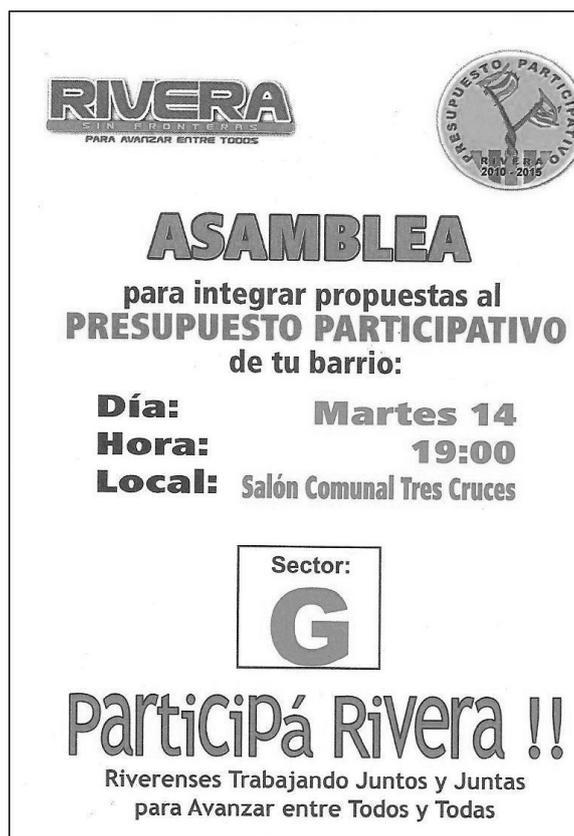


Figura 7: material de divulgação da assembleia do setor G do Orçamento Participativo de Rivera em 2010. Fonte: Intendência Departamental de Rivera.

Um dos principais indicativos de consistência participativa (ou de falta dela) é o montante real de recursos que são disponibilizados para a sociedade civil organizada em *comisiones vecinales*. A seguir temos um gráfico apresentando a porcentagem desses recursos em relação às saídas de investimento (o que o Estado local tem para investir) e às saídas de outra natureza, como amortização de dívidas e pagamento de funcionários.

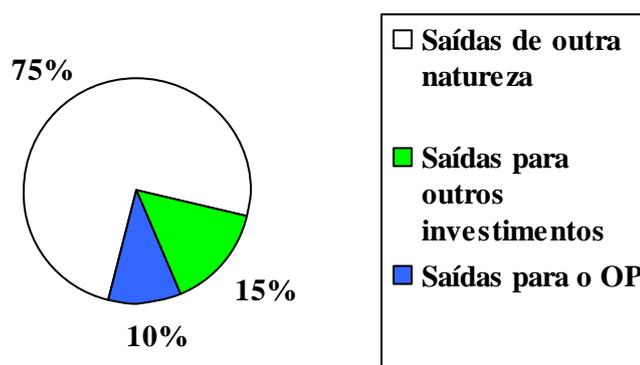


Gráfico 1: porcentagem de recursos destinados ao Orçamento Participativo de Rivera em 1 ano, em relação às demais saídas do Orçamento. Elaboração do autor sobre dados da Intendência Departamental de Rivera.

Em absoluto, o montante de recursos destinados ao OP no Plano Plurianual 2011-2015 é de 10 milhões de pesos/ano<sup>12</sup>, totalizando 50 milhões de pesos. Para o Plano 2006-2010, foram disponibilizados apenas a metade desse valor, 25 milhões de pesos. Os números relativos ao montante de recursos do OP em Rivera, como é possível notar, são muito pequenos. O orçamento de saída de uma cidade uruguaia do porte de Rivera já é baixo, em torno de 100 milhões de pesos. Ao constatar que apenas 10% do total do orçamento “público” é destinado ao OP, é possível afirmar que as margens de manobra são muito pequenas. Soma-se a isso outra grande limitação: a quantidade de participantes da “sociedade civil” é baixa: para uma cidade que possui em torno de 76 mil habitantes, pouco mais de 800 participantes no OP é indício de enorme desmobilização para a participação nesse canal institucional. A aparente “organização” de *comisiones vecinales* para a participação no OP esbarra no critério dos números: temos seguramente uma “pseudoparticipação” dos poucos participantes devido ao montante de recursos destinados ao esquema, seguida de uma não-participação / grande desmobilização da maior parte da população riverense. A cooptação estrutural já é aparente, uma vez que a pequena base social das *comisiones vecinales* não permite a produção de anticorpos necessários para a prevenção de uma cooptação e o aparecimento do clientelismo (voltaremos a isso no capítulo III). A etapa de assembleia constituiria, na totalidade do processo, o principal momento de amadurecimento político-pedagógico e de consciência da sociedade enquanto *agente político de produção do espaço*. Esse seria um elemento de participação dentro do esquema geral do OP e mesmo do sistema representativo em escala local; contudo, verificamos a *informação* mesclada a um elemento de *delegação de poder* nas assembleias, fato permitido pela natureza dialética da relação Estado-sociedade civil quando da abertura de canais institucionais participativos.

O Plano Diretor de Santana do Livramento, apesar de abordar mais questões do que o OP de Rivera, no que tange à participação popular fica restrito a um processo consultivo, não explicitando se a sociedade disporá de meios para deliberar a respeito dos temas deste Plano. Já o Orçamento Participativo de Rivera (no papel) é mais avançado e aberto à participação popular, o que faria das assembleias e reuniões temáticas potenciais formadoras político-pedagógicas de consciência de participação. O Estado local em Santana do Livramento não explicita, no plano documental, de que forma as leis que regem o espaço urbano serão construídas pela sociedade. O Estado local em Rivera propõe a realização de discussões públicas para um determinado fim, o de redistribuir o orçamento “público”, não o de discutir a

---

<sup>12</sup> Este valor equivale a aproximadamente 1 milhão de reais (cotação de 02/12/2011: 10 Pesos Uruguaios equivalem a 1 Real).

construção de leis que regem o espaço urbano como do lado brasileiro. Contudo, do lado uruguaio, a participação popular nas discussões públicas que indiretamente afetarão o espaço recebe maior ênfase. Porém, como vimos, a pouca participação e a pequena quantidade de recursos denotam uma grande inconsistência participativa. As políticas analisadas em Santana do Livramento e Rivera mostram-se levianas ao dotar-se do termo “participativo”. O que temos é um processo burocrático administrativo estatal com esparsa participação popular, ou uma pseudoparticipação.

Elementos de fratura político-institucional no espaço urbano do nosso recorte espacial puderam ser identificados através da análise das políticas do Estado local. Primeiramente, destacamos a impossibilidade de se integrar consistentemente políticas de planejamento e gestão da(s) cidade(s) devido a entraves burocráticos conferidos pelos Estados nacionais que somente com determinados acordos binacionais tais políticas locais poderiam ser desenvolvidas – o que já seria um caso raro ou mesmo único no mundo, a prerrogativa para se implantar políticas de planejamento e gestão urbanas em escala local-internacional. Outro elemento importante para qualquer política é a cartografia, sendo a espacialização da normatização urbana nesse caso. Ao tratarmos desse tecido urbano fraturado político-institucionalmente, verificamos a inexistência de uma cartografia que represente esse tecido, sendo que as políticas aqui analisadas correspondem a apenas “metade da cidade”, não cruzando a Avenida Internacional. Diante disso, constatamos que, ao menos no plano institucional, a cidade é pensada, planejada e gerida “pela metade”. Contudo, essa fratura sociopolítico-espacial internacional pode ser, ainda que parcialmente, driblada, possuindo brechas aproveitadas pela sociedade civil através da organização de ativismos sociais, conforme veremos no capítulo III.

## CAPÍTULO III

### O quadro geral da participação a partir dos discursos da sociedade civil

Investigar os processos subjacentes a esquemas de participação popular no planejamento e na gestão urbanos requer uma análise dos discursos da sociedade civil e a utilização de ferramentas conceituais que nos permitam ler a efetiva ou aparente democratização da organização espacial da cidade. Minimizando a visão apenas de sobrevivência (SOUZA, 2007) é possível apreendermos as nuances presentes na sociedade civil, especificamente no ativismo de bairro, ou no *ativismo urbano em sentido forte*<sup>13</sup>, sendo esse o lócus de referência discursiva nesse capítulo.

Com a mudança do lócus de referência discursiva, a formação de *territórios e lugares* ganha destaque, especialmente na esteira da mobilização para a participação popular nos canais institucionais formais. O *território* pode ser entendido como um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder, sendo que essas relações operam sobre um substrato referencial (SOUZA, 1995). O poder é concebido como uma dimensão das relações sociais, e o território é a sua apreensão espacial (SOUZA, 2009b: 66). Aqui interessa saber quem influencia nesse espaço e os interesses que envolvem a territorialização dos agentes produtores do espaço político. Essa territorialização não pode ser dissociada de outras dimensões da sociedade, como a econômica e a cultural. Porém a territorialização é, antes de tudo, política, e assim a entendemos quando da análise de nossa problemática. Destacamos que o poder com o qual trabalhamos não descarta o poder estatal, mas também está presente na coletividade ou *corpo público* (BOOKCHIN, 2003). Entendemos, assim, o território num sentido que vai além da Geografia Política clássica (e da Ciência Política clássica e também contemporânea), que concebeu o território do Estado Nacional como único ou, ao menos, o território privilegiado da análise política. Sobre isso, concordamos com Souza sobre a

---

<sup>13</sup> A ferramenta conceitual *ativismo urbano em sentido forte* (SOUZA, 2006: 281) denota o ativismo que possui uma agenda de lutas remetidas diretamente à organização do espaço urbano, como moradia, saneamento, infraestrutura, espaços públicos de lazer e recreação etc. Por sua vez, o *ativismo urbano em sentido fraco* (*idem*) denota a atuação setorial do ativismo, como questões raciais, de gênero ou orientação sexual (os quais não necessariamente estão isentos de fazer uso de práticas espaciais e territorializações efêmeras como táticas de contestação do ativismo). A atuação dos ativismos frente a Orçamentos Participativos e à construção de Planos Diretores Participativos nos dá um campo de investigação de ativismos sociais urbanos em sentido forte.

necessidade de se realizar uma crítica ideológica e emancipar a categoria de território vinculada exclusivamente ao Estado:

[...] historicamente, não apenas se privilegiou (...) um tipo de *fonte de poder* em particular, mas também se tornou difícil descolar o emprego da palavra das necessidades ideológicas específicas vinculadas à legitimação dessa fonte de poder. (...) Nessas condições, “emancipar” a categoria *território* e construir um conceito em que não se confundissem a projeção espacial do poder (as fronteiras e a malha territorial) e os objetos geográficos materiais, e no qual uma fonte de poder (e com ela determinadas escalas) não fosse hiperprivilegiada, exigiria um esforço de *crítica ideológica* (SOUZA, 2009b: 62-63, grifos do original).

Com isso realizamos um esforço para compreender a dinâmica política do espaço geográfico através da valorização de agentes (e suas territorialidades) que não apenas o Estado (ou também o capital, muitas vezes intimamente relacionado com o Estado). Entendemos, portanto, que esses agentes (notadamente ativismos ou movimentos sociais) podem exercer um *protagonismo* na construção política do espaço.

Já sobre o *lugar*, relacionando-o com a dinâmica política do espaço, Souza afirma:

[...] a análise do espaço social na qualidade de *território*, de espaço definido por e a partir de relações de poder, e o exame das territorialidades (...) deve ser articulada com a compreensão do espaço com lugar (no sentido específico de espaço vivido / percebido, dotado de significado, em que a questão do poder figura indiretamente, pois, na qualidade de referencial simbólico e afetivo para um grupo social, converte-se o espaço em alvo de cobiça ou desejo de manutenção de controle) (SOUZA, 2006: 317).

O lugar é visto por Tuan como um espaço experienciado, onde a experiência abrange diferentes maneiras através das quais uma pessoa conhece e constrói a realidade (TUAN, 1983: 9). Esse espaço é apreendido cotidianamente, servindo como lócus de referência identitária dotado de significado e simbolismos (RELPH, 1976). A ferramenta conceitual do lugar é para nós interessante, pois através dela podemos apreender melhor as práticas espaciais dos ativismos sociais frente a duas principais situações: o bairro (ativismo de bairro) e a fronteira / condição fronteira (ativismo transnacional, relações entre ativismos e suas estratégias).

Embora os processos de lugarização sejam dados cotidianamente através da percepção e da apropriação simbólica do espaço geográfico, o espaço urbano contemporâneo configura um esfacelamento do tecido político, dificultando a organização política e a conformação de territórios não-estatais. Conforme já adiantado na Introdução, Murray Bookchin (1995) contrapõe o processo de urbanização com o de cidadização (*citification*). Para ele, em linhas muito gerais, o advento do binômio Estado+capitalismo deslocou a política da cidade (uma

arena pública por excelência) para a escala de um aparelho centralizador, desempoderando (*disempowering*) o cidadão enquanto protagonista político e fazendo do urbano uma entidade espacial vazia de sentido público. Houve “um declínio histórico da cidade como uma autêntica arena de vida política (que já presenciou certo equilíbrio com a natureza) e, não menos significativo, o declínio da noção de cidadania” (BOOKCHIN, 1995: 15). Com a emergência do Estado-nação e do nacionalismo, o Estado assume proeminência ideológica em detrimento da cidade (*idem*: 57-58). A relação, portanto, entre os “políticos profissionais” e a chamada sociedade civil culmina em tensões principalmente na forma de ativismos e movimentos propositivos. Nesse sentido, a urbanização altera a cidade não apenas em sua forma, mas também em sua função de arena civilizante<sup>14</sup> para a humanidade (*idem*: 199). Logo, a organização da chamada sociedade civil em ativismos e movimentos sociais denota uma tensão e um questionamento dessa ordem sócio-espacial.

A relação entre ativismo social e espaço urbano é também encontrada em Nicholls (2008). O autor demonstra o papel que a cidade desempenha na configuração de mobilizações sociais tanto em escala local como em escalas supralocais, e o papel que o espaço urbano tem de facilitar ou conter ativismos sociais. As cidades permitem que os ativismos operem em diferentes escalas, pois no espaço urbano residem recursos que facilitam tais mobilizações. Para ele, “o papel específico da cidade para os movimentos sociais em geral está na sua função de incubadora relacional, facilitando as complexas trocas que geram uma diversidade de recursos úteis para operar campanhas em uma variedade de escalas espaciais” (NICHOLLS, 2008: 842). Contudo, a correlação de forças políticas locais é um fator a ser considerado para que o ativismo opere multiescalarmente. Nicholls se utiliza da expressão *mobilizações fragmentadas num espaço de lugares* para remeter aos focos de ativismos urbanos que possuem espaços de referência identitária distintos, mas sendo possível estabelecer relações em torno de causas ou reivindicações comuns (*Idem*). A importância da defesa das identidades sócio-espaciais, ou territoriais, também é expressa aqui como uma pista para a compreensão do ativismo social urbano uma vez que “o lugar e as redes locais propiciam às pessoas identidades que dão sentido e propósito à vida. A defesa das *identidades territoriais* trona-se uma poderosa motivação para unir mobilizações políticas” (NICHOLLS, 2008: 843, grifo do original). Mas o autor ressalta que através de práticas clientelistas por parte do Estado local, essas identidades podem se transformar em particularismos territoriais,

---

<sup>14</sup> Longe das concepções colonialistas/eurocêntricas do adjetivo “civilizado”, Bookchin (1995) resgata o sentido clássico da acepção “cívico”, estando mais relacionado à ideia de um corpo de cidadãos (corpo público) organizados para o pleno exercício da política no espaço citadino.

ou melhor, em territorialismos, característicos de ativismos paroquiais. Nesse sentido é enfatizada a importância das redes locais para a constituição de ativismos. Em grandes e complexos centros urbanos a diversidade de redes locais a serem tecidas é maior. Numa cidade de porte menor, como Santana do Livramento-Rivera, as redes locais podem ser tecidas por relações de familiaridade, amizade ou simplesmente proximidade.

Esse espaço de lugares ao qual Nicholls se refere chega ao nosso referencial empírico imerso nas implicações espaciais que um limite entre dois Estados territoriais confere. Ao definirmos limites e fronteiras, partiremos das abordagens de Machado (1998), Newman (2003) e Dorfman (2008, 2009) destacando que o *limite* corresponde a uma linha demarcatória da divisão entre dois Estados territoriais, e a *fronteira* é uma *região* definida a partir do limite internacional, uma *região-fronteira* (DORFMAN, 2008: 259). Tomando como ilustração o referencial empírico do presente trabalho, as *interações transnacionais* correspondem a quaisquer interações que transpassem o limite internacional, a linha, a raia. Já as *interações transfronteiriças* remetem às interações que atravessam ao menos uma região de fronteira. Todas as interações transfronteiriças são transnacionais, mas o inverso não se aplica conceitualmente. Exemplificando, uma interação entre organizações em Santana do Livramento e em Rivera é transnacional, mas não é transfronteiriça, uma vez que as organizações estão imersas na mesma região-fronteira. Já uma interação entre uma organização em Porto Alegre e outra em Montevideu se constituiria ao mesmo tempo transnacional e transfronteiriça. Note-se que esses tipos de interações são passíveis de se darem em diversas escalas.

O Estado brasileiro, no bojo da construção de suas políticas para a região-fronteira, fornece uma tipologia de interações “transfronteiriças”, distinguindo cinco possibilidades de interações da população fronteiriça para as bordas do Brasil através do Ministério da Integração (2009: 27):

*Margem*: tipo de interação em que a população fronteiriça de cada lado do limite internacional mantém pouco contato entre si, exceto de tipo familiar ou para modestas trocas comerciais. As relações são mais fortes com o nacional de cada país do que entre si. A ausência de infraestrutura conectando os principais núcleos de povoamento é uma característica do modelo.

*Zona-tampão*: o termo é aplicado às zonas estratégicas onde o Estado central restringe ou interdita o acesso à faixa e à zona de fronteira, criando parques naturais nacionais, áreas protegidas ou áreas de reserva, como é o caso das terras indígenas.

*Frentes*: o termo é usualmente empregado para caracterizar frentes de povoamento. No caso das interações fronteiriças, a “frente” também designa outros tipos de dinâmicas espaciais, como a frente cultural (afinidades seletivas), a frente indígena ou a frente militar.

*Capilar*: as interações do tipo capilar podem ocorrer somente no nível local, como no caso das feiras, exemplo concreto de interação e integração fronteiriça espontânea. Pode ocorrer por meio de trocas difusas entre vizinhos com limitadas redes de comunicação, ou resultam de zonas de integração espontânea, nas quais o Estado intervém pouco, principalmente não patrocinando a construção de infra-estrutura de articulação transfronteiriça.

*Sinapse*: o modelo sinapse refere-se à presença de alto grau de troca entre as populações fronteiriças; é apoiado pelos Estados contíguos. As cidades-gêmeas mais dinâmicas podem ser caracterizadas de acordo com esse modelo. A sinapse é o modelo que mais se aproxima do recorte espacial da presente pesquisa.

Imergindo-se na região-fronteira Brasil-Uruguai, Santana do Livramento-Rivera, conforme já destacado, é o exemplo mais contundente das relações transnacionais as mais diversas e da identidade regional correspondente, a identidade fronteiriça. Nesse contexto, Dorfman (2008: 265) aponta algumas das principais práticas cotidianas que marcam a identidade fronteiriça: o bilingüismo (português-espanhol) e o dialeto (portunhol); a dupla nacionalidade (oficialmente permitida pelo acordo binacional visto no capítulo II); a constituição de famílias mistas; e a produção cultural gauchesca, apontando uma continuidade cultural não acompanhada pela fratura sociopolítico-espacial. Sobre as famílias mistas, Quadrelli (2002) aponta que entre 60% e 70% da população de Santana do Livramento-Rivera possui parentes de ambas as nacionalidades, e a binacionalidade entre casais é de aproximadamente 12%, o que demonstra um significativo grau de hibridação. Para Canclini, a hibridação corresponde a “processos socioculturais nos quais estruturas ou práticas discretas, que existam de forma separada, se combinam para gerar novas estruturas, objetos e práticas”, sendo que “as estruturas chamadas discretas foram resultado de hibridações, razão pela qual não podem ser consideradas fontes puras” (CANCLINI: 2003, xix). A partir disso, vemos a cultura de forma dinâmica, em permanente transformação e sempre, em maior ou menor grau, resultado de hibridação. Na fronteira seca, porosa, onde os Estados apresentam relações amistosas e com pouco controle da mobilidade, como é o caso de nosso referencial empírico,

as possibilidades advindas dessa relação de hibridação são muitas, e, conforme veremos, elas conferem um dado catalisador das relações entre organizações de ativismo de bairro.

### **3.1. Imergindo na sociedade civil**

A condição fronteira na região-fronteira Brasil-Uruguai e, mais especificamente, em Santana do Livramento-Rivera, possibilita a hibridização de diversas dimensões sociais, entre elas a dimensão da luta social. Estratégias são traçadas para se propulsionar reivindicações que, ficando apenas circunscritas a um lado do limite internacional, seriam pouco dotadas de força e abarcaria a cidade apenas “pela metade”. Nisso, as associações de bairro no interior da sociedade civil em nosso recorte espacial desempenham um papel importante na constituição de uma agenda reivindicações e participação em canais institucionais que demonstram essas relações comunitárias num espaço urbano fronteiro diferentes daquelas apresentadas pelo Estado ou mesmo pelo mercado. A sociedade (civil) em contraste com o Estado e também com o mercado é analisada por Santos (2000), para quem a modernidade possui representações inacabadas: Estado, mercado e comunidade, entre outras. Para Santos, a modernidade, através das modernas ciências sociais, privilegiou o Estado e o mercado como lócus discursivo em detrimento da comunidade, fazendo dessa última uma representação aberta e incompleta. Contudo, o princípio da comunidade resistiu à:

(...) especialização e à diferenciação técnico-científica através das quais a racionalidade cognitivo-instrumental da ciência moderna colonizou os outros dois princípios modernos de regulação: o mercado e o Estado. Ao contrário dos dois últimos, o princípio da comunidade resistiu a ser totalmente cooptado pelo utopismo automático da ciência e, por isso, pagou duramente com a sua marginalização e esquecimento. Mas, pelo fato de ter sido afastado, o princípio da comunidade manteve-se diferente, aberto a novos contextos em que a sua diferença pode ter importância (SANTOS, 2000: 75).

A partir da análise do autor, podemos fazer um paralelo entre o princípio da comunidade e a dimensão dos ativismos sociais como lócus privilegiado sobre o qual se constrói nosso discurso, reconhecendo a chamada “sociedade civil” em diferenciação ao Estado e ao mercado. Em seguida, Santos coloca as dimensões da comunidade que não teriam sido totalmente “colonizados” pela modernidade: a participação e a solidariedade. No caso da participação, a colonização teria ocorrido no âmbito do que a teoria política liberal definiu rigidamente como sendo a esfera política, de cidadania e “democracia” representativa (SANTOS, 2000: 75). Tal colonização pode ser percebida nas inúmeras propostas de políticas

estatais adjetivadas de “participativas”, onde o que temos são elementos participativos introduzidos num contexto de sistema representativo e heteronomia instituída, políticas estas que veremos agora a partir dos discursos dessa sociedade civil.

Em Santana do Livramento-Rivera procuramos realizar um percurso de entrevistas a ativistas de associações de bairro que pudessem abarcar três “setores geográficos” por nós definidos: as associações adjacentes à linha internacional, não obstante sendo consideradas centrais; as associações nas áreas centrais não-adjacentes à linha internacional; e as associações mais distantes da linha internacional, consideradas periféricas.

Anteriormente ao Plano Diretor (2006), a mobilização do ativismo de bairro era escassa, não passando de pequenas reivindicações de melhorias de infraestrutura junto a órgãos da prefeitura. Não existia um ativismo propriamente dito, mas sim ações coletivas não-articuladas entre si. A relativa abertura institucional para a participação não foi precedida por uma pressão popular nem possuiu base social consistente para que a participação institucional, ao ser iniciada, fosse desenvolvida de modo a aproveitar margens de manobra e atingir ganhos de autonomia. Notamos o desconhecimento ao menos parcial a respeito do Plano Diretor em muitos casos (6), sendo que o depoimento a seguir ilustra essa situação:

Nós aqui conhecemos pouco o plano. Na verdade, a gente quer aqui é ver se consegue melhorar o bairro aqui. A gente foi lá aquela vez [assembleias do PD] pra ver o que a gente ia conseguir pra cá, porque tem esgoto a céu aberto, tem muita coisa que a gente precisa, e se tem onde a gente falar, e a gente ser ouvido, a gente tem que ir.

O cunho meramente reivindicatório é o tom principal dos discursos de muitas lideranças do ativismo. No entanto, em alguns casos (3), constatou-se alto interesse pela participação nos canais institucionais, havendo demonstração de conhecimento do processo de construção do Plano Diretor e capacidade de organização para a utilização dessa abertura. Destacamos que esses elementos de organização foram identificados nas organizações dos bairros periféricos. Destacamos a fala do entrevistado a seguir:

Quando a gente viu aquela notícia de que a cidade estava fazendo um novo Plano Diretor eu não sabia o que era. Foi meu filho que me explicou o que era, e achei muito importante, todos nós aqui da vizinhança achamos. Aí fomos ver mais de perto o que era, e a gente viu que tinha umas coisas lá que podiam ajudar a melhorar o bairro aqui. Quando a gente pode ter voz, a gente não pode ficar quieto. Tem que aproveitar tudo. Depois eu já liguei pras minhas conhecidas lá das outras associações, e aí a gente começou a conversar sobre esse tal de Plano, e aí a gente viu que a gente tinha que ir pra lá e ver o que a gente aqui mais longe do centro conseguia melhorar pra cá.

As redes foram se tecendo por proximidade, por parentesco ou mesmo por amizade e conhecimento de membros de outras associações de bairro de outras oportunidades. Nas associações da periferia, distantes do centro e da linha divisória, encontramos fortes interações entre si, com cooperação em atividades as mais diversas intensificada a partir da época em que o Plano Diretor era discutido em assembleias. Um indicador dessa interação são os mutirões para melhoria ou construção de moradias que a cada mês são realizados em um bairro específico. Por outro lado, essas associações da periferia possuem pouca ou nenhuma interação com associações de Rivera. Isso se deve ao fato de que a condição fronteiriça, apesar de estar fortemente arraigada na cultura, não está presente no cotidiano de trabalho dos moradores desses bairros, sendo que tal parcela da população santanense se dedica a atividades no campo ou ao pequeno comércio nas intermediações de sua moradia. Aqueles que se ocupam do forte comércio informal presente na linha internacional são os que possuem maiores interações com riverenses, porém não estando além de uma relação de clientela. O caso esporádico de participação no Plano Diretor, que se deu apenas no ano de 2006, não fomentou uma “cultura” participativa, uma vez que a base social do processo, no caso os ativistas de bairro, foram instigados a uma pseudoparticipação sem continuidade. Detalharemos isso mais adiante juntamente com as considerações sobre Rivera.

Do lado uruguaio, o processo do Orçamento Participativo fez uso da malha territorial dos bairros oficiais preexistentes, não tendo havido modificações significativas nessa configuração espacial. Visto isso, foram entrevistadas lideranças de uma organização de bairro (*comisiones vecinales*) por unidade territorial (“região”) do OP. As unidades territoriais denominadas por A, B e F designam os bairros centrais adjacentes à linha internacional; aquelas denominadas por C, E e G remetem aos bairros centrais não-adjacentes à linha divisória; e as letras D e H indicam os bairros periféricos. As *comisiones vecinales* já existiam anteriormente ao OP, e em relação à sua adaptação ao esquema participativo não foram identificados atritos iniciais quanto à malha territorial, mas sim à burocracia que foi aumentada, com a exigência de eleições anuais de novas lideranças e da coleta e organização de dados relativos aos associados da *comisión*. Verificou-se que a continuidade do canal institucional, existente desde o ano de 2005, e a concretude das obras decorrentes da inversão de prioridades, como postos de saúde, centros comunitários de acesso à internet e novas praças públicas, incentivaram um desenvolvimento da organização das *comisiones*. Porém, quantitativamente a participação ainda é muito baixa, girando em torno de 800 pessoas no processo do OP em 2010, num universo de 88 mil habitantes. Notou-se também clareza quanto à necessidade de continuidade e aprimoramento do esquema do Orçamento

Participativo, bem como da ampliação dos recursos destinados à inversão de prioridades. Em várias entrevistas coletadas verificou-se uma crítica à espacialidade da destinação dos recursos para maiores transformações em Rivera como um todo, sendo que os recursos foram até agora divididos por “regiões”, não havendo recursos disponíveis para prioridades que atravessem diferentes unidades territoriais. A percepção de alguns ativistas para com o planejamento da cidade “por inteiro” pode ser notada na seguinte fala:

*Se tiene plata solamente para los barrios y no para la ciudad toda, nosotros tenemos solamente obras puntuales, como plazas y puestos de salud. Pero yo creo ser importante hablar junto con otros barrios. Los problemas de salubridad, transporte y desarrollo son comunes. Y sin contar Livramento, que en realidad es una continuidad, y no hay políticas parecidas allí. Los problemas grandes de Rivera solamente podría ser combatidos se pensamos en Livramento junto. Pero hay mucha burocracia, hay una división de nuestros gobernantes a partir de la avenida internacional.*

Já nessa fala é notório o saber sobre a cidade como um todo, aí incluso o lado brasileiro. As questões espaciais da continuidade física e da necessidade de se pensar politicamente de maneira mais ampla do que aquela oficial, estatal, estão postas. Nesse sentido, a relação de proximidade e, mais especificamente, de parentesco, faz com que exista diálogo entre ativistas dos dois lados da divisa. No entanto, as *comisiones* da periferia de Rivera, distantes do centro e da linha divisória, possuem fortes interações entre si, mas poucas interações transnacionais, destacando-se que há do lado uruguaio, como em Santana do Livramento, mutirões para a construção e melhoria das moradias da periferia periodicamente.

Porém, a entrada de ativismos em aberturas institucionais sempre apresenta o risco da cooptação, que pode ser individual (determinados ativistas) ou estrutural (uma organização do ativismo). Em Santana do Livramento, constatou-se a cooptação de dois líderes, os dois de bairros centrais não-adjacentes à linha divisória, dada após o processo do Plano Diretor (2006). Essas duas lideranças aceitaram o cargo de “assessores para assuntos comunitários” na secretaria de planejamento da Prefeitura. Em Rivera, apesar de as lideranças remeterem-se sempre que possível aos “anseios da comunidade” e no que o OP poderia contribuir para melhorar a comunidade, num primeiro momento, e a cidade de Rivera, num segundo momento, a baixa participação quantitativa e a desmobilização fazer dos ocupantes dos cargos das organizações alvos fáceis para a cooptação. Notamos a apropriação da estrutura de uma associação de bairro periférica por parte do Escritório de Relacionamento com a Comunidade, da Intendência de Rivera. Nesse local, encontramos um aparato significativo de propagandas das realizações da Intendência através do OP e grande quantidade de material para a distribuição. Isso, a nosso ver, esvazia a independência daquela organização para a realização

de críticas e contrapropostas ao Estado, servindo a estrutura da associação como uma espécie de comitê a serviço do governo da Intendência.

Quanto às interações entre o ativismo do lado brasileiro e do lado uruguaio, a organização para a participação nos canais institucionais suscitou trocas de experiências e influência mútua em algumas associações de bairro. Fora dos canais institucionais, a realização dos supracitados mutirões para moradias se apresentam dos dois lados da divisa, nos espaços mais periféricos e não-conjuntamente, mas nenhum dos ativistas por nós entrevistados soube explicar de que lado do limite a prática teve início. Ainda há a organização, também na periferia, de feiras de pequenos comerciantes de produtos artesanais de produção própria ou produtos agrícolas de procedência da área rural das municipalidades. Por sua vez, lideranças dos bairros centrais não relatam mobilizações fora dos canais institucionais.

No que tange às aberturas institucionais, desde o ano de 2010 há incipiente pressão por parte de algumas lideranças para a implementação de um esquema de Orçamento Participativo do lado brasileiro, decorrente do diálogo com lideranças populares riverenses. Contudo, não houve até então resultados, sendo que o trecho a seguir, de um ativista, ilustra a situação de negação de implementação do referido esquema por parte do Estado local santanense:

Meu cunhado é lá da Piedra Furada [bairro periférico de Rivera], e a gente conversa e acha interessante o Orçamento Participativo. Daí aqui em Registro [bairro periférico de Santana do Livramento] a gente se organizou pra ver como que tava pra fazer um orçamento aqui em Livramento. Daí fomos falar com vereadores conhecido de nós e nada. Fomos falar com secretários e alguns outros na prefeitura, e um deles nos disse que não podiam fazer um OP em Livramento porque isso é coisa do PT, então, iam pensar em outras coisas pra população poder participar.

Notamos aqui a resistência por parte do Estado local, cujo governo na época era do Partido Socialista Brasileiro, em implementar um esquema de Orçamento Participativo porque isso remeteria a uma política associada em demasia à outro partido, no caso, ao Partido dos Trabalhadores. Por sua vez, ativistas riverenses localizados próximos à linha divisória relatam a influência de santanenses estimulando discussões a respeito do Plano Diretor Rivera, em nada participativo. Porém, até a coleta de dados para a pesquisa, nenhuma proposta chegou a ser estruturada e apresentada para o Estado local.

Além disso, destacamos a importância da rede de parentesco presente nesse diálogo e nessa influência mútua, possível graças à condição fronteiriça do recorte espacial. Essa proximidade proporciona, pois, o encontro e a troca de experiências entre ativistas, tais como

a natureza dos canais institucionais “participativos”, as formas de utilização do canal para atender a reivindicações, ou de que maneira fomentar a interação entre associações de bairro de lados diferentes do limite internacional. Esses encontros se dão não somente no âmbito das moradias dos ativistas ou em espaços físicos das associações de bairro, mas também na Praça Internacional, a principal da(s) cidade(s). A constituição desse ativismo transnacional tem, na utilização dessa praça, um elemento simbólico-espacial único. Notamos, portanto, que uma luta a partir do bairro pode ter implicações transnacionais, afinal, trata-se de um tecido urbano fraturado político-institucionalmente entre dois Estados territoriais.

O estabelecimento de possíveis estratégias e de uma agenda comum de lutas faz aparecer o que Sidney Tarrow denominou de *ativista transnacional*, ou seja, “ativistas ou grupos que mobilizam recursos domésticos e internacionais e oportunidades de ligar suas reivindicações a atores externos, contra oponentes externos, ou em favor de objetivos que estão em sintonia com aliados transnacionais” (TARROW, 2005: 43). O autor destaca o avanço do tipo de cooperação de ativismo transnacional no mundo contemporâneo como uma nova forma de atuação que perpassa fronteiras:

O caráter não-usual do período contemporâneo não é o destaque de indivíduos das suas sociedades ou a criação de cidadãos transnacionais, mas a produção de um estrato de pessoas que, nas suas vidas e em suas atividades, são capazes de combinar recursos e oportunidades para suas próprias sociedades em redes transnacionais (TARROW, 2005: 43).

Na criação de redes dessa natureza se formam o que o autor chama de *coalizões transnacionais* (*idem*: 166), a partir das quais Tarrow propõe uma tipologia com a qual seja possível lidar com os diferentes tipos de coalizões. A tipologia de Tarrow é apresentada na figura 8 e toma por base duas dimensões: a *intensidade* e a *duração* da cooperação.



Figura 8: tipologia de formas de coalizões transnacionais. Fonte: Tarrow (2005: 167). Adaptado por Rafael Zilio.

Comentando as dimensões de sua tipologia, Tarrow (*idem*: 167) afirma que a cooperação varia desde a elaboração de cartas-manifesto e produção de *sites* na *internet* para coordenar estratégias e divulgações, negociando divisão de tarefas, partilhando recursos, caminhos estes que podem resultar numa forma de organização “guarda-chuva” permanente. A duração pode englobar desde suportes a pequenos eventos até filiações formais permanentes. Como resultado das combinações das duas dimensões da tipologia, temos quatro características prováveis, conforme descritas em Tarrow (*idem*: 167-168):

- *Coalizões instrumentais*: combinação de uma cooperação de curto prazo com um baixo nível de envolvimento. Aqui, grupos juntam-se em torno de interesses em uma conjuntura ocasional, afastando-se após o término do problema que ocasionou a cooperação;

- *Coalizões eventuais*: baseadas num envolvimento de curta duração, mas de grande intensidade, possuindo o potencial para futuras colaborações, ao ser reconhecida a identidade partilhada no processo de ação coletiva;

- *Coalizões federadas*: combinam baixo nível de envolvimento de ambos os membros das organizações, cujo principal compromisso é com os objetivos da própria organização, mas com termos de cooperação a longo prazo;

- *Coalizões de campanha*: resultam de alta intensidade de envolvimento com cooperação de longo prazo.

A tipologia proposta por Tarrow nos auxilia na compreensão do envolvimento entre as organizações de ativismos presentes em nosso recorte espacial. É possível afirmar a existência de coalizões instrumentais e algumas coalizões eventuais em Santana do Livramento-Rivera. Apesar de Tarrow trabalhar com ativismos que se encontram topometricamente distantes, suas ideias são de grande auxílio ao tratarmos de nosso estudo de caso. Mesmo se tratando de um tecido urbano político-institucionalmente fraturado pelo limite entre dois Estados territoriais, nessa escala se desenvolve uma rede local de organizações de ativismos que perpassam os marcos de fronteira, seja em torno de canais institucionais participativos ou no estabelecimento de uma agenda comum. Ao mesmo tempo, o Estado local tanto santanense como riverense não dispõe da mesma flexibilidade e das mesmas condições de tecer relações transnacionais profundas, uma vez que estes possuem limitações jurídico-políticas conferidos pelos Estados nacionais. Nesse sentido têm-se dois tipos de interações políticas nas cidades-gêmeas de Santana do Livramento-Rivera: as *interações políticas entre ativismos* e as *interações político-institucionais entre os Estados*, ilustrados com o auxílio da figura 9. As

primeiras configuram um limite internacional poroso que, contradizendo em parte a própria semântica, mais aproxima do que limita o ativismo. Já o segundo tipo de interações é aquele comum a muitas fronteiras ao redor do mundo, mais especificamente encontrado nas bordas de Estados que possuem relações amistosas, mas jamais interferindo na fratura político-institucional, uma vez que essa fratura é um sustentáculo dos próprios Estados. Para os ativismos construir coalizões instrumentais e eventuais nesse recorte espacial é necessário superar ao menos parcialmente a fratura sociopolítico-espacial. Logo, temos as interações não-transnacionais, presentes na maioria das práticas de ativismos sociais, e as interações transnacionais, apresentadas por determinados ativismos sociais.

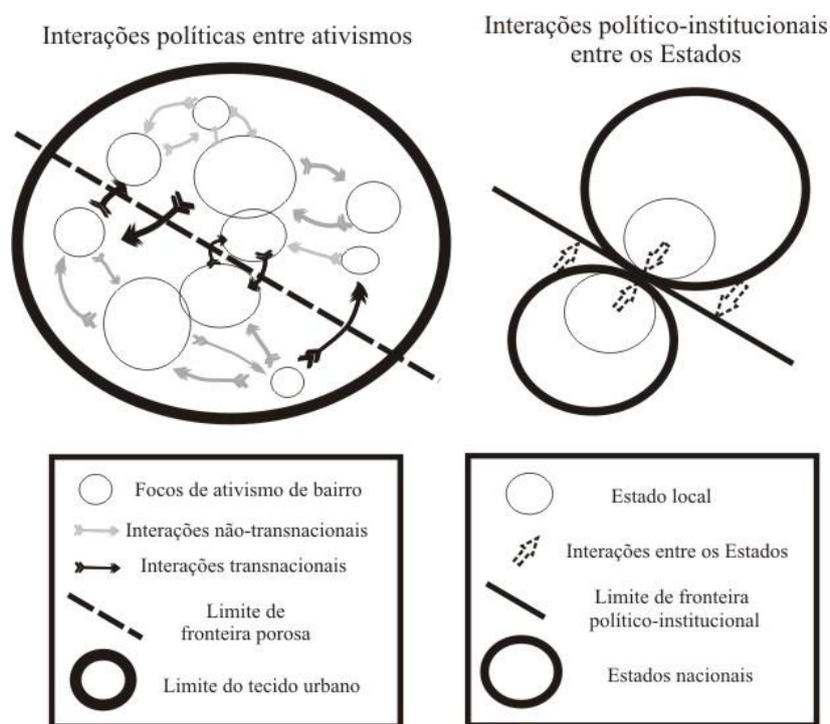


Figura 9: modelo de interações políticas entre ativismos e entre Estados, considerando a condição fronteira do espaço urbano. Elaboração do autor.

A condição fronteira, denotando hibridez de diversas dimensões sociais, possibilitando redes de parentesco transnacionais ainda que esse “transnacional” signifique, para os fronteirços, apenas atravessar uma rua, as práticas espaciais transnacionais e a escala de atuação do ativismo aqui abordado, permitem a existência de um *ativismo transnacional de escala local*. Essa expressão denota que o ativismo se esgota na escala local, não possuindo ramificações supralocais, contudo apresentando oportunidades e elementos que possibilitam o desenvolvimento de um ativismo mais ambicioso e com práticas espaciais supralocais, conforme será discutido no capítulo IV. Por enquanto nos deteremos em tipificar o ativismo

de bairro analisado no presente capítulo a partir do grau de transnacionalidade de suas organizações. Dividimos Santana do Livramento-Rivera em três subáreas (centro adjacente à linha divisória, centro não-adjacente à linha divisória e periferia) e notamos que, conforme o afastamento da linha divisória se dava, a intensidade das interações transnacionais também se modificava. Então, distinguimos dois tipos de organizações: aquelas com poucas relações transnacionais e aquelas com fortes relações transnacionais:

*Organizações com poucas relações transnacionais:* organizações mais distantes da linha divisória, na periferia da cidade. Em Santana do Livramento, das 9 organizações abordadas, 6 se enquadram nesse tipo, sendo 3 periféricas, 2 centrais não-adjacentes e 1 central adjacente. Em Rivera, das 8 organizações abordadas, 5 se encaixam aqui, sendo 2 periféricas e 3 centrais não-adjacentes.

*Organizações com fortes relações transnacionais:* organizações adjacentes à linha divisória, na área central da cidade, sendo que muitos encontros se dão próximos à avenida internacional ou na Praça Internacional. Aqui estão as organizações santanenses que reivindicaram um Orçamento Participativo e as organizações riverenses que discutiram um Plano Diretor Participativo. São seis organizações desse tipo presentes no recorte espacial, sendo 3 de cada lado da divisa internacional.

A presente tipologia revela as nuances do ativismo transnacional de escala local quando se realiza a imersão na sociedade civil, destacando que nem todas as organizações presentes em Santana do Livramento-Rivera podem ser consideradas como possuindo fortes relações transnacionais. E isso não se manifesta somente no plano propriamente político, pois os sentimentos de lugar modificam-se nesse recorte espacial com a distância da linha divisória: os habitantes mais próximos da divisa possuem uma *lugaridade* diferente da *lugaridade* dos habitantes periféricos, sendo que os primeiros experimentam a condição fronteiriça diariamente, e os segundos de maneira mais rarefeita. Porém, mudando-se a escala, do intraurbano para a escala da região-fronteira, verificam-se outros sentimentos de lugar: o sentimento de pertencimento à fronteira, de ser fronteiriço e de estar na fronteira. Nosso referencial empírico não constitui um caso de estabelecidos-*outsiders*, como em trabalho de Norbert Elias (2000), pois as distinções intralocais são relacionadas ao estrato de renda e ao local de moradia fruto da segregação sócio-espacial, já que a identidade fronteiriça é compartilhada, ao menos, pela maioria dos habitantes de Santana do Livramento-Rivera. É

possível verificar como a política se relaciona com a cultura em diferentes escalas, e a relação entre ativismos sociais e espaços urbanos fronteiriços apresenta elementos que nos fazem refletir sobre as possibilidades de um desenvolvimento ambicioso de um ativismo e o uso que pode ser feito dos recursos espaciais presentes em cidades fronteiriças. Nos deteremos nisso no próximo capítulo.

## **CAPÍTULO IV**

### **Potencialidades de um ativismo transnacional emancipatório através das cidades fronteiriças**

Ao longo da presente dissertação, principalmente nos capítulos II e III, analisamos a experiência de organizações de um ativismo de bairro politicamente pouco ambicioso e em sua maior parte restrito à escala microlocal do bairro, outras vezes relacionando-se com organizações e ativistas localizados do outro lado da linha internacional, configurando um ativismo transnacional de escala local. Apesar do fraco caráter propositivo e contestatório desse ativismo, identificamos elementos sócio-espaciais que foram mobilizados para a constituição de sua transnacionalidade, demonstrando algumas das oportunidades que a fronteira apresenta para a constituição de reivindicações, contestações e proposições. A condição fronteiriça de certos espaços urbanos como o do nosso referencial empírico nos permite refletir a respeito de potencialidades e recursos espaciais para o desenvolvimento de um ativismo transnacional de caráter mais ambicioso, emancipatório. O que discutiremos nesse capítulo é a constituição de lutas transnacionais, de que maneira as oportunidades das cidades fronteiriças podem contribuir para lutas consistentes e emancipatórias com esse caráter internacional, e como a transnacionalidade de um movimento social põe em xeque a ideia de fronteira.

#### **4.1. Caminhos do transnacionalismo**

A transnacionalidade das lutas sociais não é um dado novo, e podemos identificá-la a partir do Iluminismo europeu como sendo muitas vezes contrapostas àqueles embates de cunho nacionalista ou que remetem às revoluções burguesas. No capitalismo mundial integrado (GUATTARI, 1987), o desenvolvimento ao longo do século XX das tecnologias de comunicação e informação, e dos sistemas de transporte, acelerou o processo de acumulação/reprodução do capital, aprofundou a imposição do modelo civilizatório ocidental (mais precisamente europeu e estadunidense) para o resto do mundo, conformando novas formas de dominação e exploração, mas também propiciou instrumentos para a constituição de lutas transnacionais com novos conteúdos e formas de interação. O ativismo transnacional,

dados entre outros fatores à facilidade de acesso ao supracitado instrumental, consolidou-se primeiramente na Europa, possuindo relações com os Estados Unidos. Mas experiências latinoamericanas denotam o espírito transnacionalista que ativistas de países do capitalismo periférico e semiperiférico apresentam, sendo alguns exemplos nesse sentido o neozapatismo no México e suas redes de solidariedade tecidas principalmente através da internet, o movimento indígena em diversos países da América do Sul, com destaque para Bolívia e Equador, e os *piqueteros* a partir da Argentina. Os espaços de surgimento, de desenvolvimento de redes e de constituição de nós de rede dos ativismos são variados, indo desde territórios secularmente ocupados por povos originários até grandes centros urbanos. A natureza e o grau de ambição também são variados, podendo apresentar-se com ideias reformistas, com intuito de “tomar” o poder do Estado e “melhorá-lo” num contexto heterônomo, ou objetivarem a luta emancipatória, anti-heterônoma. No âmbito do desenvolvimento das lutas sociais, cidades conurbadas em fronteira seca, porosa, com diversas dimensões sociais altamente integradas constituiriam uma espacialidade urbana fronteiriça propícia a oportunidades para ativismos que se pretendem transnacionais, frente a outras configurações de espaços fronteiriços. A fronteira entre Brasil e Uruguai, conforme já visto, é um exemplo emblemático dessa espacialidade. Assim, a ideia de limite fronteiriço enquanto separação e divisão não se coloca para determinadas fronteiras, quando se promove o contato e a troca entre culturas dos dois lados da linha territorial – as interações transnacionais, substituindo o confronto e a exclusão pela cooperação, integração e inclusão são a característica principal (NEWMAN, 2003: 127)

Na cidade fronteiriça, como em outras cidades, é possível a existência de uma modalidade de ativismo de escala local “localista”/paroquialista. O embate com as diferentes jurisdições dos Estados pode acarretar no desenvolvimento de estratégias de reivindicação diferentes, participação em canais institucionais “participativos” diferentes (e com diferentes graus de abertura institucional), como analisado no capítulo II. Contudo, os ativistas de um lado do limite internacional podem estabelecer alianças com ativistas do outro lado, conforme visto no capítulo III. Em se tratando de um espaço híbrido, o ativismo, a prática espacial insurgente se dá em um contexto de hibridização, onde os ativistas podem estar “vacinados” contra nacionalismos e/ou etnocentrismos. O recurso espacial da hibridação pode contribuir para essa “vacina”, para a superação de uma barreira comum quando se tratam de alianças formadas por ativistas topometricamente distantes, pois “a hibridação não é sinônimo de fusão sem contradições, mas (...) pode ajudar a dar conta de formas particulares de conflito geradas na interculturalidade” (CANCLINI, 2003: xviii). Tal recurso, ao serem realizados processos

de difusão e mudança escalar (TARROW, 2005: 32) das práticas espaciais, contribui para a dissolução de corporativismos ou particularismos em escalas supralocais, ao mesmo tempo em que ressignifica uma luta anteriormente restrita à escala local e a um contexto sócio-espacial singular. A formação de coalizões transnacionais pode ser assim catalisada.

O processo de transnacionalização de contestações nos convida a pensar as estratégias espaciais e a utilização de diferentes espacialidades na mobilização além-fronteiras, sendo cidades fronteiriças uma dessas espacialidades. Como analisarmos uma contestação que se dá em diferentes lugares e forma uma rede geográfica que possibilita transnacionalizar tal contestação? Guattari nos traz a noção do par molar/molecular, que possui semelhanças com o conceito geográfico de *escala*, mas não admite uma transposição absoluta. Para ele, a chamada *micropolítica* diz respeito a “como o nível das diferenças sociais mais amplas (que eu chamei de ‘molar’) se cruza com aquele que eu chamei de ‘molecular’” (GUATTARI e ROLNIK, 2005: 149), sendo que esses dois níveis não denotam uma oposição ou contradição. A molaridade e a molecularidade remetem a formas de organização de um determinado fenômeno: a molaridade se apresenta limitante, com representações pré-determinadas e possivelmente hierárquicas e heterônomas, enquanto a molecularidade admite vetores oriundos de diversos pontos, transversais a linhas e formando um rizoma (DELEUZE e GUATTARI, 1995). Logo, temos dois níveis de apreensão para entendermos o desenvolvimento da micropolítica por organizações sociais (no presente caso, tendo em mente o ativismo transnacional) e, na realização de um jogo de escalas, a insurgência pelo nível molecular de uma revolução fruto da resistência ao controle social: “a tentativa de controle social, através da produção da subjetividade em escala planetária, se choca com fatores de resistência consideráveis, processos de diferenciação permanente que eu chamaria de ‘revolução molecular’” (GUATTARI e ROLNIK, 2005: 54). Esse processo molecular relaciona-se com os novos movimentos sociais e a constituição de sua luta, pois o que os caracteriza “não é somente uma resistência contra esse processo geral de serialização da subjetividade, mas também a tentativa de produzir modos de subjetivação originais e singulares, processos de singularização subjetiva” (*idem*). A revolução molecular contém o germe da luta travada para ligar diversos pontos (uma rede e seus nós) em direção a uma agenda comum, um espaço-tempo próprios por parte dos movimentos emancipatórios, principalmente no que diz respeito àqueles que se pretendem transnacionais.

Dados os processos moleculares e a conformação de horizontalidades, sociabilidades e subjetividades, vemos que a luta anti-heterônoma na atual fase do capitalismo prescinde a articulação de organizações “de baixo e de diversos pontos”, conforme uma antiga (mas ainda

atual) máxima libertária. Realizando um jogo de escalas, Guattari destaca a necessidade da articulação transnacional relacionando-a ao capitalismo contemporâneo:

(...) qualquer perspectiva de luta revolucionária circunscrita a espaços nacionais, qualquer perspectiva de tomada de poder político pela ditadura do proletariado é cada vez mais ilusória. Os projetos de transformação social serão condenados à impotência enquanto não se inserirem em uma estratégia subversiva em escala planetária, tão desterritorializada quanto à do CMI<sup>15</sup> (GUATTARI, 1987: 218).

Nesse processo, a revolução molecular se trava em diferentes escalas, ressaltando-se a importância da busca de alianças em escalas supralocais, conforme apontado em Souza (2009a: 468). Logo, a multiplicidade de escalas envolvidas na organização sócio-espacial do capitalismo também habilita múltiplas oportunidades para resistência ou oportunidades para estabelecer ligações através e entre as escalas (MARSTON, 2000).

Ao refletirmos sobre os movimentos emancipatórios, utilizando-se de diferentes escalas, vemos a dimensão transnacional de práticas espaciais que se dão muitas vezes em escala “nanoterritorial” (SOUZA, 2009a: 470). A atuação em diversas escalas leva ao aparecimento do ativista transnacional, aqueles cosmopolitas enraizados<sup>16</sup> engajados em mobilizações/contestações políticas (TARROW, 2005: 43). Contudo, essa definição é ampla, podendo denotar um ativismo reformista, pouco ambicioso ou primordialmente animado pela classe média.

#### **4.2. Desdobrando a escala com a política de escalas**

A escala é vista aqui enquanto construção social que se dá pelo movimento, nunca fixa, sendo sempre redefinida, contestada e reestruturada em termos de sua extensão, conteúdo, relativa importância e interrelações. A contínua reorganização das escalas espaciais integra estratégias sociais e uma arena para lutas por controle e empoderamento (SWYNGEDOUW, 2004: 133), onde vemos essas escalas também sendo construídas de forma molar e/ou molecular. Por conseguinte, a mudança na atuação de uma escala para

---

<sup>15</sup> CMI: capitalismo mundial integrado. Para Guattari, “o capitalismo contemporâneo é mundial e integrado porque potencialmente colonizou o conjunto do planeta, porque atualmente vive em simbiose com países que historicamente pareciam ter escapado dele (...) e porque tende a fazer com que nenhuma atividade humana, nenhum setor de produção fique fora do seu controle” (GUATTARI, 1987: 211).

<sup>16</sup> Na definição de Tarrow (2005: 29), cosmopolitas enraizados são indivíduos que possuem alta mobilidade espacial, utilizando-se de recursos tanto domésticos (ou “intranacionais”) como internacionais em suas atividades. Os ativistas transnacionais seriam um subgrupo de cosmopolitas enraizados mobilizados em torno de uma determinada contestação.

outra(s) denota o denominado *salto de escalas*, inicialmente proposto por Smith (1984), referente a “um processo que indica como a política é espacializada, [sendo que] estratégias político-escalares são ativamente mobilizadas como parte de estratégias de empoderamento e desempoderamento” (SWYNGEDOUW, 2004: 133). O salto escalar é um elemento essencial na política de contestação, sem o qual as contestações que emergem localmente permanecem no nível local. Para Tarrow (2005: 121), esse processo é uma mudança no número e na escala das ações contestatórias coordenadas para um ponto focal diferente, envolvendo um novo alcance de atores, diferentes objetos, e reivindicações além-fronteiras. O autor alerta que o salto escalar pode gerar uma mudança no significado e no escopo do objeto de reivindicação/contestação. Vemos, nesse sentido, que as relações entre política e escala geográfica se dão com a mudança qualitativa da contestação, podendo resultar em novas configurações de luta emancipatória num contexto de transnacionalismo. Configurações escalares modificam-se com o poder, novas escalas socialmente significativas são construídas enquanto outras transformam-se ou desaparecem (*idem, ibidem*), enquanto diferentes maneiras de integração espacial produzem diferentes tipos de identidade coletiva, que por sua vez apresentam diferentes desafios de mobilização (MILLER: 2004: 235).

Com essas mudanças em mente chegamos à proposição de Leitner (2004), tomando por referência o que essa autora (e também outros, como Marston [2000] e Howitt[2003]) entende por *perspectiva construtivista de escala*. Para Leitner, (a) a escala é socialmente construída: não fixa ou predeterminada; (b) o social e o espacial são ambos constituintes: a construção de uma nova escala envolve reconstrução de outras; e (c) a construção da escala incorpora poder, conflitos e lutas por poder (LEITNER, 2004: 238). A perspectiva de construção social da escala pelo movimento, pela mudança qualitativa de natureza política (sendo mais ou menos ambiciosa, incorporando uma gama de ativistas transnacionais os mais diversos) acompanha o desenvolvimento da transnacionalização de práticas espaciais emancipatórias, visto que essas reconstróem e/ou ressignificam escalas. A ideia de *política de escalas* encontra essa perspectiva ao propor uma análise da escala através das lutas sociais, considerando a escala simultaneamente constructo e reflexo da forma espacial das relações sociais (HOWITT, 2003: 146). O conceito de política de escalas é usado para conotar que escalas geográficas e configurações escalares são socialmente produzidas e politicamente contestadas através da luta social (BRENNER, 2001). Diferenciando-se de abordagens mais tradicionais, a política de escalas trabalha com uma noção de escala mais ampla do que simplesmente diferentes níveis de análise de determinados processos, com hierarquia de espaços delimitados ou de diferentes tamanhos, como “local”, “regional”, “nacional”,

“global” (LEITNER, 2004: 238). Aborda-se aqui a construção de novas escalas, depreendidas de revoluções moleculares ocorridas em espaços topometricamente distantes, em que as cidades fronteiriças e outros espaços urbanos estão nessa constituição, sendo que um dado central na política de escalas é a manipulação de relações de poder e autoridade por atores e instituições operando e situados em diferentes escalas (*idem*: 238-239).

O ativismo transnacional lida com relações de poder diversas na mudança de escala – com a reconfiguração escalar da política, redes de conectividade espacial assumem crescente importância como forma de resistência, conforme discutido em Leitner (2004: 252). O ativismo transnacional, pois, precisa se valer de uma política de escalas e construir/ressignificar escalas. A ressignificação da escala “local” passa, por exemplo, do Estado local (jurisdição do município) para o espaço que propicia situações de co-presença/convivência cotidiana e processos de lugarização. Em cidades fronteiriças, a política de escalas faz com que a mobilização social não se restrinja a um ativismo transnacional de escala local, ou seja, aquele restrito a um par de cidades-gêmeas. A escala “local” de uma organização de movimento social, que pode ser um nó de rede e um lugar (no sentido topofílico), se apresenta como o espaço de publicização de sua luta, podendo ser uma praça, uma importante avenida, dentre outros subespaços de uma determinada cidade. Com uma mescla entre luta institucional e ação direta (SOUZA, 2010), os ativistas não se vêem necessariamente limitados à escala do Estado local, ressignificando tal escala. Não obstante, a escala de um ativismo transnacional é composta por escalas locais e supralocais, ambas ressignificadas, da escala de atuação à escala de influência ou capacidade de mobilização. Essa, portanto, torna-se a escala do ativismo transnacional, que não se limita a uma mera soma de escalas convencionais como o “local”, o “nacional” etc.

### **4.3. As cidades fronteiriças no contexto latinoamericano**

Pensando-se num contexto latinoamericano, as identidades surgidas do ativismo transnacional remetem ao foco da luta (luta pela moradia, luta pela terra no campo etc.) que se confunde com espaços de referência identitária, tais como um bairro, um setor geográfico não necessariamente definido por um órgão estatal, ou uma linha de fronteira, como é a situação das cidades fronteiriças – nesse caso, a identidade tornando-se nitidamente híbrida. Não obstante, existem lutas que começam no âmbito “nacional”, “doméstico”, e depois se transnacionalizam através de outras lutas “domésticas”. E podem existir também

lutas/movimentos que se constituem transnacionalmente desde sua gênese. O papel das cidades fronteiriças nesse processo pode ser interessante ao oferecerem oportunidades para a constituição dessas lutas transnacionais num espaço híbrido, uma vez que possuem o recurso espacial da *proximidade* e mesmo da *união* para a constituição de uma luta transnacional desde sua origem. Para Porto-Gonçalves (2001: 82), as territorialidades são instituídas por sujeitos sociais em determinadas situações históricas, condicionando os caminhos possíveis ou bifurcações da história. Logo, as territorialidades dissidentes que se afirmem em cidades fronteiriças trarão consigo a possibilidade de um nó de rede importante para um movimento emancipatório que pretende estar “vacinado” contra sociocentrismos, etnocentrismos e assemelhados, conforme já mencionado. Bringel e Falero (2008), dialogando com Scherer-Warren, apontam características que denotam o “espírito transnacionalista” dos movimentos sociais latinoamericanos a partir dos anos 1990: articulação de atores e movimentos sociais e culturais, pluralismo organizacional e ideológico, atuação nos campos cultural e político e um marcado traço transnacional (SCHERER-WARREN, 2005: 119). Nesse sentido, diferentes contextos sócio-espaciais denotam diferentes maneiras de lidar com o ativismo transnacional. Significativas diferenças entre a Europa e a América Latina, por exemplo, são apontadas por Souza (2012), como o altamente desigual acesso a recursos (dinheiro, recursos técnicos, fluência em línguas estrangeiras) que, ao ser proposta a organização de campanhas internacionais, a questão da dependência e da assimetria entre ativistas topometricamente distantes é colocada em posição de destaque. Estudos contemporâneos como o de Miller (2004) ou o de Pianta, Marchetti e Zola (2009) abordam apenas a escala continental europeia para analisar o transnacionalismo. Esses últimos apontam como *novo* as formas de ativismo transnacional baseadas nas redes transfronteiriças e em campanhas internacionais, e as novas identidades surgidas desse processo (PIANTA, MARCHETTI e ZOLA: 2009: 236). Mas o que vemos aqui, em Miller (2004) e mesmo em Tarrow (2005) é que as ideias de “democracia” caminham na direção de um “aprimoramento” do sistema representativo e de modificações e acomodações de reivindicações no âmbito do Estado e de organizações supranacionais formalmente estabelecidas, tais como Banco Mundial e Organização Mundial do Comércio, estando muito longe daquilo que Castoriadis defendeu como uma democracia autêntica (CASTORIADIS, 1992b; 2002; 2005), já abordado no capítulo I. Sobre isso, Souza aponta:

Nas presentes condições, muito otimismo em relação ao ativismo transnacional revela, sobretudo, um ponto de vista angloamericano de classe média, como no caso de Tarrow. Isso não significa que o transnacionalismo é uma simples quimera, ou que o ativismo transnacional é simplesmente um

tipo de armadilha político-cultural. Contudo, os obstáculos e contradições são maiores do que muitos observadores do assim chamado “norte global” estão dispostos a reconhecer (SOUZA, 2012: 192).

Os desafios do ativismo transnacional, como podemos ver, estão envoltos de assimetrias e permeados de contradições. Para auxiliar na reflexão sobre a transnacionalidade de lutas sociais, não somente em grandes cidades como também em cidades fronteiriças, oferecemos no modelo gráfico da figura 10 uma rede hipotética de um movimento social que se transnacionaliza.

A figura objetiva oferecer um modelo de organizações de um movimento social em duas escalas (local e internacional) que, além de possuir relações “intranacionais”, se transnacionaliza. O modelo gráfico apresenta organizações que se relacionam com outras em países diferentes e organizações que mantêm relações apenas num mesmo país. Ademais, pretende mostrar que mesmo em uma grande rede que, tomada em nível macro, possui relações não-hierárquicas, alguns nós podem apresentar resquícios do imaginário heterônomo e desenvolver (ou manter) relações hierárquicas, fator que a análise de movimentos sociais deve sempre atentar. Notem-se as duas escalas locais apresentadas: uma organizada de maneira autogestionária e outra ainda mantendo uma estrutura vertical, de subordinantes e subordinados, constituindo um dos desafios para o ativismo transnacional – a manifestação de diferentes concepções organizacionais em locais topometricamente distantes. Vemos também a política de escalas ser praticada ressignificando escalas locais e internacionais, bem como construindo novas escalas a partir da atuação e da influência de um movimento social. Na fronteira, o nó de rede no espaço urbano pode se apresentar ao mesmo tempo como interlocutor entre outros nós e também como compartilhador de experiências no espaço híbrido fronteiriço. Tendo em mente que a reconfiguração escalar da política promove a importância das redes de conectividade espacial como forma de resistência, as práticas espaciais dos movimentos também se valem de táticas supralocais visando a escala local. Nisso, as contestações de ativistas em cidades fronteiriças, ao esbarrarem num determinado momento de sua luta nas diferentes normatizações espaciais dos Estados, podem levar ao acesso de ativistas “distantes” mas no mesmo território estatal, trocando experiências de práticas contestatórias de normas vigentes em todo desse território, como seria no estabelecimento de uma rede entre ativistas fronteiriços e ativistas de grandes cidades capitais.

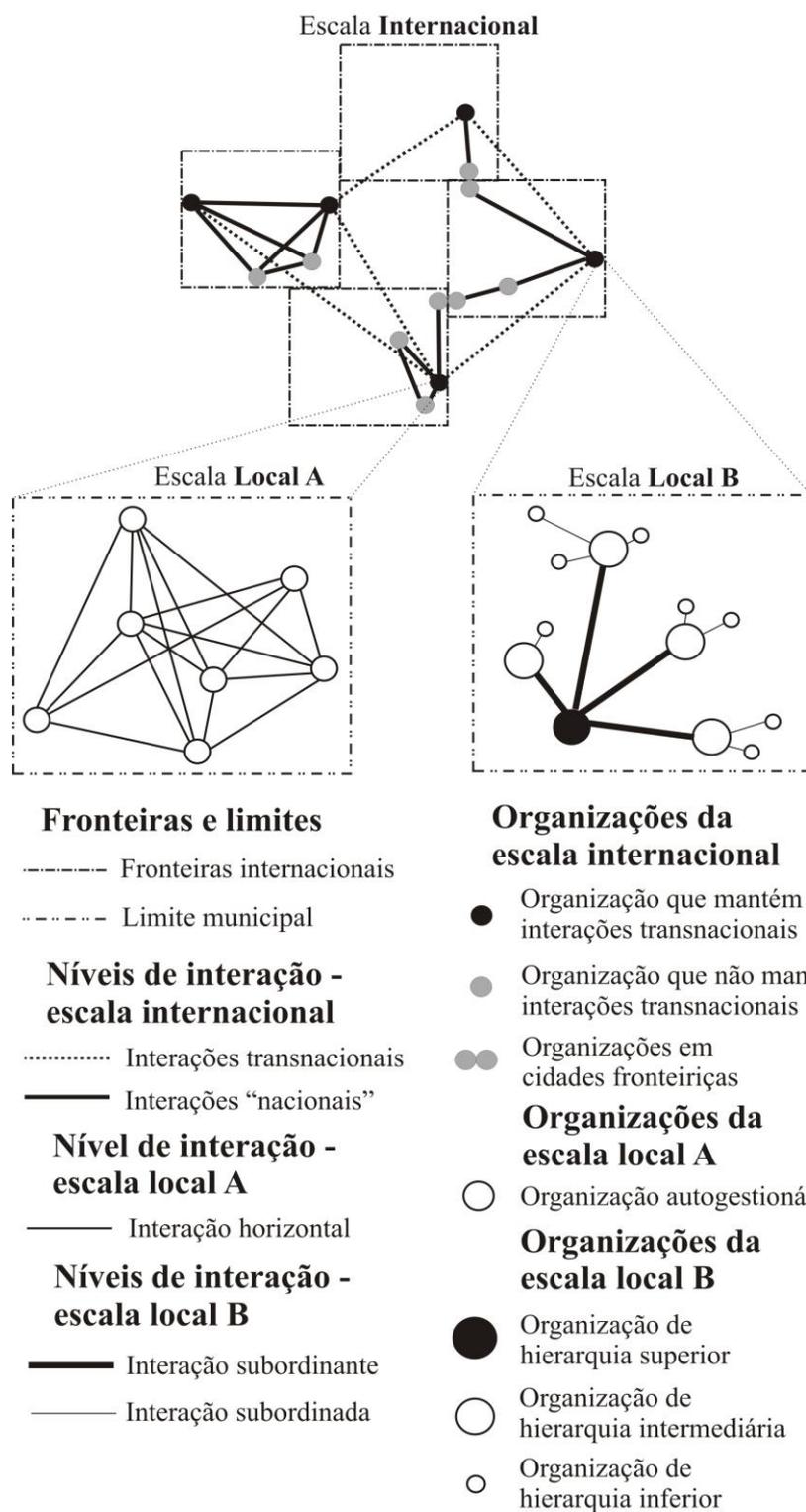


Figura 10: rede hipotética de organizações de um movimento social transnacional. Elaboração do autor.

Uma obra já citada e que pode servir de inspiração e objeto de reflexão sobre a organização espacial de redes de movimentos emancipatórios e, mais amplamente, sobre a organização político-espacial das cidades, é Bookchin (1992; 1995). Aqui o autor trabalha com a ideia de confederalismo municipal, partindo da longa tradição do princípio federativo

no pensamento libertário, sendo que o município não remete à entidade administrativa do aparelho de Estado, mas sim a comunidades autônomas (cidades) confederadas por livre associação, bebendo criticamente na fonte de pensadores anarquistas do século XIX e início do século XX, como o geógrafo Piotr Kropotkin. A descentralização como o exercício de um poder autônomo “de baixo para cima”, com as cidades-comuna sendo as entidades geográficas primordiais livremente associadas, é uma das ideias que podem remeter ao ativismo transnacional. Para Bookchin (1995: 203), a descentralização não é apenas rica em valores geográficos e políticos – é eminentemente um valor cultural e espiritual que liga o reempoderamento da comunidade ao reempoderamento do indivíduo. Esse espírito confederalista possui fortes relações como o espírito transnacionalista supracitado – o ativismo transnacional e a utilização das oportunidades de diferentes espacialidades, como a cidade fronteira, pode fomentar a superação de obstáculos através de um confederalismo de organizações topometricamente distantes. Portanto, a cidade enquanto escola de democracia e o transnacionalismo enquanto expressão da mobilização de lutas emancipatórias imbricam-se na constituição de uma práxis libertária.

Retomando as diferenciações entre o ativismo transnacional em âmbitos europeu e latinoamericano, vemos outro desafio ao transnacionalismo: o estabelecimento de redes transnacionais traz a questão do idioma utilizado na comunicação. A língua não somente se apresenta como meio de comunicação, mas também vêm embebida de valores, cultura e práticas remetentes a determinadas espacialidades. Em Souza (2012: 190) é realizada uma crítica e um questionamento a respeito da difusão da língua inglesa como facilitadora de alianças entre ativistas de diferentes países, visão essa defendida por Tarrow (2005). Essa difusão pode catalisar apenas ativistas do “Norte global” ou pertencentes a classes médias e altas do “Sul global”. No contexto latinoamericano, para tomarmos como ilustração uma parte do “Sul global”, a difusão de informações e o estabelecimento de estratégias através da língua espanhola tornam-se facilitadores, modificando essa “geopolítica da língua”. Mesmo assim, a imposição de uma língua sempre será um fator de assimetria (SOUZA, 2012: 191). Tanto nas cidades da fronteira Brasil-Uruguai como da fronteira Brasil-Argentina, a utilização do portunhol – dialeto resultante da hibridização do português com o espanhol – ameniza e mesmo vence o obstáculo da língua e dribla a fratura sociopolítico-espacial ao propor uma “terceira via” de comunicação que, longe de representar um simples fim de um território estatal e começo de outro, faz do espaço urbano fronteiro um lugar dotado de relações culturais próprias, onde as *fronteiras não-estatais* distinguem-se das *fronteiras estatais*.

#### 4.4. O transnacionalismo do sul

O transnacionalismo de lutas sociais, não sendo um fenômeno novo, possui uma história europeia com ramificações no sul do continente americano, que remete ao século XIX e primeira metade do século XX. O espírito internacionalista já estava presente quando da constituição da Associação Internacional dos Trabalhadores, principalmente no que diz respeito aos seus animadores anarquistas, como Mikhail Bakunin, conforme descrito e analisado por Samis (2011: 103 e segs.). As necessidades da luta anti-heterônoma fizeram com que os trabalhadores e seus apoiadores vislumbrassem o ativismo transnacional como estratégia para o combate contra o Estado e as assimetrias de poder. Nesse contexto, ativistas transnacionais se ocuparam de difundir ideias revolucionárias além-fronteiras estatais. Um exemplo emblemático foi a atuação do italiano Giuseppe Fanelli enquanto delegado da Aliança da Democracia Socialista<sup>17</sup> enviado para a difusão de ideias libertárias e a organização dos trabalhadores na Espanha. Sobre a gênese internacionalista do movimento anarquista espanhol, temos:

O movimento anarquista espanhol começa a se consolidar efetivamente a partir de 1868 com a chegada de militantes da França e da Itália que faziam parte da Aliança da Democracia Socialista, organização secreta fundada por Bakunin. O anarquista russo tinha o objetivo de impulsionar um movimento revolucionário que pudesse estruturar na Espanha uma seção da Internacional sob sua influência para se contrapor a Marx na luta pela hegemonia nessa organização. Foram destacados alguns membros da Aliança para iniciar o processo de disseminação do ideário anarquista junto aos camponeses e operários espanhóis, principalmente na Catalunha (Barcelona) e na Andaluzia (Sevilha). Os contatos eram feitos com grupos e organizações que tinham fortes componentes libertários e já tinham uma certa inserção no movimento dos trabalhadores. Inúmeras reuniões, encontros, troca de experiências, disseminação de panfletos, livros, jornais foram realizadas, permitindo um acúmulo de ideias que pudessem alimentar práticas e ações concretas (RODRIGUES, 2011: 81-82).

No bojo dessa consolidação internacionalista do anarquismo espanhol, Fanelli chegou ao país em 1868, tendo ido primeiramente à Barcelona e, em seguida, a Madri, onde encontrou maior receptividade. A partir daí, o anarquismo se estrutura com a organização de grupos, sindicatos e publicações, contribuindo para a hegemonia das ideias libertárias junto aos operários e camponeses espanhóis (WOODCOCK, 2002: 118-119). Mais tarde, durante a chamada Guerra Civil Espanhola (1936-1939), o anarquismo espanhol apresentaria grande

---

<sup>17</sup> Organização fundada por Bakunin com o intuito de reunir a faceta libertária da Associação Internacional dos Trabalhadores (SAMIS, 2011: 157 e segs.).

vigor e capacidade de organização. Nesse sentido, temos o exemplo do italiano e ativista transnacional Fanelli, que está na gênese do movimento libertário espanhol.

Na primeira metade do século XX, um episódio de destaque no transnacionalismo libertário foi a constituição e a “diáspora” do exército anarquista de Nestor Makhno, a partir da Ucrânia. Também conhecido como Exército Insurrecional Revolucionário da Ucrânia, ou Exército Negro, atuou entre 1919 e 1921, na Guerra Civil Russa. Em 1921, após sua dispersão, muitas companhias foram para outros países. Temos como exemplo os ucranianos constituintes de uma companhia comandada pelo tenente Shevchenko, dentro do batalhão Mickiewicz-Palafox da XIII Brigada Internacional<sup>18</sup> na Catalunha, Espanha. Durante a Segunda Guerra Mundial, uma “guerrilha ucraniana” advinda dos Makhnovistas lutou contra nazistas na Alemanha e stalinistas na então União Soviética (ROCKER, 2007: 57 e segs.). A estrutura organizacional do exército posteriormente influenciou a organização de milícias criadas pelos anarquistas na revolução espanhola (o período propriamente dos anarquistas) e na Guerra Civil Espanhola (FERRER, 2006).

Já na América do Sul, mas ainda no século XIX, outro italiano, Errico Malatesta, aporta em Buenos Aires em 1885, não como enviado, mas como uma espécie de exilado, depois de ter estado em diversos países europeus. Apesar de ter permanecido poucos anos na Argentina, Malatesta encontra outros italianos libertários e um círculo anarco-comunista inspirado por outro italiano, Ettore Mattei. Ali, antes de voltar para a Europa em 1888, relança *La Questione Sociale*, publicação bilíngue espanhol-italiano.

Nesses exemplos do século XIX e primeira metade do século XX, temos um ativismo transnacional “forte” com Fanelli – um italiano seguidor de um russo (Bakunin) animando a organização na Espanha – e com o exército anarquista de Makhno, e um ativismo transnacional de menor grau com Malatesta, uma vez que este não foi à Argentina com o intuito primário de difundir as ideias anarquistas. Constatamos, portanto, a longa tradição da relação entre ativismo transnacional e práxis libertária.

A supracitada chegada de italianos como Malatesta, ainda no século XIX, e também de ativistas como o espanhol Diego Abad de Santillán, já no século XX, entre outros, contribuíram para uma maior capilaridade do pensamento libertário no tecido social do sul do continente. Santillán chegou à Argentina em 1918, tendo se ligado à *Federación Obrera Regional Argentina* (FORA) e exercendo a atividade de editor do periódico *La Protesta*

---

<sup>18</sup> As Brigadas Internacionais foram companhias militares formadas por estrangeiros para lutar contra a ditadura do de Franco durante a Guerra Civil Espanhola.

(MINTZ, 1992). Vemos que grandes abrigos do pensamento libertário, Espanha e Itália, exerceram e exercem influência sobre esse espaço, notadamente no Uruguai e na Argentina.

No âmbito da fronteira latinoamericana, e mais precisamente do sul do continente, observamos que o caso mais significativo de integração/união entre cidades fronteiriças ainda possui muitos limites e dificuldades em matéria de ativismo ambicioso, e grandes desafios no que tange à constituição de um ativismo libertário. Contudo, determinados elementos nos permitem refletir especulativamente sobre a constituição de redes que façam uma micropolítica libertária operar um jogo de escalas. O sul da América Latina apresenta uma *região transnacional gaucha*<sup>19</sup> que perpassa limites estatais e é marcada por históricas oscilações de fronteira e embates políticos entre correntes diametralmente opostas, tanto fascistas como libertárias, ao longo de ao menos dois séculos. O termo “transnacional” remete à existência de uma identidade regional que não se subordina ao limites impostos pela dominação territorial do Estado, configurando, assim *outras fronteiras*, sendo essa identidade um dos elementos fundamentais que permite a troca e circulação de ideias e experiências numa área que vai da Argentina, passa pelo Uruguai e chega ao Rio Grande do Sul, estando Santana do Livramento-Rivera imersos no presente contexto.

Em Souza (2001; 2006: 364 e segs.) encontram-se discussões a respeito da abordagem dos *universos valorativos* e um convite à reflexão sobre o que, em cada universo valorativo, serve ou tem servido (ou poderia servir) a objetivos de emancipação (Souza, 2006: 370). Os universos valorativos podem se dar em diferentes escalas desde, por exemplo, uma favela ou um condomínio exclusivo com seus respectivos conjuntos de valores, crenças, ideias; ou mesmo regiões dentro de um país ou regiões transnacionais abarcando territórios de diferentes Estados. Nesse sentido, a referida região transnacional *gaucha* pode ser tomada enquanto um universo valorativo específico; contudo, o mesmo conjunto de significações que constrói e reconstrói a identidade sócio-espacial desta região é apreendido por grupos que se remetem a valores semelhantes, mas interpretando-os de maneira diferente e mesmo antagonica.

Conforme visto, a presença dos anarquistas está no bojo da formação de uma “cultura política”, e as intensas trocas<sup>20</sup> realizadas na região transnacional *gaucha* fazem desse espaço oportuno para se pensar, através de uma reflexão especulativa, maneiras de constituição de um ativismo de cunho libertário. Desse modo, temos vários elementos para se pensar a cidade

---

<sup>19</sup> O termo *gaucho* se refere ao histórico suposto representante da cultura dos pampas presente na Argentina, no Uruguai e no Rio Grande do Sul, mais especificamente na região da Campanha. No Brasil, o termo “gaúcho” faz menção ao gentílico do estado do Rio Grande do Sul. No presente texto, utilizamos a primeira denominação para destacar a identidade sócio-espacial associada à referida região transnacional.

<sup>20</sup> Dentre inúmeros exemplos dessas trocas, temos a fundação, em 1995, da Federação Anarquista Gaúcha, em Porto Alegre, animada por ativistas da Federação Anarquista Uruguiaia.

fronteira e o potencial libertário, através da relação com escalas regionais, da capilaridade de determinadas ideias num tecido social e da prática espacial fronteiriça de constituição de redes locais nessas cidades fraturadas político-institucionalmente pela dominação territorial do Estado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Todo término de uma pesquisa é um final e um início. Um final porque se encerra um ciclo onde foi construído um raciocínio com começo, meio e fim. Um início, pois os resultados obtidos sempre suscitam novos questionamentos, novos caminhos a serem percorridos e oferecem novos desafios. Ao longo da presente dissertação, analisamos o planejamento e a gestão urbanos em cidades fronteiriças através de ativismos de bairro, uma temática que abarcou “subtemas” transversais. Se as relações entre planejamento urbano e ativismos sociais já vêm sendo trabalhadas há anos, a abordagem de ativismos e planejamento urbano em cidades fronteiriças ainda possuem pouca expressão. Logo, na esteira de um conhecimento acumulado ao longo de certo tempo, tentamos, não sem dificuldades e limitações, trilhar um caminho pouco explorado. Nessas considerações finais, iremos retomar os principais assuntos dos capítulos II, III e IV, sumariando brevemente os resultados obtidos. Posteriormente, realizaremos um resgate da dimensão teórica da pesquisa imbricando-a a esses resultados para, por fim, discorrermos sobre a “continuidade” da pesquisa, levantando questões não respondidas e apontando novos questionamentos.

O adjetivo “participativo” da expressão planejamento urbano tornou-se escorregadio e, muitas vezes, vazio de sentido. Ao tratarmos do termo *participativo*, assim como do termo *democracia*, procuramos ter o cuidado de qualificá-los já na Introdução e no Capítulo I a fim de não cairmos nas armadilhas conceituais provocadas por usos superficiais, corriqueiros e apropriados pelo senso comum de uma forma nem sempre consonante com o escopo da discussão política mote desta pesquisa. No Capítulo II, então, ao abordarmos as políticas do Estado, tivemos em mente a preocupação em demonstrar as origens, a forma como se processaram, as amarras da burocracia e a limitação da pouca quantidade de recursos disponíveis para a sociedade civil (caso do OP de Rivera), não nos restringindo a uma mera apresentação de tais políticas. Não deixamos de lado as políticas dos Estados nacionais para a fronteira, tendo em vista que somente o Estado brasileiro possui programas dessa natureza. A nacionalidade *doble-chapa*, como vimos, veio para oficializar práticas historicamente consolidadas na fronteira, onde a necessidade de controle por parte os órgãos estatais esteve presente. No nível do Estado local, detalhamos os passos dados pelas políticas de Plano Diretor Participativo de Santana do Livramento e de Orçamento Participativo de Rivera

destacando a falta de base social sólida para que tais políticas pudessem ser mais bem apropriadas pela população organizada em associações de bairro. A falta de uma cartografia adequada, que abarcasse o tecido urbano de Santana do Livramento-Rivera como um todo foi um impeditivo não somente para pensar as políticas supracitadas, mas também para se ler melhor a dimensão espacial da política e do fenômeno político abordado.

Desse modo, procuramos ao longo da dissertação minimizar essa limitação apresentando modelos gráficos que permitissem uma melhor leitura da geograficidade do papel dos ativismos de bairro no planejamento e na gestão das cidades fronteiriças. No capítulo III oferecemos um modelo de interações políticas entre ativismo sociais e entre Estados tendo como pano de fundo a condição fronteiriça do espaço urbano em questão. Isso nos permitiu refletir a respeito das distinções nas relações entre institucionalidades de natureza diferente, destacando que as interações entre ativismos abrigam uma gama de possibilidades e uma flexibilidade que os aparelhos de Estado não possuem. Nesse mesmo capítulo analisamos os caminhos percorridos para a tessitura de uma rede local de ativismos sociais, e notamos as diferenças de intensidade de relações entre as organizações conforme o setor geográfico em que elas se encontram – as organizações centrais e adjacentes à linha divisória possuindo maior intensidade de relações com o outro lado da raia, enquanto as organizações periféricas tendo significativas relações entre si, mas pouca ou nenhuma interação transnacional. Vimos também que a malha territorial utilizada pelas políticas do Estado acompanhou a divisão de bairros preexistentes sem resistência por parte dos ativistas, e estes se utilizavam de territorializações efêmeras na Praça Internacional para o encontro e a troca de experiências – nesse sentido, não poderia haver espaço mais emblemático para a construção de um ativismo transnacional do que a única praça binacional do mundo. Contudo, a natureza reativa do ativismo e os processos de cooptação não nos permitiram vislumbrar significativos ganhos de autonomia.

Com os descaminhos, as estratégias e as práticas espaciais apresentadas pelos ativismos, refletimos a respeito das potencialidades de desenvolvimento de um ativismo transnacional emancipatório através da mobilização dos recursos espaciais e das oportunidades presentes em cidades fronteiriças no Capítulo IV. Delimitamos que o tipo de cidade fronteiriça que mais apresentaria essas oportunidades seriam aquelas em fronteira seca, porosa, com alto grau de integração entre a população e onde os Estados nacionais possuíssem relações amistosas, com pouco controle da mobilidade não somente de mercadorias, mas também (e principalmente) de pessoas. Discutimos a importância do conceito de escala, do salto escalar e da política de escalas enquanto ferramentas teóricas para a leitura de um

ativismo que ao longo de seu desenvolvimento se transnacionaliza, ou mesmo que já nasce transnacional. A hibridação de diversas dimensões sociais característica da fronteira Brasil-Uruguai foi a base para pensarmos o transnacionalismo de lutas sociais, destacando, por conseguinte, alguns elementos presentes na região transnacional *gaucha*.

O caminho percorrido ao longo da dissertação explicitou os passos dados ao partirmos do problema geográfico da fratura sociopolítico-espacial, encarando-a no seu caráter internacional, e chegando ao ativismo transnacional de escala local. A divisão administrativa do Estado em determinado tecido urbano, como vimos, opera uma fratura político-institucional com relação à normatização espacial, contudo, não suficiente para romper com relações políticas informais e esfacular identidades sócio-espaciais. No referencial empírico aqui adotado, essa fratura é exacerbada, com a ruptura advinda da dominação territorial de dois Estados, caracterizando um caso de fratura sociopolítico-espacial internacional. Nisso, os ativismos de bairro presentes em Santana do Livramento-Rivera desenvolvem estratégias que driblam e minimizam essa fratura. Como se trata de uma divisa internacional, constatamos um caso de ativismo transnacional *de* escala local, e não *em* escala local, pois o ativismo não tece redes supralocais, esgotando-se na escala local.

O “projeto de autonomia” conforme Castoriadis e os “ganhos de autonomia” segundo a complementação de Souza nos permitiram ter um horizonte político-filosófico balizador da análise empírica. De fato, como vimos ao longo da dissertação, não tratamos de um ativismo com caráter politicamente ambicioso, muito menos de cunho libertário, mas conseguimos identificar que as experiências ditas “participativas” não suscitaram significativos ganhos de autonomia, estando mais próximas dos inúmeros exemplos de cooptação, desmobilização e uso indevido da adjetivação “participativo”. Não vimos uma mudança qualitativamente interessante das relações sociais e do espaço social, nem o aumento da justiça social e da qualidade de vida advindas das tímidas aberturas para a participação no planejamento e na gestão do espaço. Nisso, o desenvolvimento sócio-espacial não esteve presente, e a autodeterminação social dos envolvidos nos processos de abertura institucional não foi relevante.

Bookchin tratou meticulosamente do sentido da *política*. O corpo público no recorte espacial abordado não se apropriou substancialmente das políticas do Estado. De um lado, o Estado ofereceu pouca abertura e muita propaganda; de outro, as organizações do ativismo (a base social) não se desenvolveram a ponto de fazerem o Estado abdicar, ao menos em parte, de suas prerrogativas decisórias. Não foi identificada, pois, uma significativa agenda própria

por parte dos ativismos. Contudo, um espaço-tempo próprio pôde ser constatado quando do estabelecimento de uma rede local que perpassou a divisa internacional, uma flexibilidade não contida nos atos do Estado. A construção de uma política efetiva, em que o corpo público fosse o ente privilegiado das decisões (no sentido de Bookchin), portanto, não esteve presente no referencial empírico.

A partir do exposto ao longo dos três primeiros capítulos, propusemos uma discussão a respeito da fronteira no Capítulo IV. A fronteira, tida enquanto região-fronteira propiciadora muito mais de *encontros* do que de *rupturas*, e a ideia de ativismo transnacional, nos permitiu colocar brevemente em debate a própria ideia de fronteira, distinguindo fronteiras estatais de fronteiras não-estatais. As fronteiras estatais, amplamente discutidas pela Geopolítica ao longo de mais de um século, não necessariamente denotam o fim de um contexto e o começo de outro. Na região-fronteira Brasil-Uruguai vemos a construção de uma identidade fronteiriça que remete ao aparecimento de outro contexto, uma cultura comum e até um dialeto específico (portunhol). Ademais, ao tomarmos o exemplo de uma rede hipotética de um movimento social transnacional, auxiliados pelo modelo gráfico apresentado no Capítulo IV, notamos a possibilidade da construção de outras fronteiras, tomando a fronteira como primordialmente de natureza política. Se a política não se restringe ao aparelho de Estado, tampouco podemos nos restringir à ideia de fronteira estatal. Os movimentos sociais, especialmente os que se mostram transnacionais, constroem uma área de atuação e influência indutoras do aparecimento de outras fronteiras, sendo esse um aspecto que mereceria ampla discussão em outro trabalho.

Conforme afirmamos no início dessas considerações finais, toda pesquisa é também um início. Tivemos questões não respondidas e o aparecimento de novas questões na presente dissertação. Entre tais questões, destacamos as seguintes:

- Por que a intensidade das interações transnacionais restringe-se às organizações de ativismo centrais e adjacentes à linha divisória, em se tratando de cidades onde as distâncias são pequenas?

- Qual é a influência da segregação sócio-espacial nas interações entre organizações do mesmo lado da linha divisória e nas interações transnacionais? Essa segregação também se transnacionaliza nessa escala local?

- Os resultados apresentados nessa pesquisa poderiam ser semelhantes se tomássemos como referencial empírico outras cidades da fronteira Brasil-Uruguai?

- Qual é o histórico de mobilização política popular em Santana do Livramento-Rivera, e nas outras cidades da fronteira Brasil-Uruguaí como um todo, e o que um resgate histórico aprofundado nos mostraria?

De fato, não seria possível denominar a presente parte de “conclusão”, pois o que temos ao final desta pesquisa são novas dúvidas, questionamentos e caminhos que podem ser percorridos em outros trabalhos. Entre esses caminhos, podemos destacar a reflexão a respeito das fronteiras estatais e não-estatais, dos movimentos sociais emancipatórios e os usos que estes poderiam fazer dos recursos espaciais das cidades fronteiriças. Também podemos refletir sobre como isso se imbricaria na região transnacional *gaucha* – um espaço que abarca Argentina, Uruguaí e Rio Grande do Sul –, que possui identidade, trocas e um histórico que não respeita as fronteiras dos Estados, e de que maneira o escopo político libertário já esteve e ainda está presente nesta região além-fronteiras estatais.

Na contemporaneidade vemos muitos desafios para o ativismo transnacional, mas também possibilidades de uma práxis libertária, sendo as cidades fronteiriças continentes de recursos importantes para o transnacionalismo que podem acompanhar e mesmo catalisar a micropolítica das revoluções moleculares (em palavras de Guattari). A qualidade do ativismo no que diz respeito à ambição – não-reformista, emancipatório – é crucial no desenvolvimento da práxis libertária.

No que tange à entidade espacial que delimita as bordas do Estado, consideramos, portanto, que a fronteira estatal é uma, mas a fronteira não-estatal não necessariamente é a mesma. A fronteira enquanto expressão espacial da heteronomia instituída, ou seja, aquela que denota o fim de um aparelho de Estado e o começo de outro, configurando a fratura sociopolítico-espacial internacional, pode ser um dos objetos de reflexão e contestação por parte de movimentos transnacionais. A resignificação de escalas estabelecidas e a construção de novas escalas através de uma política de escalas faz com que o ativismo transnacional apresente *outras fronteiras*, podendo servir de mote para a ação direta num plano e, possivelmente, para a luta institucional em outro plano. Relações interpessoais, economia, cultura, e mesmo redes locais de organizações de movimentos emancipatórios emergem/podem emergir se valendo das margens de manobra e dos recursos apresentados nas cidades fronteiriças. A identidade híbrida da fronteira resultante do encontro de múltiplas identidades constitui uma oportunidade para a superação dos sociocentrismos, etnocentrismos e mesmo resquícios de nacionalismos internos a ativistas não-fronteiriços. Por outro lado, ativistas fronteiriços podem fomentar a construção de movimentos imbuídos de espírito

transnacionalista desde suas origens, estando a cidade fronteira propiciando mais do que um mero ativismo transnacional de escala local.

Assim, é preciso construir novas formas de horizontalidade, sociabilidade e, por conseguinte, novas territorialidades em escalas supralocal e supranacional – ou seria uma escala “a-nacional”? A cidade re-transformada em arena pública, em escola de democracia, *desurbanizada* e *cidadizada* (em palavras de Bookchin) é um dos elementos de luta que não se esgotam na escala local na construção do ativismo transnacional. O planejamento e a gestão das cidades, por conseguinte, se revela um campo onde a reflexão e a ação podem se orientar pela ideia de desurbanização (eliminação do urbano-mercadoria, retirada das aspas do espaço “público”, etc.) e pelo empoderamento dos cidadãos com a eliminação da dependência do “poder decisório” do Estado (associado ao capital privado) e a construção de um poder popular, autônomo, onde o corpo público configure uma espacialidade autônoma e seja o agente privilegiado da política.

## BIBLIOGRAFIA

AVEIRO, Thais Mere Marques. **Relações Brasil-Uruguai: a nova agenda para a cooperação e o desenvolvimento fronteiriço**. Dissertação de mestrado em Relações Internacionais. Brasília: IREL/UnB, 2006.

BOOKCHIN, Murray. **From urbanization to cities: toward a new politics of citizenship**. New York: Cassell, 1995. [trata-se de uma segunda edição, parcialmente modificada, do livro **Urbanization without Cities: The Rise and Decline of Citizenship**. Montreal e Cheektowaga: Black Rose Books, 1992].

\_\_\_\_\_. O municipalismo libertário. In.: BOOKCHIN, Murray et al. (orgs.). **O bairro, a comuna, a cidade... espaços libertários!** São Paulo: Imaginário, 2003.

BRENNER, Neil. The limits of scale? Methodological reflections on scalar structuration. In: **Progress in Human Geography**. n° 25, vol. 4. 2001.

BRINGEL, Breno; FALERO, Alfredo. Redes transnacionais de movimentos sociais na América Latina e o desafio de uma nova construção socioterritorial. In: **Cadernos CRH**. n° 53, vol. 21. Salvador: 2008.

CANCLINI, Néstor García. **Culturas híbridas: estratégias para entrar e sair da modernidade**. 4ª edição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003 (1989).

CASTORIADIS, Cornelius. Introdução: socialismo e sociedade autônoma. In: **Socialismo ou barbárie. O conteúdo do socialismo**. São Paulo: Brasiliense, 1983 (1979).

\_\_\_\_\_. A época do conformismo generalizado. In: **As encruzilhadas do labirinto III – O mundo fragmentado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992a (1990).

\_\_\_\_\_. Poder, política, autonomia. In: **As encruzilhadas do labirinto III – O mundo fragmentado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992b (1990).

\_\_\_\_\_. A democracia como procedimento e como regime. In: **As encruzilhadas do labirinto IV – A ascensão da insignificância**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002 (1996).

\_\_\_\_\_. Que democracia? In: **As encruzilhadas do labirinto VI – Figuras do pensável**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005 (1999).

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. Introdução: rizoma. In: **Mil Platôs: capitalismo e esquizofrenia**. vol 1. São Paulo: editora 34, 1995 (1980).

DORFMAN, Adriana. Nacionalidade *doble-chapa*: novas identidades na fronteira Brasil-Uruguai. In: HEIDRICH, Álvaro Luiz et al. (orgs.) **A emergência da multiterritorialidade: a ressignificação da relação do humano com o espaço**. Canoas: Editora da ULBRA; Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

\_\_\_\_\_. **Contrabandistas na fronteira gaúcha: escalas geográficas e representações textuais**. Tese de doutorado em Geografia. Florianópolis: PPGGEO/UFSC, 2009.

FERRER, Christian. Una moneda valaca. In: **El Interpretador: Literatura, Arte y Pensamiento**. n° 27. 2006. Disponível em <<http://www.elinterpretador.net/27ChristianFerrer-UnaMonedaValaca.html>> Acessado em 31/10/2011.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

\_\_\_\_\_. **Segurança, território, população**. São Paulo: Martins Fontes, 2008 (2004).

GUATTARI, Félix. **Revolução molecular: pulsações políticas do desejo**. São Paulo: Brasiliense, 1987 (1980).

GUATTARI, Félix; ROLNIK, Suely. **Micropolítica: cartografias do desejo**. Petrópolis: Vozes, 2005 (1986).

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HOWITT, Richard. Scale. In: In: AGNEW, John; MITCHELL, Katharyne; TOAL, Gerard (orgs.). **A Companion to Political Geography**. Oxford: Blackwell, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>> Acessado em 2 de dezembro de 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DEL URUGUAY – INE. Disponível em <<http://www.ine.gub.uy>> Acessado em 6 de setembro de 2010.

INTENDENCIA DE RIVERA. **Experiencia PP en Rivera**. Rivera: Oficina de relacionamiento con la comunidad, 2009.

\_\_\_\_\_. **Presupuesto Participativo**. s/d. Disponível em <[www.rivera.gub.uy](http://www.rivera.gub.uy)>. Acessado em 22 de março de 2010.

KIDDER, Louise (org.). **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: EPU, 1987.

LEITNER, Helga. The politics of scale and networks of spatial connectivity: transnational interurban networks and the rescaling of political governance in Europe. In: SHEPPARD, Eric; MCMASTER, Robert (orgs.). **Scale and Geographic Inquiry: Nature, Society and Method**. Oxford: Blackwell, 2004.

MACHADO, Lia Osório. Limites, fronteiras e redes. In.: STROHAECKER, Tânia et al. (orgs.). **Fronteiras e espaço global**. Porto Alegre: Associação dos Geógrafos Brasileiros seção Porto Alegre, 1998.

MARSTON, Sallie. The social construction of scale. In: **Progress in Human Geography**. n° 24, vol. 4. 2000. p. 219-242

MILLER, Byron. Spaces of mobilization: transnational social movements. In: BARNETT, Clive; LOW, Murray (orgs.). **Spaces of Democracy: Geographical Perspectives on Citizenship, Participation and Representation**. London: SAGE, 2004.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Proposta de reestruturação do programa de desenvolvimento da faixa de fronteira**. 2005. Disponível em <[www.integracao.gov.br](http://www.integracao.gov.br)> Acessado em 25 de abril de 2010

MINISTERIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Faixa de fronteira: programa de promoção do desenvolvimento da faixa de fronteira – PDF**. 2009. Disponível em <[www.integracao.gov.br](http://www.integracao.gov.br)> Acessado em 25 de abril de 2010.

\_\_\_\_\_. **Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira**. 2010. Disponível em <[www.integracao.gov.br](http://www.integracao.gov.br)> Acessado em 8 de setembro de 2011.

MINTZ, Frank. El pensamiento de Santillán sobre la transformación económica revolucionaria, la guerra civil y la violencia. In: **Anthropos**. n° 138. Barcelona: 1992.

MIRANDA, Evaristo; COUTINHO, Alexandre (orgs.). Brasil visto do espaço. Campinas: Embrapa monitoramento por satélite, 2004. Disponível em <<http://www.cdbrasil.cnpm.embrapa.br>>. Acessado em 30/03/2012.

NEWMAN, David. Boundaries. In: AGNEW, John; MITCHELL, Katharyne; TOAL, Gerard (orgs.). **A Companion to Political Geography**. Oxford: Blackwell, 2003.

NICHOLLS, Walter. The urban question revisited: the importance of cities for social movements. In: **International Journal of Urban & Regional Research**. Vol. 32, Issue 4. 2008.

PIANTA, Mario; MARCHETTI, Raffaele; ZOLA, Duccio. Crossing borders: transnational activism in European social movements. In: DELLA PORTA, Donatella (org.). **Democracy in Social Movements: Conceptions and Practices of Democracy in Contemporary Social Movements**. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **Geo-grafías: movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad**. Ciudad del Mexico: Siglo XXI, 2001.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1985 (1978).

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DO LIVRAMENTO. **Plano Diretor Participativo**. 2006. Disponível em <[www.sdolivramento.com.br](http://www.sdolivramento.com.br)> Acessado em 6 de outubro de 2010.

QUADRELLI SANCHEZ, Andrea. **A fronteira inevitável: um estudo sobre as cidades de fronteira de Rivera (Uruguai) e Santana do Livramento (Brasil) a partir de uma perspectiva antropológica**. Tese de doutorado em Antropologia. Porto Alegre: PPGAS/UFRGS, 2002.

RELPH, Edward. **Place and Placelessness**. London: Pion Limited, 1976.

ROCKER, Rudolf. **Os soviets traídos pelos bolcheviques**. São Paulo: Hedra, 2007 (1921).

RODRIGUES, Glauco Bruce. **Comunas e federações, territórios libertários: a espacialidade anarquista durante a Guerra Civil Espanhola (1936-1939)**. Tese de doutorado em Geografia. Rio de Janeiro: PPGG/UFRJ, 2011.

SAMIS, Alexandre. **Negras tormentas: o federalismo e o internacionalismo na Comuna de Paris**. São Paulo: Hedra, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 2005.

SHAFFER, Neiva Otero. **Urbanização na fronteira: expansão de Santana do Livramento/RS**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1993.

SHIELDS, Rob. A truant proximity: presence and absence in the space of modernity. In: **Environment and planning D: society and space**. vol. 10. 1992.

SMITH, Neil. **Uneven Development: Nature, Capital and the Production of Space**. Oxford: Blackwell, 1984.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **O que pode o ativismo de bairro? Reflexões sobre as limitações e potencialidades do ativismo de bairro à luz de um pensamento autonomista**. Dissertação de mestrado em Geografia. Rio de Janeiro: PPGG/UFRJ, 1988.

\_\_\_\_\_. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de et. al. (orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

\_\_\_\_\_. A teorização sobre o desenvolvimento em uma época de fadiga teórica, ou: sobre a necessidade de uma “teoria aberta” do desenvolvimento sócio-espacial. **Revista Território**. nº 1. Rio de Janeiro: 1996.

\_\_\_\_\_. **O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

\_\_\_\_\_. Território do Outro, problemática do Mesmo? O princípio da autonomia e a superação da dicotomia universalismo ético versus relativismo cultural. In: ROSENDAHL, Zeny; CORRÊA, Roberto Lobato (orgs.). **Religião, identidade e território**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2001.

\_\_\_\_\_. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

\_\_\_\_\_. **A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das Cidades**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

\_\_\_\_\_. Da “diferenciação de áreas” à “diferenciação socioespacial”: a “visão (apenas) de sobrevoô” como uma tradição epistemológica e metodológica limitante. In: **Cidades**. Vol. 4. Presidente Prudente: 2007.

\_\_\_\_\_. Fobópole: o medo generalizado e a militarização da questão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

\_\_\_\_\_. Práticas espaciais insurgentes em um mundo globalizado: da “revolução molecular” à política de escalas. In: MENDONÇA, Francisco et al (orgs.). **Espaço e tempo: complexidade e desafios do pensar e do fazer geográficos**. Curitiba: ANPEGE e Ademadan Antonina, 2009a.

\_\_\_\_\_. “Território” da divergência (e da confusão): em torno das imprecisas fronteiras de um conceito fundamental. In: SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Eliseu Savério (orgs.). **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão popular, 2009b.

\_\_\_\_\_. Com o Estado, apesar do Estado, contra o Estado: os movimentos urbanos e suas práticas espaciais, entre a luta institucional e a ação direta. In: **Cidades**. Vol.7 n° 11. Presidente Prudente: 2010.

\_\_\_\_\_. Challenging heteronomous power in a globalized world: insurgent spatial practices, “militant particularism” and multiscalarity. In: KRAFKE, S.; WILDNER, K.; LANZ, S. (eds.) **Transnationalism and Urbanism**. London and New York: Routledge, 2012.

STAEHELI, Lynn. Political geography: democracy and the disorderly public. **Progress in Human Geography**. Vol. 34, Issue 1. 2010.

SWYNGEDOUW, Erik. Scaled geographies: nature, place, and the politics of scale. In: SHEPPARD, Eric; MCMASTER, Robert (orgs.). **Scale and Geographic Inquiry: Nature, Society and Method**. Oxford: Blackwell, 2004.

TARROW, Sidney. **The New Transnational Activism**. New York: Cambridge University Press, 2005.

TUAN, Yi-Fu. **Espaço e lugar: a perspectiva da experiência**. São Paulo: Difel, 1983 (1977).

WOODCOCK, George. **História das ideias e movimentos anarquistas**. Vol 2 – o movimento. Porto Alegre: L&PM, 2002.

ZILIO, Rafael. **Democratizando o espaço e o poder: a participação popular como alternativa para o espaço político nas cidades-gêmeas da fronteira Brasil-Uruguaí**. Trabalho de Graduação em Geografia pela UFRGS. Porto Alegre: 2009

\_\_\_\_\_. Democratizando o espaço e o poder: participação popular e espaço político nas cidades-gêmeas de Santana do Livramento-Rivera. **Boletim Gaúcho de Geografia**. n° 37. Porto Alegre: Associação dos Geógrafos Brasileiros, 2011.