

As cidades em rede: o caso das Mercocidades¹

Alfredo Meneghetti Neto
Professor da PUCRS e Economista da FEE

Atualmente as cidades de todo o mundo estão utilizando a moderna tecnologia para prestar melhores serviços aos seus contribuintes. Por uma taxa mensal que não chega a R\$ 20,00, ou até de forma gratuita, elas podem acessar a rede mundial (World Wide Web) da Internet, dispondo de um universo eletrônico vasto de locais de informações que podem ser visitados, simplesmente digitando o endereço da homepage. Estes locais de informações podem ter tanto material quanto uma biblioteca inteira e apresentar textos, gráficos, vídeos, e até mesmo som.

A utilização desse instrumental por cidades situadas nos países mais desenvolvidos é maior do que em outras cidades. Na América Latina, por exemplo, a situação ainda é precária por causa da inabilidade dos administradores das cidades em lidar com a natureza multidimensional dos problemas urbanos, principalmente, devido à falta de recursos financeiros, institucionais e humanos.

Existem porém algumas tentativas recentes de algumas cidades latino-americanas de promover a cooperação internacional com outras cidades, o que de certa forma as promovem e podem trazer bons benefícios no futuro. Isso porque a cooperação entre cidades tem desempenhado um papel importante em um ambiente cordial de troca de informações, compartilhamento de dados, transferência de técnicas e perícias, assim como no descobrimento de novas técnicas na administração urbana. Esse texto tem como objeto de estudo as cidades que atualmente estão conectadas em rede mundial de computadores com outras cidades. O termo utilizado em inglês para esta condição é: city networks, ou seja, rede de cidades. Na primeira seção é dada uma visão das cidades em rede e em seguida definem-se as questões que se quer investigar e, na segunda é apresentado o método que se privilegiou para entender o objeto escolhido.

¹ Este artigo é uma parte de um trabalho em elaboração a ser apresentado como Tese de Doutorado junto ao Programa de Pós-Graduação em História da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da PUCRS. Agradeço os comentários dos professores da PUCRS: Dorivaldo Poletto (FFCH), Nali Jesus e Souza(FACE), Núncia Santoro Constantino(FFCH), Cláudia Moura(FAMECOS) e Adelar Fochezatto(FACE). Os erros remanescentes são de minha inteira responsabilidade.

Finalmente, na terceira seção, trata-se de apresentar algumas evidências que até o momento têm sido encontradas.

1-O objeto do estudo: As cidades em rede

Antes de tudo é necessário definir o que são cidades em rede. São cidades que dispõem de tecnologia mínima: uma linha telefônica local, um computador pessoal e um modem (para conectar o computador à linha telefônica) e que estão integradas e associadas a outras através da Internet. Fazem parte de um grupo que tem os mesmos objetivos e procuram trocar informações dentro de um contexto de cooperação internacional. Cumprem um amplo programa que abrange temas educacionais, de saúde, de transportes, de meio-ambiente, etc...

As cidades têm utilizado a Internet de várias formas² sempre procurando servir de apoio e solidariedade às outras do grupo, dentro de metas pré-estabelecidas.

As redes de cidades podem se dar em nível global, regional ou até dentro de um mesmo país. No âmbito global reúnem-se cidades de todo o mundo, como por exemplo a rede Sister Cities que reúne 2,5 mil cidades de 137 países. Um levantamento indicou que existem 15 redes nessa condição³.

² France (2001) enumera algumas utilizações da Internet. Vários movimentos de advocacia internacionais usam a comunicação eletrônica para alargar a base de apoio, mobilizar sócios e acessar várias fontes. Um número cada vez maior de negócios estão sendo feitos através da Internet. A maioria das organizações nacionais e internacionais estão informando seus trabalhos aos seus sócios da cadeia para evitar a duplicação dos mesmos. A comunicação eletrônica tem permitido o contato através da voz com todas as cidades do globo. Hoje há uma necessidade reconhecida para reunir as pessoas de várias disciplinas para discutir objetivos comuns de modo multidisciplinar. A Internet provou ser o modo mais eficiente das cidades pertencerem a uma rede pois adquirem a sensação de solidariedade e participação. Cada vez mais organizações estabelecem sociedades e alianças completamente inesperadas. Finalmente existe a possibilidade de serem construídas redes eletrônicas para aumentar as sociedades já existentes, construindo estratégias e alianças, com escritórios virtuais, habilitando o fluxo de informação dentro das mesmas.

³ São elas: European Sustainable Cities; Cities Alliance; City Development Strategies Initiative; The Eco-Partnership Network; Eurocities; Healthy City Networks; International City/County Management Association; International Council for Local Environmental Initiatives; International Network for Urban Development; International Union of Local Authorities –IULA; Organization of Islamic Capitals and Cities; Sister Cities; The Eco-Partnership Network; World Association of Major Metropolises; World Associations of Cities and Local Authorities; World Federation of United Cities (United Towns Organisation-UTO).

Já as redes de cidades que atuam em âmbito regional, se situam dentro de uma mesma região, como por exemplo, na América Latina (Mercocidades), nos países europeus (Committee of Regions) ou nos países árabes (Arab Towns Organizations). Existem atualmente cerca de 15 redes em nível regional.⁴ Também existem redes de cidades em nível estritamente nacional, sendo que o número delas é bem maior chegando a 59 redes.⁵

Provavelmente a primeira rede de cidade foi criada em 1913 na Bélgica (em Ghent), quando ocorreu um congresso internacional, organizado pela Senadora Emile Vinck, onde mais de 400 representantes de municipalidades de mais de 20 países fundaram a União Internacional de Autoridades Locais (IULA) e com isso foi estabelecido uma nova era nas relações municipais internacionais. Mas durou somente um ano, pois quando a Primeira Guerra Mundial começou, os contatos municipais foram suspensos. Somente em 1924 foi novamente organizado um congresso em Amsterdã, e lá, pela primeira vez com o fim da guerra, foram restabelecidas relações amigáveis entre associações de países que tinham sido inimigos no conflito. Assim desde os anos vinte têm sido publicados vários documentos, bibliografias, livros, periódicos, sempre destacando a importância do governo local. (IULA,2001)

A idéia porém de redes de cidades parece estar muito ligada com a do “irmanamento” de cidades, que surgiu durante a Segunda Guerra Mundial, com a meta de proteger a Europa de outra guerra no futuro. O propósito foi reunir as populações das cidades de forma mais fraterna e íntima, pois estavam separadas até então por rivalidades que vinham de muitos séculos. Foi na realidade uma ação que era levada pelas autoridades locais além das fronteiras. Em 1951, cinquenta prefeitos estavam convencidos de que a Europa não poderia superar suas dificuldades sem unificar suas forças e fundaram o

⁴ São elas: Arab Towns Organization; Comisión Regional de Comercio Exterior del Nordeste Argentino-CRECENEA-CODESUL; Comitê das Regiões (Committee of Regions); Congress of Local and Regional Authorities of Europe; Conselho das Municipalidades e Regiões Europeias (Council of European Municipalities and Regions); East and Southeast Asia Regional Network for Better Local Governments; Europe - Latin America urban cooperation programme; International local government partnerships for urban development; Kitakyushu Initiative Network for a Clean Environment; Local Government Network of Central and Eastern European Countries; Managing the Environment Locally in Sub Saharan Africa; Mercocidades (Mercociedad); Municipal Development Programme for Africa; The Regional Network of Local Authorities for the Management of Human Settlements; US Asia Environment Programme

⁵ Desnecessário se faz nominá-las, porém elas podem ser classificadas de acordo com a sua localização: no sul da África existe uma rede; na região da Ásia e Pacífico: 11 redes; no oeste e norte da África: duas redes; na América Latina e Caribe: 12; na Europa: 36 redes; e na América do Norte existem 4 redes.

Conselho das Municipalidades e Regiões Europeias inventando uma forma nova de relação entre municipalidades, eles introduziram a noção de “cidadão europeu” e assim o nome de irmanamento.⁶

Durante os últimos quarenta anos, o movimento do irmanamento entre cidades se desenvolveu principalmente na Europa. Hoje, são irmanadas mais de oito mil cidades e autoridades locais e regionais da Europa.⁷ (Council of European Municipalities and Regions, 26.11.01)

A Tabela 1 apresenta algumas das mais importantes redes de cidades que atuam em nível internacional.

Tabela 1
As redes de cidades (em nível global) existentes em 2001

Nome	Ano de criação	Abrangência	Home-pages
International Union of Local Authorities	1913	1,1 mil cidades de 90 países	www.iula.org
Sister Cities	1956	2,5 mil cidades em 137 países	www.sister-cities.org
World Federation of United Cities	1956	1,5 mil cidades de 80 países	http://perso.wanadoo.fr/fmcu
Eurocities	1986	97 cidades de 26 países europeus	www.eurocities.org/
Healthy City Networks	1987	36 cidades da Europa	www.healthycity.stoke.gov.uk
European Sustainable Cities	1994	323 cidades europeias	http://www.sustainable-cities.org/

Fonte dos dados brutos: vários sites da Internet listados na coluna das “home-pages”

Pode-se notar que todas elas envolvem no mínimo 30 cidades e que a maioria delas reúnem cidades europeias com exceção da International Union of Local Authorities, Sister

⁶ Em termos de conceito o irmanamento é a reunião entre duas municipalidades com a finalidade de agir conjuntamente dentro de uma perspectiva europeia, confrontando problemas e desenvolvendo políticas crescentemente mais íntimas e mais amigáveis entre as duas. Jean Bareth, um dos pais fundadores do CEMR, conceituou o irmanamento como uma forma muito avançada de cooperação. Também é importante salientar que existem vários outros termos usados para descrever a parceria de longo prazo entre duas comunidades: sister cities (Estados Unidos e México), twin cities (Rússia, United Kingdom), friendship cities (parcerias praticadas nas cidades japonesas e chinesas), partnerstadt (Alemanha) e jumelage (França). Entretanto, todos esses termos denotam o mesmo conceito de comunidades parceiras ou cidades irmãs. Frequently asked questions.[on line]. Disponível na Internet WWW.URL://www.sister-cities.org/sci/aboutsci/faqs. Arquivo capturado em 30/08/01.

⁷ A Alemanha e França foram os países que tiveram um papel importante nesta questão: mais que a metade dos irmanamentos concluídos pode ser atribuído a eles. O número impressionante de irmanamentos franco-alemães representou um papel ativo na reconciliação destes dois países. Apesar de reconhecer-se que as municipalidades francesas e alemãs são a força motriz do crescimento dos irmanamentos, sabe-se também que têm havido um esforço enorme no sentido de encorajar vínculos entre países como Escócia, Irlanda, Portugal, Espanha, Itália, e Grécia.

Cities, World Federation of United Cities e as Mercocidades. Algumas inclusive chegam a reunir 2,5 mil cidades.⁸

Na América Latina por enquanto não existem muitas redes de cidades. As Mercocidades criadas em 1995 pode ser um bom exemplo de cooperação entre cidades, sem levar em consideração a rede de cooperação entre estados que foi criada em 1984 chamada de Comisión Regional de Comercio Exterior del Nordeste Argentino-CRECENEA-CODESUL⁹

Depois de terem sido apresentadas as redes de cidades, convém apontar o estudo de caso. Privilegiou-se a rede Mercocidades. A razão disso é porque a cidade de Porto Alegre faz parte dessa rede - tendo inclusive sido uma das cidades-sócio fundadoras - e além disso facilita uma eventual busca de documentos, ou um contato com seus funcionários.

A Rede de Cidades Mercocidades foi fundada durante a primeira Reunião de Cúpula de Cidades do Mercosul, em novembro de 1995, em Assunção (Paraguai)¹⁰. Primeiramente ela reuniu 11 cidades e depois em um segundo encontro (um ano depois) já englobava 19 cidades.¹¹ A cidade de Assunção foi eleita a primeira Secretaria Executiva - cidade coordenadora dos trabalhos na Rede de Mercocidades.

Em 1999 a rede de Mercocidades já dispunha de 46 cidades que estavam localizadas em quatro países: Argentina, Brasil, Uruguai e Chile. Na Argentina existem 14 cidades: Bahia Blanca, Buenos Aires, Córdoba, General San Martín, La Plata, La Rioja, Malvinas Argentinas, Mar del Plata, Mendoza, Rio Cuarto, Rosário, Trelew, Tucuman e Vila Mercedes. O Brasil participava com 19 cidades: Belém, Belo Horizonte, Brasília, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Juiz de Fora, Londrina, Piracicaba, Porto Alegre, Recife, Ribeirão

⁸ Importante salientar que as Nações Unidas desenvolve esforços fortalecendo a habilidade dos países, regiões ou grupos das pessoas na cooperação internacional. Várias agências das Nações Unidas estão provendo mais mecanismos de apoio a redes de cidades, criando e aumentando sociedades virtuais que desenvolvam as circunstâncias locais, regionais e nacionais.

⁹ Salienta-se que esse caso se trata de cooperação entre estados e não de cidades. De toda forma, ela foi primeiramente formada com seis estados argentinos e depois em 1990 com os estados do sul do Brasil que fazem fronteira com eles. O seu objetivo foi o de impulsionar a integração entre Brasil e Argentina. Para mais detalhes ver o site da rede: <http://www.chaco.gov.ar/comercioexterior/creceneacodesul.htm>

¹⁰ Nesta reunião estiveram presentes 11 cidades (Rosário, Córdoba, La Plata, Montevideu, Porto Alegre, Florianópolis, Curitiba, Rio de Janeiro, Salvador, Brasília e Assunção), sete delas representadas pelo Chefe de Governo ou Vice-Chefe de Governo. Neste primeiro encontro aprovou-se a Ata de Fundação e a Declaração de Assunção, assinados por todos os representantes das cidades fundadoras.

¹¹ Eram elas as cidades de: Rosário, Córdoba, La Plata, Montevideu, Porto Alegre, Florianópolis, Curitiba, Rio de Janeiro, Salvador, Brasília, Assunção, Buenos Aires, Mendoza, San Miguel de Tucumán, Belo Horizonte, Fortaleza, Ribeirão Preto, Rio de Janeiro, Concepción, Santiago do Chile.

Preto, Rio Claro, Rio de Janeiro, Salvador, Santa Maria, Santo André, São Bernardo do Campo e São Paulo. No Chile existiam quatro cidades: Conceção, Los Andes, Santiago e Valparaíso. O Paraguai tem quatro cidades: Assunção, Capiata, Fernando de la Mora e Limpio. E finalmente o Uruguai participa com cinco cidades: Montevideú, Paysandu, Rivera, Salto e Tacuarembó.

A sua forma de agir é muito semelhante as que já existem na Europa. Ela dispõe de 12 unidades temáticas em que são designadas algumas cidades para desenvolverem trabalhos nas áreas de ciência, tecnologia e capacitação, meio ambiente, desenvolvimento social, cultura, gestão municipal e autonomia, planificação estratégica, turismo, cooperação internacional, universidade e unicidade, desenvolvimento econômico local, educação e desenvolvimento urbano.

Cada unidade temática tem uma cidade coordenadora e diversas cidades colaboradoras. Elas deveriam formular e propor políticas comuns que seriam mais tarde sugeridas no âmbito das Mercocidades.

Além disso deveriam promover a pesquisa, divulgar as experiências desenvolvidas em sua área temática, implementar eventos de discussão sobre a mesma e desenvolver um banco de dados. Mercocidades (28.06.1999b)

Depois de ser ter sido escolhido o objeto do estudo, pensou-se em ir mais além do que escolher uma simples hipótese, privilegiou-se várias questões, que serviram de norte para a pesquisa. São elas:

- a) como as cidades em rede são vistas pela pesquisa quantitativa?
- b) como as cidades em rede são vistas pela pesquisa qualitativa?
- c) Como pode ser avaliada a rede das Mercocidades a partir dos resultados das pesquisas de outras redes?

2- O método

Para poder explicar as redes de cidades a idéia foi reunir duas metodologias distintas: a pesquisa quantitativa e a qualitativa. Por um lado está sendo utilizada a

experiência profissional até agora vivenciada¹², e por outro é escolhida a pesquisa qualitativa aprofundada no Curso de Pós-Graduação em História que diz respeito à história oral e análise de conteúdo.

Em primeiro lugar, revisando a literatura da pesquisa quantitativa, principalmente aquela relacionada com a economia regional pode-se argumentar que a área da economia regional reúne várias teorias que poderiam servir para explicar as redes de cidades. Dentre elas talvez a teoria que melhor possa ajudar é aquela conhecida como modelo gravitacional. Esse modelo é utilizado para revelar a interdependência existente entre as diversas cidades localizadas dentro de uma área com o exterior. A concepção do modelo gravitacional se baseia na idéia da lei física da gravitação, estabelecendo que dois lugares interagem na proporção direta do produto de suas massas e na razão inversa da distância entre eles. Haveria uma “força de interação” entre duas cidades onde se localizam atividades humanas, a qual é uma função do tamanho das populações das cidades e do inverso da distância entre elas. Em tese, as atividades são proporcionais às populações entre as cidades, porque quanto maiores os aglomerados humanos, provavelmente maior deve ser a comutação entre eles. Por outro lado, a distância, ou seja, o custo e o sacrifício em deslocar-se no espaço reduzem, paulatinamente, aquela comutação, quanto maior for a distância entre dois pontos.

¹² A dissertação de mestrado de Meneghetti Neto (1989) procurou explicar o fenômeno da migração trabalhando com dois modelos econométricos (simultâneo e recursivo) onde foi relacionado variáveis econômicas e sociais. Partiu-se da hipótese de que a migração poderia estar acontecendo tanto em função da renda e oportunidades de emprego nas principais cidades gaúchas, como também em função dos gastos sociais das prefeituras. Nesse sentido o migrante iria em busca não somente do emprego, mas também dos benefícios em educação, saúde e saneamento que havia nas grandes cidades. A conclusão do estudo foi de que através da utilização do modelo de equações simultâneas não foi evidenciada a hipótese de interdependência entre as variáveis migração e despesa social a julgar pelos resultados obtidos. Entretanto ficou claro que a variação da despesa social dos municípios gaúchos foi influenciada significativamente pela presença dos migrantes, pois, sem dúvida, são desempregados e pessoas de classe de renda mais baixa que trazem problemas sociais aos municípios, exercendo pressões junto ao governo municipal, de forma a aumentar os gastos em hospitais, creches, escolas, etc. Existem muitas deficiências na metodologia aplicada nesse estudo. A primeira delas é não ter levado em consideração que além desses fatores, outros poderiam estar explicando também a migração: como laços de parentesco e relações de amizade, ou seja, fatores extra-econômicos. A segunda é a falta da utilização de pesquisa de campo entrevistando os migrantes, para saber até que ponto os deslocamentos foram em função também de aspectos sociais. Uma ótima aplicação seria a metodologia sugerida por Thompson (1992) e também buscar apoio na análise de conteúdo da narrativa oral proposta por Bardin (1991). No momento que um estudo procura explicar um objeto (migrante) sem ao menos perguntar a ele sobre o que ele pensa, e como ele age é no mínimo um reducionismo na interpretação dos movimentos de migrantes no Rio Grande do Sul. E por esse motivo os resultados alcançados podem estar viesados e mal interpretados. Nesse sentido um trabalho ambientado no Programa de Pós-Graduação em História, que acrescenta um outro instrumental, pode proporcionar uma performance mais próxima da realidade.

Por isso que se admite que a interação é inversamente proporcional à distância. Segundo Andrade (1989) o modelo gravitacional tem sido aplicado na Economia Regional e na Geografia para medir o grau de relacionamento entre as áreas de uma região ou entre regiões de um país. Para tanto, são usados, em geral, fluxos representativos da interação entre as áreas, como viagens de médio e longo curso, as transferências financeiras entre cidades, o comércio interno regional de mercadorias, etc. Esse modelo foi primeiramente proposto por Carrothers (1956) nos anos 50, e sugere que as decisões tomadas pelos indivíduos e que se materializam em suas ações e atividades são o produto de um fluxo de informações que recebem continuamente e que trocam uns com os outros.

O modelo gravitacional é bastante útil no delineamento inicial dos limites das áreas de influência dos diversos centros, ou seja, do desenho da estrutura de polarização de um sistema de cidades de um espaço geográfico num dado período de tempo. A maior influência que um centro exerce é sobre a sua área de influência local e tende a decrescer progressivamente. Entretanto não consegue explicar a cooperação e o relacionamento das cidades em rede, pois a variável distância perdeu significado pelos avanços da Internet, destacados na nota de rodapé 2.

Uma atualização desse assunto foi dada por Capello (2000)¹³ que investigou uma rede de cidades. Procurou trabalhar com a pesquisa quantitativa, medindo o impacto da Rede de Cidades com Saúde¹⁴ sobre as cidades participantes da rede, ou seja, a autora privilegiou a área da economia regional. Ela formulou a Teoria das Redes de Cidades. Entende que a existência de uma rede de cidades é um caso concreto de uma instituição formada com o objetivo de trocar informações entre os tomadores de decisões e ainda dar a oportunidade para que as cidades desenvolvam políticas conjuntas. O modelo da rede de cidades vai além do modelo gravitacional, pois entra a competição de longa distância e a cooperação, apesar da barreira da distância. Enquanto os custos de transporte e as economias de escala são as forças principais do modelo gravitacional, a lógica do modelo

¹³ Roberta Capello é economista da Universidade de Molise (Itália) e obteve recursos da União Européia para investigar a Healthy City Network. Em função disto ela reuniu todas as condições para desenvolver um trabalho de fôlego. Capello (2000,p.1925)

¹⁴A Rede de Cidades com Saúde reúne 36 cidades de toda a Europa e iniciou em 1988 quando cerca de 54% entraram para a rede. As cidades restantes entraram para a rede depois de 1992.

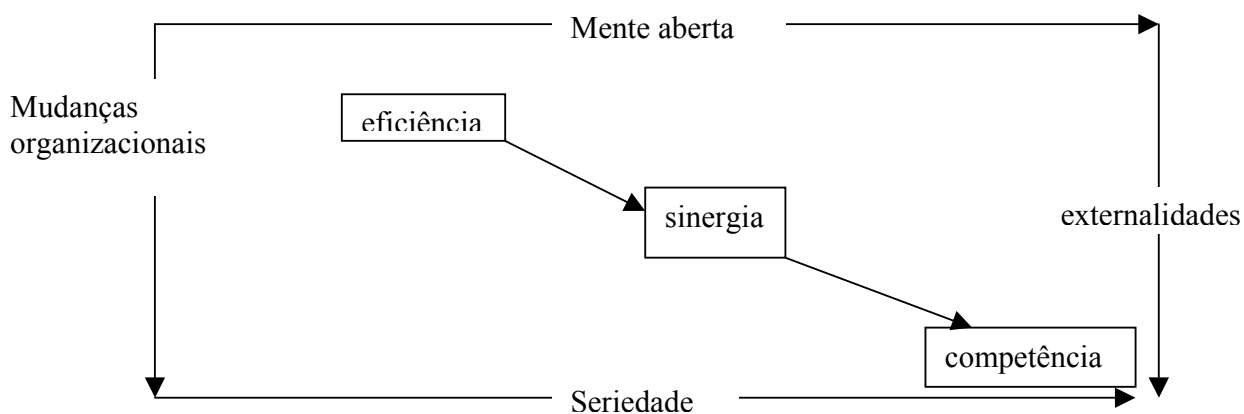
da rede de Capello (2000) é outra: existem economias verticais ou integração horizontal e externalidades, que atingem aquelas cidades que pertencem à rede.

A rede determina uma relação de sinergia privilegiada entre as cidades que cooperam e interagem na mesma área ou função, que inevitavelmente provoca externalidades aos parceiros que cooperam em termos de relações horizontais e desempenham as mesmas funções. O conceito de rede de cidades consiste de três elementos. O primeiro elemento é a própria rede. As relações entre as cidades ocorrem na base Teoria dos Lugares Centrais idealizada por Walter Christaller nos anos 30. Os espaços econômicos tendem a se organizar segundo o princípio da centralidade, isso é possível hierarquizar as diversas regiões econômicas de acordo com sua posição numa rede de interdependência envolvendo várias outras localidades. Outras relações não territoriais e relações de longa distância emergem, entre as cidades de mesmo tamanho, e de especializações diferentes ou semelhantes. O segundo elemento é a externalidade da rede, que ocorre quando as cidades que se dispõem a fazer uma parceria em termos econômicos e espaciais se beneficiam mutuamente, apesar da existência de custos privados marginais individuais. Representa a principal vantagem econômica de que a rede dispõe. Na realidade é o fato de ser não mais um assunto de minimizar os custos de transporte, mas de explorar as economias de escala em uma relação complementar e uma sinergia de atividades de cooperação, alcançada através da participação da rede. Nesse sentido a rede é uma espécie de um clube, onde todos se beneficiam. Nesse sentido, os custos privados marginais da participação da rede diferem dos benefícios privados marginais, e as vantagens da rede se tornam externalidades positivas, no sentido econômico do conceito. E o terceiro elemento é a cooperação que é a base do paradigma da rede de cidades, acrescentando economias de escalas urbanas. Apesar de não gerar um crescimento físico da cidade, a rede distribui certas vantagens entre as cidades, o que acaba gerando desenvolvimento.

Segundo Capello (2000) para alcançar as vantagens mais estratégicas da rede é necessário ter participação efetiva, no sentido de privilegiar três aspectos. Em primeiro lugar, a cidade deve ter seriedade em participar da rede. Isso requer que a cidade invista seriamente na participação da rede – por exemplo, a cidade deve marcar presença nos encontros com administradores qualificados e deve ter interesse em organizar também

encontros da rede. Em segundo lugar, a cidade deve ter flexibilidade no que diz respeito às mudanças organizacionais. Um programa de desenvolvimento sustentável requer mudanças organizacionais nos procedimentos administrativos. Esse tipo de procedimento requer integração funcional, e a eliminação de alguns cargos antigos e a criação de outros novos. E em terceiro lugar, a cidade deve ter uma mente aberta para o trabalho na rede. Participação ativa na rede requer uma mentalidade e atitude positiva dos administradores públicos, de tal forma que eles aceitem as mudanças organizacionais necessárias para alcançar as externalidades da rede. Essa atitude freqüentemente resulta de uma experiência prévia de estratégias de rede.

Como mostra a Figura 1, existe uma inter-relação forte entre esses elementos e a possibilidade de alcançar a externalidade da rede. Quanto maiores a seriedade em participar, a atitude aberta e a possibilidade de mudanças organizacionais melhor a chance de ocorrer uma externalidade positiva. A autora estabelece a seguinte proposição: dentro da rede de cidades, podem existir comportamentos distintos na forma que as cidades atuam, isso depende das metas que cada uma tem. Assim a melhor estratégia em termos de trabalho da rede é alcançada quando as pré-condições existirem, como mostra a Figura 1.

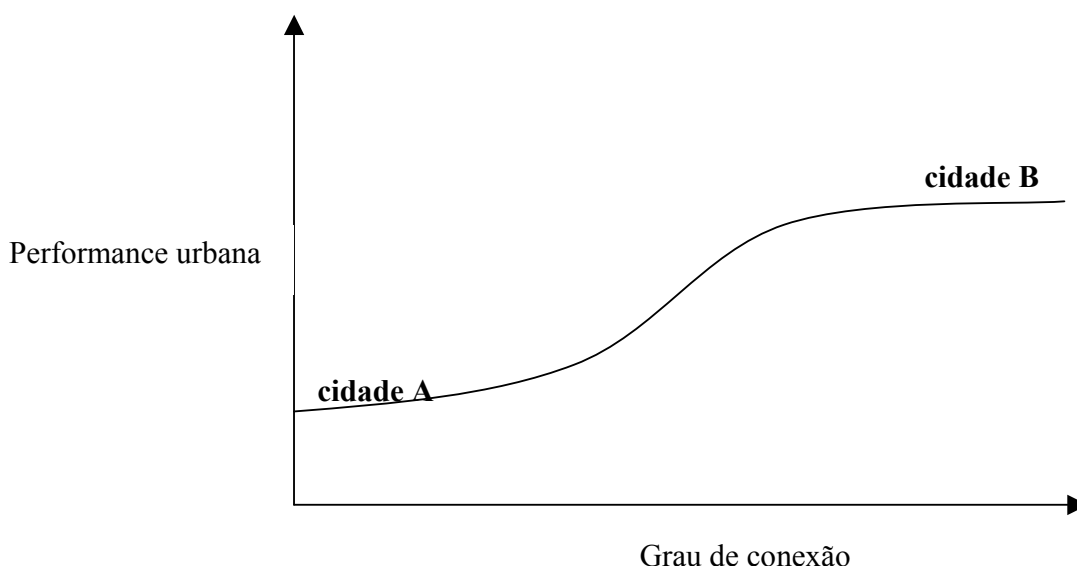


Fonte: Capello, Roberta. The city network paradigm: measuring urban network externalities. **Urban Studies**, vol.37,n.11, 1925-1945,2000.

Figura 1 - O paradigma da rede de cidades

A produção de externalidades na rede, sugere que quanto maior a conexão da rede, maior será a performance dos membros da rede em termos de políticas locais vitoriosas. Se

for traduzido esse conceito para a rede de cidades, pode-se dizer que quanto maior a conexão de uma cidade na rede, maior será a performance em termos de políticas locais de sucesso. Isso também significa que o benefício que a cidade recebe da conexão da rede é uma função da conexão ela própria, então a produção de externalidade positiva existe – uma situação representada por uma derivada positiva da função de benefício representada na Figura 2¹⁵. Através dela, pode-se notar a relação que existe entre a performance urbana e o grau de conexão que a cidade tem com a rede. O grau de conexão pode ser medido pelo número de encontros na qual as cidades se fazem presentes. Para Capello (2000) a simples participação na rede por uma cidade deve oferecer uma maior performance em termos de políticas urbanas bem sucedidas. Isso significa que se deve esperar uma relação positiva entre o grau da conexão e a performance urbana em termos de políticas urbanas. Procurando uma direção de causalidade entre os dois índices, pode-se esperar que: $Y = f(c)$ Onde, y representa a performance da cidade em termos de políticas bem sucedidas graças a sua inserção na rede; e c é o grau de conexão.



Fonte: Capello, Roberta. The city network paradigm: measuring urban network externalities. *Urban Studies*, vol.37,n.11, 1925-1945,2000.

Figura 2
Relação entre a performance urbana e o grau de conexão de uma cidade na rede

¹⁵ Através da Figura 2 é possível entender que a medida que se intensifica o grau de conexão de uma cidade com a rede mundial a sua performance tende a melhorar. Nota-se que a cidade A, por ter uma conexão menor com a rede do que a cidade B, dispõe uma performance inferior em relação à outra.

Depois de apresentar todos os pressupostos teóricos, Capello (2000) testou a seguinte hipótese: a participação de uma cidade na rede pode proporcionar uma melhor performance e eficiência em termos de implementação de uma política urbana.

Talvez uma contribuição ao trabalho de Capello (2000) poderia ser dada pela pesquisa qualitativa sugerida pela história, que trabalha com depoimentos abertos (não questionários fechados) e também com a análise de documentos oficiais, sugerido por Veyne (1987), Bardin (1991) e Thompson (1992). Essa metodologia se empenha em entender o discurso que está nas “entrelinhas “ e é revelado por uma análise totalmente voltada tanto para as palavras utilizadas como também para o conteúdo desenvolvido nos documentos escritos. Essa metodologia pode ser somada à análise quantitativa acrescentando ao pesquisador uma série de aspectos novos. Foi essa a análise que tem sido seguida em vários trabalhos já apresentados anteriormente em seminários, como por exemplo em Meneghetti Neto (1999a), (1999b) (2001).

3- As evidências

Para testar a Teoria das Redes de Cidades apresentada por Capello (2000) foram aplicados questionários durante um encontro da rede em abril de 1997 na cidade de Gothenburg (Suécia). Foram utilizadas perguntas diretas e respostas sintéticas desenvolvendo uma análise bem minuciosa com tabelas, gráficos e testes econométricos. Capello (2000) concluiu que as cidades que entraram para a rede tiveram vantagens econômicas e se beneficiaram através de um comportamento cooperativo. E isso criou condições para que sejam desenvolvidas mais tarde estratégias políticas conjuntas das cidades participantes da rede.

Meneghetti Neto (2001) ao utilizar a pesquisa qualitativa, buscou em primeiro lugar, fazer um levantamento bem minucioso de todos os documentos das Mercocidades que estavam disponibilizados pela Internet, encontrados tanto no site da Prefeitura de Porto Alegre, como no da Intendência de Montevideú.¹⁶ Em segundo lugar entrevistou pessoas

¹⁶ Existem atas de reuniões, endereços, acordos, declarações, planos e cartas que mostram bem a visão de mundo dos Prefeitos que ocupam a direção das Mercocidades. Além disso foram obtidos dois documentos muito importantes: a carta de intenção da formação da rede e a íntegra do estatuto social das Mercocidades.

que foram fundamentais na constituição da Rede de Mercocidades. Foram entrevistadas oito pessoas credenciadas para falar pela rede e por essa razão possuíam uma idéia firme a respeito da própria história das Mercocidades¹⁷. É importante ser destacado também que a rede de cidades Mercocidades, desde a sua criação, tem sido parte coadjuvante da política de governo¹⁸. Em terceiro lugar depois de ter colhido todos os depoimentos, feitos os ajustes nas transcrições a pedido do depoente e conseguido sua assinatura, buscou-se armazenar e catalogar as fitas de gravação. Em quarto lugar vem o cerne da questão, a interpretação. Assim para fazer com que a história ganhasse sentido foi buscado apoio na análise de conteúdo da narrativa oral proposta por Bardin (1991, p.42).¹⁹ A idéia da autora foi criar todo um jogo de operações analíticas, mais ou menos adaptadas à natureza do material e à questão que procura resolver. A técnica, em resumo, consistiu simplesmente em classificar os diferentes elementos do texto nas diversas gavetas, segundo critérios que permitiam fazer surgir uma certa ordem em todo o material coletado, como ressalta Bardin (1991,p.37). É o que se denomina de categorização, que se refere a um reagrupamento de assuntos segundo o gênero com os critérios previamente definidos. Assim o critério de categorização foi o semântico, ou seja, categorias temáticas. Logo, os temas que significam êxito na existência das Mercocidades, ou certeza de que a rede de cidades contribui para a integração na América Latina, ficam agrupados na categoria “sucesso”, enquanto que os

Assim de posse desses documentos foi feita então uma releitura dos documentos dos Intendentes e dirigentes das Mercocidades procurando entender o discurso que se encontrava nas “ entrelinhas “ dos mesmos.

¹⁷ Essa é a relação dos depoentes e sua função na época da entrevista em 2000: Vanessa Marx (Coordenadora de Cooperação Internacional na Secretaria de Captação de Recursos e Cooperação Internacional- Secar); José Henrique Paim Fernandes (Secretário da Secretaria Municipal de Assuntos Extraordinários-Secar); José Eduardo Utzig (Secretário Substituto da Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia); Raul Anglada Pont (Prefeito de Porto Alegre); João Carlos Camargo Ferrer (Assessoria de Imprensa do Sindicato de Auditores Fiscais); José Antônio Fialho Alonso (Presidente da FEE).

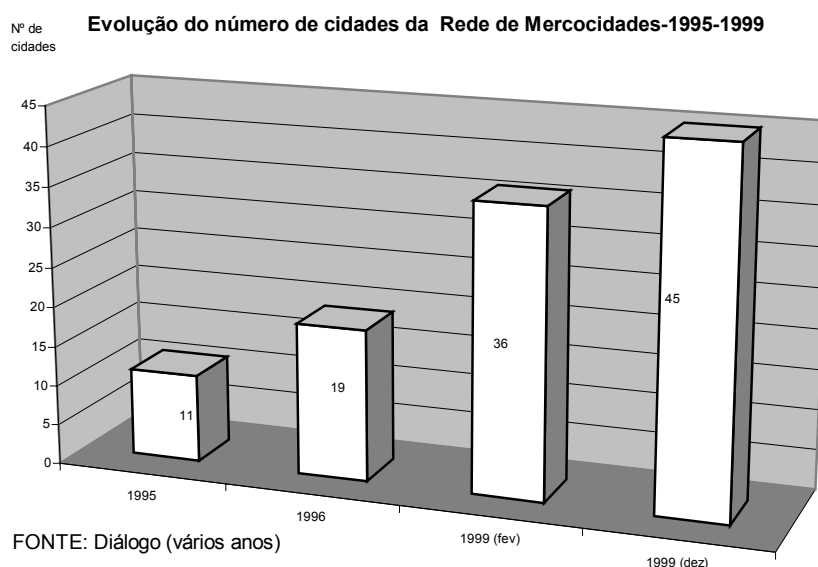
¹⁸ O presidente de honra do PT Luiz Inácio Lula da Silva é bem claro quanto a esse ponto. Ele induz as cidades a pensar o global, em um artigo para ZH argumenta: “outro aspecto importante é o da abertura para o Exterior. Os novos governantes [eleitos em 1999] devem se abrir para o mundo, favorecendo o irmanamento com outras cidades, participando de foros internacionais multilaterais e desenvolvendo formas de intercâmbio” Silva (ZH, 31.12.2000,p.19)

¹⁹ Para ela a análise de conteúdo é: “... um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens...”.

que significam falta de entrosamento, problemas administrativos, falta de eficácia nas suas ações, ficam agrupados sob o título “fracasso”.²⁰

Analisando-se mais detalhadamente os depoimentos prestados notou-se uma maior predominância de termos-chavões que estão atrelados ao sucesso e mostram a vontade dos depoentes de passar uma imagem positiva da rede. Por outro lado, aqueles termos ligados a aspectos negativos da rede de Mercocidades foram enfatizados com muito menos ocorrências. Isso evidencia o caráter centrado no sucesso da rede ligada com a questão de exaltar a autonomia do governo local. Isso explica o extraordinário avanço da rede do número de cidades participantes no período de 1994 a 2001, apresentado pelo Gráfico 1.

Gráfico 1



O raciocínio que se pode fazer é que esse discurso não consegue sobrepor as enormes diferenças que existem na América Latina. Até porque ainda não houve tempo suficiente para isso acontecer: a rede Mercocidades não chegou a nem 10 anos de existência, enquanto que outras têm mais de 50 anos. Apesar de que o discurso contido tanto nos seus documentos, como na fala de seus depoentes esteja muito adequado com os esforços que as autoridades locais estão fazendo no mundo inteiro.

²⁰ Segundo Bardin (1991,p.37) esse tipo de análise refere-se ao estudo da frequência de presença (ou de ausência) de palavras de sentido.

Nota-se na região muitas fragilidades externas, com dívidas públicas crescentes e déficits comerciais substantivos, o que acaba exigindo sacrifícios sociais tremendos, gerando desemprego e falta de oportunidades de investimento. Isso tudo cria dificuldades quando se fala em integração, e cooperação. Apesar de a integração ser aceita por grande parte das correntes ideológicas, acadêmicas e científicas, bem como por várias instituições, como a própria Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL, falta o fundamental: conhecer as nossas diferenças. Até o próprio termo América Latina ainda gera dúvidas.²¹

Têm ocorrido nessa região inúmeros conflitos de fronteiras (muitos ainda não resolvidos)²², problemas de contrabando, rivalidades tanto históricas (originadas pelas guerras e pela convivência do dia-a-dia) quanto causadas pelos esportes e pelas políticas macroeconômicas adotadas. Existem até problemas no serviço postal, como, por exemplo, entre Santana do Livramento e Rivera (separadas apenas por uma avenida), aonde as cartas vão primeiro para Montevideú.²³

A América Latina possui mais de 20 milhões de quilômetros quadrados, onde habitam 500 milhões de sujeitos heterogêneos, distribuídos em 23 etnias, 21 religiões e 22 línguas, que estão catalogadas nos cd-roms consultados. O tema América Latina pouco tem

²¹ O termo América Latina foi criado no ano de 1861, em Paris, para dar origem a uma identidade entre os países latinos situados em ambos os lados do Atlântico. Entretanto há quem diga que América Latina ainda não existe, sendo necessário inventá-la. Apesar de compreender 33 países que se situam ao sul dos Estados Unidos, eles mal se falam, pois se enxergam sob a ótica da separação. Meneghetti Neto(20.08.01)

²² O Brasil saiu do período colonial com suas fronteiras atuais praticamente definidas por tratados assinados entre Portugal e Espanha nos séculos XVIII e XIX. Entretanto em alguns pontos ao norte e a oeste restaram disputas fronteiriças com Argentina, Bolívia, Guiana Francesa e Guiana, todas resolvidas durante o Império e no início da República. Podem ser dados pelo menos quatro exemplos. A Zona de Palmas (litígio envolvendo o Brasil e a Argentina). A disputa de terra que existe em Amapá, que desde o período colonial envolve o Brasil e a Guiana Francesa que pleiteiam uma área de fronteira no extremo oeste dos atuais estados de Santa Catarina e Paraná. Um outro exemplo é o caso do Acre que no final do século XIX ocorreu um grave conflito com a Bolívia, à qual legalmente pertencem as terras e que somente foi incorporado ao território brasileiro em 1904. E finalmente o conflito em Pirara que envolve o Brasil e a Guiana Inglesa e que foi resolvido em 1904 tendo sido desfavorável aos interesses brasileiros. (CD-Rom Almanaque Abril,2001)

²³ Segundo Amaral (1999,p.50) o Ministério das Comunicações brasileiro mantém um sistema de centralização, obrigando que correspondências santanenses para o Exterior, mesmo que o destino seja a vizinha Rivera, sejam enviadas primeiramente para Porto Alegre. Da capital gaúcha, então o material vai para Montevideú e depois retorna à fronteira, desta vez do lado uruguaio. No sentido contrário, ocorre o mesmo problema. Assim a correspondência entre os dois municípios da fronteira percorre quase 2 mil quilômetros antes de chegar ao destino.

sido discutido nos livros de ensino médio - tanto de Geografia como de História - que foram revisados, pois a atenção maior ficou com a Europa e os Estados Unidos.

Um exemplo clássico de desconfiança é a ponte internacional de Passo de Los Libres-Uruguaiana, construída no começo do século 20. Ao mesmo tempo em que representa o maior símbolo da vontade de aproximação de Brasil e Argentina, também guarda as marcas do conflituado relacionamento e das históricas desconfianças entre os dois povos. Seus caminhos de ferro dispõem de bitolas diferentes. As ferrovias da Argentina e Brasil, foram propositalmente projetadas em bitolas diferentes –1,435m e 1m, respectivamente – para evitar seu eventual uso militar por parte dos “inimigos”.²⁴

4-Considerações finais

Pode-se argumentar que existem diversas semelhanças entre as redes de cidades existentes nos países mais desenvolvidos e as da América Latina. A primeira coincidência básica é que os projetos das redes de cidades nasceram nas estruturas administrativas sub-nacionais ou locais, com a finalidade de buscar mais autonomia e poder. Também semelhanças se identificam nos programas implementados pelas áreas temáticas escolhidas (saúde, transporte, segurança). Existem coincidências nas técnicas de elaboração da cooperação, nos conteúdos e nos modelos de implementação desenhados. Isso evidencia uma generalização das metodologias das redes de cidades.

Além disso, existem várias coincidências nos pressupostos teóricos das redes. Uma das primeiras é que as redes propõem uma grande participação dos governos locais nas decisões tomadas pelas instâncias supranacionais. Isso significa que os governos locais da Europa procuram inserção nas decisões da União Européia e os da América Latina no projeto do Mercosul. Também esperam abrigar nas suas estruturas administrativas a inclusão dos setores mais vulneráveis da sociedade, procurando desenvolver programas de assistência sociais e educacionais. Mas talvez a mais importante atividade é a idéia de

²⁴ A Ponte Paso de los Libres-Uruguaiana, rodoferroviária, foi construída sobre o rio Uruguai e une a cidade de Paso de los Libres (Argentina) com a de Uruguaiana (Brasil). O Ferrocarril General Urquiza da Argentina, de bitola internacional, atravessa a ponte e chega a Uruguaiana (Brasil), onde há uma estação de transferência para a rede de bitola métrica do Brasil. Atualmente a ponte canaliza os maiores fluxos do comércio no Mercosul. Enciclopédia® Microsoft® Encarta,2001

favorecer uma permeabilidade maior da informação entre as cidades da rede, através dos avanços da tecnologia como os instrumentos da Internet.

Supera-se deste modo à visão mais clássica que o desenvolvimento de uma cidade estava associada às teorias da economia regional (modelo gravitacional). Agora se valorizam e se introduzem conceitos de externalidade, elementos de cooperação, e elementos de longa distância, através da Teoria das Redes de Cidades formulada por Capello (2000). Esta dinâmica de mudança se fundamenta e se manifesta pelos diferentes projetos que são implementados pelas cidades que compõe a rede, tanto em nível de recursos financeiros e humanos, como de conhecimentos produtivos e tecnologia. Com esse ideário procura-se entender os esforços que cada cidade faz em uma conexão cada vez maior com as outras cidades da rede.

Lendo com atenção os resultados das pesquisas de outras redes pode-se aceitar a idéia de que a operacionalização de uma rede é um processo longo e demorado. A rede de Mercocidades ainda é muito recente. Aprofundando-se a análise com o apoio da pesquisa qualitativa notou-se que até o presente momento não foi conseguido sobrepor as enormes diferenças que existem na América Latina. Uma vez que toda a atividade da rede está acompanhada de um discurso vitorioso de sucesso com a finalidade também de exaltar o poder local. Até o momento as atividades organizadas pelas cidades que compõem as Mercocidades são mais voluntaristas do que reais, pois querem sobrepor as diferenças ideológicas, políticas, econômicas e sociais existentes na América Latina.

Finalizando a Teoria das Redes de Cidades se sustenta em três pilares básicos: O primeiro implica em uma reestruturação administrativa e mente aberta dos responsáveis em implementar entre as cidades uma rede. Uma maneira diferente na forma de fazer as coisas que implica uma ação destinada a compartilhar informações e cooperar com outras cidades e respectivamente um maior voluntarismo. O segundo é que essas ações se propõem a apresentar uma política de desenvolvimento local, tanto do ponto de vista político institucional como do econômico. Por último uma tentativa dos governos locais de reagir frente a um mundo tecnologicamente mais avançado com trocas de informações instantâneas e comunicações virtuais. Em função desses argumentos pode-se extrair duas leituras contrapostas. Uma otimista e outra pessimista.

A otimista é a vontade dos governos locais, ao menos hipotética, de enfrentar as múltiplas dificuldades e desigualdades territoriais, sociais, econômicas e políticas, levando a cabo essas idéias tanto na Europa como na América Latina.

A pessimista é a pobreza do discurso existente dado ao seu caráter utópico. É difícil compreender como se pode apresentar soluções quase idênticas a problemas e situações tão diferenciadas como as existentes nos países mais desenvolvidos e na América Latina. Insiste-se em generalizar um procedimento de cooperação com fundamentos muito semelhantes que ao final podem gerar efeitos contrários já que as condições de base de todo o tipo são totalmente diferenciadas.

Não é demais lembrar um dos grandes idealizadores da integração da América Latina: Simón Bolívar. Em 1815 entendeu que havia sido derrotado nas suas intenções pelas pequenas oligarquias locais, que achavam que iriam perder todo o seu poder com essa união. Isso fez Bolívar exclamar no final de seus dias: “Lavrei no mar!”.

Referências bibliográficas

AMARAL, Luís Eduardo. Serviço postal emperra na burocracia. Zero Hora, 12.08.1999, p.50.

ANDRADE, Thompson A. Métodos Estatísticos e Econométricos Aplicados à Análise Regional. In: HADDAD, Paulo Roberto.org. **Economia regional: teorias e métodos de análise**. Fortaleza, BNB.ETENE, 1989. 694p. (Estudos Econômicos e Sociais, 36)

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1991.

Capello, Roberta. The city network paradigm: measuring urban network externalities. **Urban Studies**, vol.37, n.11, 1925-1945, 2000.

CARROTHERS, H.P.G. Na historical review of the gravity and potential concepts of human interaction. **Journal of American Institute of Planners**, (22):94-102, 1956.

Council of European Municipalities and Regions -CEMR. THE ORIGINS OF TWINNINGS. Disponível na Internet via [www.url: http://ccre.org/](http://ccre.org/) Arquivo capturado em 26.11.01

CD-ROM ALMANAQUE ABRIL. Conflitos de fronteira. (1 disquete 1,44 pol. Editora Abril, 2001).

DIÁLOGO. Boletim trimestral publicado pela Secretaria Executiva da Rede Mercocidades. Porto Alegre, Ano 1, nº1, 1996.

CRECENEA **Histórico** [on line] Disponível na Internet via [WWW.URL: HTTP://viars.com.br/crecenea/historip.htm](http://viars.com.br/crecenea/historip.htm). Arquivo capturado em 9/10/98.

IULA. **Short Story**. Disponível na Internet via www.iula.org. Arquivo capturado em 26.11.01.

Enciclopédia® Microsoft® Encarta. © . "**Ponte Paso de los Libres-Uruguiana,**" Microsoft Corporation.2001

Frequently asked questions.[on line]. Disponível na Internet [WWW.URL://www.sister-cities.org/sci/aboutsci/faqs](http://www.sister-cities.org/sci/aboutsci/faqs). Arquivo capturado em 30/08/01.

FRANCE, Tim. **Get Connected**. How to use electronic networking to strengthen partnerships. Disponível na Internet via [WWW.URL:http://www-tes.gmd.de/organisation/america/handbook/index.html](http://www-tes.gmd.de/organisation/america/handbook/index.html) Arquivo capturado em 14/03/02.

IULA. Short History. [on line] Disponível na Internet via [WWW.URL: HTTP://www.iula.org/](http://www.iula.org) Arquivo capturado em 9/10/98.

Mercocidades. Estatuto Social. [on line]. Disponível na Internet [WWW.URL: HTTP://www.portoalegre.rs.gov.br/mercocidades/docum.htm](http://www.portoalegre.rs.gov.br/mercocidades/docum.htm) Arquivo capturado em 28/06/1999b.

MENEGHETTI NETO, A **Mercocidades**. In: V Seminário Internacional de La Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalizacion y Territorio, 23.09.99a Toluca, Universidade Autónoma do México.

_____. **Mercocidades**. In: Seminário Internacional dos 50 anos da CEPAL , 6/10/99b, Porto Alegre, PUCRS.

_____. **Mercocidades**. In: II Fórum das Universidades Brasileiras para o Mercosul, 8/11/2001, Recife, Universidade Federal de Pernambuco.

_____. **A concentração urbana: explicações sobre o processo**. Porto Alegre, IEPE/UFRGS. 1989 (Dissertação apresentada como requisito à obtenção do título de mestre em economia em Ciências Econômicas: UFRGS) (mimeo)

_____. **A América Latina des(integrada)**. Disponível na Internet. <http://www.rio.rj.gov.br/cgm/textos/america-latina-desintegrada.htm>. 20.08.01

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Prefeituras cidadãs. **ZH**, 31.12.2000,p.19

THOMPSON,P. **A voz do passado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992

VEYNE,P. **Como se escreve a história**. Lisboa, Edições 70, 1987.