SECRETARIA DA COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO ISSN 1676-4994
FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA ISBN 85-7173-039-3
Siegfried Emanuel Heuser

A Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE) tem estimulado e apoiado as iniciativas de aprimoramento técnico e acadêmico de seus pesquisadores. Dentro dessa perspectiva, a titulação representa a elevação do patamar de competência do corpo técnico e, também, um elemento estratégico frente às exigências institucionais que se colocam no campo da produção de conhecimento. Na última década, o esforço coletivo da FEE tem se direcionado para o Doutorado. A série **Teses FEE** foi criada para divulgar as teses de Doutorado recentemente produzidas pelos pesquisadores da FEE.

REDES DE CIDADES: COOPERAÇÃO, ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO, LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS E DIVERGÊNCIAS — O CASO DA REDE MERCOCIDADES

Alfredo Meneghetti Neto

TESES FEE Nº 4

Porto Alegre, setembro de 2005

SECRETARIA DA COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO
FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA Siegfried Emanuel Heuser

CONSELHO DE PLANEJAMENTO: **Presidente**: Aod Cunha de Moraes Junior. **Membros**: André Meyer da Silva, Ernesto Dornelles Saraiva, Ery Bernardes, Eudes Antidis Missio, Nelson Machado Fagundes e Ricardo Dathein.

CONSELHO CURADOR: Fernando Luiz M. dos Santos, Maria Lúcia Leitão de Carvalho e Suzana de Medeiros Albano.

DIRETORIA:
PRESIDENTE: AOD CUNHA DE MORAES JUNIOR
DIRETOR TÉCNICO: ÁLVARO ANTÔNIO LOUZADA GARCIA
DIRETOR ADMINISTRATIVO: ANTONIO CÉSAR GARGIONI NERY

CENTROS:
ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS: Marinês Zandavali Grando
PESQUISA EMPREGO E DESEMPREGO: Roberto da Silva Wiltgen
INFORMAÇÕES ESTATÍSTICAS: Adalberto Alves Maia Neto
INFORMÁTICA: Antônio Ricardo Belo
EDITORAÇÃO: Valesca Casa Nova Nonnig
RECURSOS: Alfredo Crestani

M541r Meneghetti Neto, Alfredo

Redes de cidades: cooperação, estratégias de desenvolvimento, limitações constitucionais e divergências — o caso da Rede Mercocidades / Alfredo Meneghetti Neto. — Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2005.

288p.: il. tab. (Teses FEE, n. 4).

ISBN 85-7173-040-7

ISSN 1676-4994

Tese (Doutorado) — Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2002.

1. Integração Econômica — América Latina. 2. Redes de Cidades. 3. Administração Municipal. 4. Cooperação Intermunicipal. 5. Desenvolvimento Regional. — América Latina. II. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. III. Título. IV. Série.

CDU 339.543

CIP
Silvia Rech
CRB 10/315

Tiragem: 100 exemplares.
Toda correspondência para esta publicação deverá ser endereçada à:
FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA Siegfried Emanuel Heuser (FEE)
Rua Duque de Caxias, 1691 — Porto Alegre, RS — CEP 90010-283
Fone: (51) 3216-9049 — Fax: (51) 3225-0006
E-mail: diretoria@fee.tche.br
www.fee.tche.br

Tese de Doutorado submetida como quesito parcial para a obtenção do Título de Doutor em História, apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Para Helena e Artur, pelo amor e alegria do convívio.

AGRADECIMENTOS

Desejo manifestar minha gratidão a todos aqueles que me ajudaram no decorrer do curso de Doutorado, em especial: ao Professor Doutor Dorivaldo Walmor Poletto, meu orientador, com quem tive o privilégio de discutir este trabalho e cujo apoio e estímulo intelectual foram vitais para o seu término; também à Professora Doutora Núncia Santoro de Constantino, com quem aprendi a olhar o meu objeto com o instrumental da História; aos professores do Curso de Pós-Graduação em História e da Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia (FACE), que me ajudaram substancialmente durante toda a elaboração desta tese, lendo e comentando diversas partes; também aos funcionários desse curso, pelo apoio recebido, lembrando a importante ajuda que Vera Rockstroh do laboratório de informática, sempre me dispensou; aos meus colegas do curso de Doutorado e da FEE, pela solidariedade que nos uniu nesses quatro anos e cujos estímulos foram decisivos para a elaboração desta tese. Especificamente, agradeço as críticas e os comentários de meus colegas da FEE e da PUCRS, Renato Antônio Dalmazzo, Maria Luiza Blanco Borsatto, Antonio Carlos C. Fraquelli, Isabel Noemia Junges Rückert, Flávio Paim Falcetta, Judite Sanson de Bem e Heliane de Sousa Nunes; à Pontifícia Universidade Católica; e à Fundação de Economia e Estatística, nas pessoas de seus diretores e coordenadores, pela concessão da licença que propiciou a execução do trabalho e pela permanente troca de idéias.

Meu agradecimento final é pessoal. Ao meu pai Alfredo e à minha mãe Liliam, que, desde cedo, me ensinaram a olhar a vida com respeito e humildade; aos meus irmãos Alberto, Eduardo e Renato e aos meus primos, pela alegria de dividir uma história de vida em família; à minha esposa Helena, pelo seu estímulo e desprendimento amoroso, aceitando pacientemente as horas roubadas do convívio, acreditando estar contribuindo para o meu próprio bem; ao meu filho Artur, por ter me ajudado diariamente a entender o que é ser um pai; e, finalmente, a toda a família de minha mulher, com quem tenho convivido com muita alegria desde o momento em que a conheci pelas mãos de minha querida tia Marília. Cada uma dessas pessoas e instituições acrescentaram uma pequena parte a este trabalho. O apoio deles foi a melhor contribuição que recebi para conseguir chegar ao término desta jornada. É claro que as eventuais deficiências desta tese se devem unicamente a mim.

“Lavrei no mar”, exclamou Simón Bolívar, em 1815, ao ser derrotado na sua proposta de ver a América Latina unida.

RESUMO

A problemática deste trabalho é procurar saber como se formou a Rede Mercocidades. Além disso, pretende entender, também, como é vista a rede de cidades pelas pesquisas quantitativa e qualitativa. A primeira (quantitativa) demonstrou, de um ponto de vista empírico, a existência de vantagens para a cidade que adere a uma rede. Foi ainda constatado que, apesar de as cidades entrarem para a rede com diferentes propósitos e se comportarem na rede de maneira diferente, um comportamento cooperativo garante o alcance de vantagens estratégicas. Esses aspectos oferecem sustentação para a Teoria das Redes de Cidades. Seguindo a lógica da pesquisa qualitativa, foram pesquisados os textos e os depoimentos do discurso oficial da Rede Mercocidades, na tentativa de evidenciar o contraponto que se impunha àquelas afirmações. O discurso da Rede Mercocidades — considerado, neste trabalho, "agregador", por ter um espírito que cooptava e divulgava informações positivas de sucesso dos efeitos da rede — procurou sempre neutralizar as divergências históricas da América Latina. O objeto principal do discurso pode ser sintetizado em uma única frase: mais poder aos governos locais. Sustenta-se, neste estudo, que a construção do discurso "agregador" da Rede é utópica e incoerente com a situação vivenciada na América Latina. Existe uma diferença enorme entre o que é divulgado pelo discurso oficial da Rede Mercocidades e o que é observado no relacionamento diário entre as redes. Além disso, o interessante é que os mesmos argumentos são divulgados por outras redes de cidades. Conclui-se que o discurso não consegue se sobrepor às enormes divergências que existem na América Latina, dado o seu caráter utópico. É difícil compreender como se podem apresentar soluções quase idênticas a problemas e situações tão diferenciados como os 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.

Palavras-chave

Integração; redes de cidades; América Latina; governos locais.

ABSTRACT

The problem of this work is to know how was formed the city networks called Mercocities. Besides, it intends to understand how is seen the city networks by the quantitative and qualitative researches. The first one (quantitative) demonstrated, of an empiric point of view, the existence of advantages for the city that is in the networks. Besides, it was verified that, in spite of the cities that are in the networks with different purposes and behave in a different way, a cooperative behavior guarantees the reach of strategic advantages. Those aspects make the validity of the Theory of City Networks. Following the logic of the qualitative research, were researched the texts and the official speech of the city networks Mercocities, in the attempt of evidencing the counterpoint that was imposed those statements. The speech of Mercocities — considered in this work "envelop" by having a spirit irresistible that disclosed positive information of success of the effects of the networks — always tried to neutralize the Latin America's historical divergences. The main object of the speech can be synthesized in an only sentence: more power to the local governments. It is sustained in this study that the construction of the "envelop" speech of the networks is utopian and incoherent with the situation of Latin America. An enormous difference exists among: what was disclosed by the official speech of Mercocities, and what was observed in the daily relationship among them. Besides, the interesting is that the same arguments were disclosed by other city networks. It is conclude that the speech could not overcome the enormous divergences that exist in Latin America, given to its utopian character. It is difficult to understand how can exist almost identical solutions to problems and situations so differentiated as the existent ones in the developed countries and in Latin America. It is insisted on generalizing a cooperation procedure with very similar foundations that, at the end, they can generate contrary effects, since the conditions are differentiated totally.

Key words

Integration; city networks; Latin America; local government.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS 17

LISTA DE GRÁFICOS 19

LISTA DE QUADROS 21

LISTA DE TABELAS 23

LISTA DE SIGLAS 25

INTRODUÇÃO 27
A estratégia da pesquisa 29
As etapas do estudo 31
A organização do estudo 32

1 - AS CIDADES LATINO-AMERICANAS: HISTÓRIA, AUTONOMIA E DESCENTRALIZAÇÃO 35
1.1 - O processo histórico das cidades 35
1.2 - Aspectos da autonomia dos municípios 41
1.3 - A descentralização e a emancipação 46

2 - REDES DE CIDADES: CONSIDERAÇÕES SOBRE SUA IMPORTÂNCIA 55
2.1 - Redes de cidades 55
2.2 - Dois casos de redes: a Eurocities e a Sister-Cities 59
2.3 - A relação das redes de cidades com a geografia política 64

3 - ASPECTOS METODOLÓGICOS NA ANÁLISE DAS REDES DE CIDADES 75
3.1 - As redes de cidades segundo a pesquisa quantitativa 80

3.2 - As redes de cidades segundo a pesquisa qualitativa 88
3.3 - A interpretação de um fenômeno na sua totalidade 94
3.4 - Dois tipos de abordagens históricas: a história imediata e o método comparativo 102

4 - A REDE MERCOCIDADES 107
4.1 - A origem da Rede Mercocidades 107
4.2 - Rede Mercocidades: criação e evolução 111
4.3 - A utilização do modelo gravitacional na Rede Mercocidades 120
4.4 - O *site* e o boletim oficial da Rede Mercocidades 123
4.4.1 - O *site* da Rede Mercocidades 123
4.4.2 - O boletim oficial da Rede Mercocidades 129
4.5 - Análise das palavras utilizadas pelos depoentes 131
4.6 - A sistematização do discurso: a rede como perspectiva 134
4.6.1 - A exaltação das cidades 135
4.6.2 - Os benefícios da Rede 139
4.6.3 - A autonomia política 146
4.6.4 - Omitindo diferenças 155
4.6.5 - O impasse 157
4.6.6 - Considerações sobre o discurso agregador e as alternativas possíveis 159
4.7 - O custo da política internacional do RS 163
4.8 - A desconstrução do projeto da Rede Mercocidades 167

5 - AS OMISSÕES DO DISCURSO DA REDE MERCOCIDADES 173
5.1 - Indícios de rivalidades 174
5.2 - Os conflitos de fronteira 184
5.3 - A chamada integração da América Latina 186
5.4 - Fatores que ajudam e que dificultam as relações entre latino-americanos 192

6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS 201

REFERÊNCIAS 207

APÊNDICE 219

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1 - Desenvolvimento da análise das redes de cidades 30
Figura 2.1 - As conexões internacionais — 1991 67
Figura 2.2 - As conexões internacionais — 1999 68
Figura 2.3 - Tendência hierárquica no mapa mundial das conexões em 2001..... 70
Figura 2.4 - Tendências regionais no mapa mundial das conexões em 2001..... 71
Figura 3.1 - O paradigma das redes de cidades 84
Figura 3.2 - Características das concepções simplista e complexa 103
Figura 4.1 - Mapa das 11 cidades da Rede Mercocidades — 1995 112
Figura 4.2 - *Layout* do *site* oficial da Rede Mercocidades — 2002 124
Figura 4.3 - *Layout* do boletim bilíngüe **Diálogo** da Rede Mercocidades — 1996 130
Figura 5.1 - Junto à Ponte Internacional, a bitola mista simboliza as divergências históricas entre Brasil e Argentina 175
Figura 5.2 - A rota das cartas entre as Cidades de Riveira e Santana do Livramento 179
Figura A.1 - *Layout* da *Home Page* da Rede IULA — 2002 233
Figura A.2 - *Layout* da *Home Page* da Rede Eurocities — 2002 235
Figura A.3 - *Layout* da *Home Page* da Rede Sister-Cities — 2002 237
Figura A.4 - *Layout* da *Home Page* da Rede World Federation of United Cities — 2002 239
Figura A.5 - Página do boletim **Diálogo** destacando a entrega de documento dos governos locais aos Presidentes dos respectivos países 241

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 3.1 - Pesquisa de opinião pública sobre o porte do governo e sua respectiva prestação de serviços nos EUA — 1984-95 79
Gráfico 3.2 - Relação entre a performance urbana e o grau de conexão de uma cidade na rede — 2000 85
Gráfico 4.1 - Evolução do número de cidades da Rede Mercocidades — 1995-1999 115
Gráfico 4.2 - Detalhamento da área física da *Home Page* da Rede Mercocidades — 2002 126
Gráfico 4.3 - Evolução dos gastos da Agaia, da Secar e dos gastos da função Relações Exteriores da SEAI em Porto Alegre e no RS — 1993-00 165
Gráfico 5.1 - Avaliação dos entrevistados, por país, sobre a expressão potência regional para caracterizar o Brasil — 1999 182
Gráfico A.1 - Detalhamento da área física da *Home Page* da Rede IULA — 2002 234
Gráfico A.2 - Detalhamento da área física da *Home Page* da Rede Eurocities — 2002 236
Gráfico A.3 - Detalhamento da área física da *Home Page* da Rede Sister--Cities — 2002 238
Gráfico A.4 - Detalhamento da área física da *Home Page* da Rede World Federation of United Cities — 2002 240

LISTA DE QUADROS

Quadro 2.1 - As redes de cidades (em nível global) existentes em 2001 58
Quadro 3.1 - Lista de documentos oficiais da Rede Mercocidades e número de páginas — 1999 89
Quadro 3.2 - Depoentes, sua função atual e relação com a Rede Mercocidades — 2000 92
Quadro 3.3 - Características das pesquisas quantitativa e qualitativa 100
Quadro 4.1 - Unidades temáticas e cidades coordenadoras e colaboradoras da Rede Mercocidades — 1999 116
Quadro 4.2 - Projetos inscritos no concurso de ciência e tecnologia da Rede Mercocidades — 1997 118
Quadro 4.3 - Projetos inscritos no concurso de ciência e tecnologia da Rede Mercocidades — 1998 119
Quadro 4.4 - Principais conceitos utilizados pelo estudo de Nielsen e Tahir para desconstruir uma *home page* — 2002 126
Quadro 4.5 - Lista de palavras relacionadas com o sucesso da Rede Mercocidades, número de ocorrências nos depoimentos colhidos e palavras derivadas, em 2000 132
Quadro 4.6 - Lista de palavras relacionadas com o fracasso da Rede Mercocidades, número de ocorrências nos depoimentos colhidos e palavras derivadas, em 2000 133
Quadro A.1 - Lista de índices e questões relatados pela Rede de Cidades com Saúde — 2000 221
Quadro A.2 - Lista dos parceiros das universidades gaúchas no Mercosul — 1997 223
Quadro A.3 - Idioma, religião e composição étnica dos países da América Latina 225
Quadro A.4 - Redes de cidades nos níveis global, nacional e regional e seus endereços eletrônicos — 2002 228

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1 - Território, população e número de municípios existentes em vários países, nos anos 90 45
Tabela 2.1 - Escore das 25 principais cidades segundo a competitividade da sua infra-estrutura em telecomunicações — 1998 73
Tabela 4.1 - População e distância entre as cidades da Rede Mercocidades — 1995 122
Tabela 4.2 - População e distância média entre as cidades da Rede Mercocidades — 1995 123
Tabela 4.3 - Principais itens e sua participação percentual na área física das *home pages* das redes de cidades IULA, Eurocities, Sister-Cities, WFUC e Mercocidades — 2002 127
Tabela 5.1 - Plano amostral dos setores das elites de Argentina, Uruguai e Paraguai — 2001 180
Tabela 5.2 - Percentual dos principais parceiros comerciais dos países do Cone Sul apontados pelos entrevistados — 1999 181
Tabela 5.3 - Percentual dos que consideram o Mercosul muito prioritário para o seu país e para os demais parceiros na Argentina, no Paraguai e no Uruguai — 1999 182
Tabela 5.4 - Avaliação sobre o grau de honestidade e lealdade das empresas brasileiras por país e setores das elites — 1999 183

LISTA DE SIGLAS

Agaia - Assessoria Governamental de Assuntos Internacionais
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CCM - Comissão de Comércio do Mercosul
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina
CEMR - Council of European Municipalities and Regions
Crecenea - Comisión Regional de Comercio Exterior del Nordeste Argentino
FACE - Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia
FEE - Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser
ICRC - International Community Resource Center
IULA - International Union of Local Authorities (União Internacional de Autoridades Locais)
IVA - Imposto sobre o Valor Agregado
MCAPs - Multi-Action City Plans
MCPSP - Municipal and Community Problem-Solving Program (Programa Municipal de Soluções de Problemas)
NAFTA - Acordo de Livre Comércio da América do Norte
ONU - Organização das Nações Unidas
Pice - Programa de Integração e Cooperação
PUCRS - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
SEAI - Secretaria Especial de Assuntos Internacionais
Secar - Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos e Cooperação Internacional
UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UTO - United Towns Organisation

INTRODUÇÃO

Este estudo examina a experiência das redes de cidades (*city networks*) e discute um caso específico de rede chamado Mercocidades. Tais redes são formadas por cidades que se associam a outras através da *internet*, criando um grupo que tem os mesmos objetivos e que procura trocar informações dentro de um contexto de cooperação internacional. A Europa, desde os anos 50, e a América Latina, mais recentemente, têm ofertado um laboratório sem igual para estudar as redes de cidades. Neste estudo, foi constatado que existe uma tensão entre os dois níveis de governo, federal e local, revelada por um discurso centrado na valorização do governo local, cujo conteúdo está inserido nas entrelinhas dos documentos e dos depoimentos analisados. A América Latina, nos anos 90, reuniu as condições sociopolíticas para que as redes de cidades lá criadas reproduzissem as mesmas experiências de outros continentes, numa profusão de erros, inovações, competições e divergências. É curioso que, mesmo depois de meio século de experiência dos países mais avançados, a cooperação entre cidades na América Latina ainda esteja em uma fase tão embrionária.

Esse padrão de comportamento surge como uma surpresa neste estudo, mas está perfeitamente adequado à literatura que trata dessa questão. Foram discutidas várias situações que podem ocorrer numa rede de cidades; contudo o caso da Rede Mercocidades foi apresentado e explorado neste estudo dentro de uma concepção metodológica bem específica. Procurou-se partir da metodologia quantitativa (relacionada com teorias da economia regional) e chegar à análise qualitativa, propondo a utilização de instrumentos metodológicos de alcance mais largo. Tanto as teorias baseadas na pesquisa quantitativa como aquelas relacionadas à pesquisa qualitativa foram eficazes para explicar o objeto escolhido (rede de cidades). A experiência latino-americana, nos anos 90, das redes de cidades deve ser interpretada de forma mais ampla do que aquela sugerida por Capello (2000), que utiliza a pesquisa quantitativa. Buscou-se, na metodologia qualitativa sugerida por Bardin (1991), um apoio vital à análise das redes. A Rede Mercocidades é um fenômeno adequado aos tempos modernos e, como tal, merece ser analisado em profundidade.

A questão principal que este estudo investigará é: como se formou a Rede Mercocidades? Esse é o problema de pesquisa desta tese de doutorado. Além disso, pretende entender, também, como é vista a rede de cidades pelas pesquisas quantitativa e qualitativa. Essas perguntas podem ser desdobradas em várias outras, que, efetivamente, dão um norte para a pesquisa:

a) quais foram os caminhos trilhados e quais os benefícios alcançados pela Rede Mercocidades, levando em consideração que o objetivo básico da criação da Rede foi o de permitir que as autoridades locais tivessem participação na tomada de decisões, no âmbito do Mercosul?
b) será verdade que, tal como é sugerido pela análise dos documentos oficiais da Rede Mercocidades e das transcrições de todas as entrevistas realizadas e pelo conhecimento que dela se possui, a experiência da Rede Mercocidades foi importante para o fortalecimento das administrações locais na América Latina?
c) é verdade, como argumentam alguns autores, que, na atual sociedade moderna, em plena era da informação, o Estado não desaparece, mas prolifera sob a forma de governos locais e cria redes para aumentar seu poder e recursos?
d) quais as conseqüências do discurso oficial da Rede Mercocidades, que procura, dentre outros objetivos, valorizar a instância local de governo? Qual é a reação do Governo Federal?
e) até que ponto os discursos contidos nos documentos e nas entrevistas orais conseguem harmonizar ou se sobrepor às divergências culturais, políticas e sociais nos países que compõem a rede?

É conveniente esclarecer que foram estabelecidas questões norteadoras, ao invés de hipóteses fechadas, pois elas reúnem melhores condições de explicar o objeto estudado. Na realidade, essas questões procuram indicar vários caminhos na pesquisa, que podem, ou não, ser seguidos. Dessa forma, existe simplesmente o propósito de conseguir mais liberdade na pesquisa, buscando a metodologia mais adequada. Para responder a essas questões, procurou-se identificar padrões que estavam contidos nos discursos e nos documentos da Rede Mercocidades. Além disso, buscou-se material bibliográfico que fizesse referência ao fato de que, na América Latina, existe um mosaico cultural, político, social e econômico diversificado. Pensa-se que a proliferação de redes de cooperação de governos locais é, na realidade, um fato em todo o mundo e que pode ser explicada pela necessidade do aumento de poder e de recursos por parte deles. A experiência da América Latina é um processo que ainda não foi muito explicado pela literatura. A contribuição deste estudo é justamente reunir as informações que estavam dispersas, organizando-as e propondo uma metodologia analítica para analisar redes de cidades.

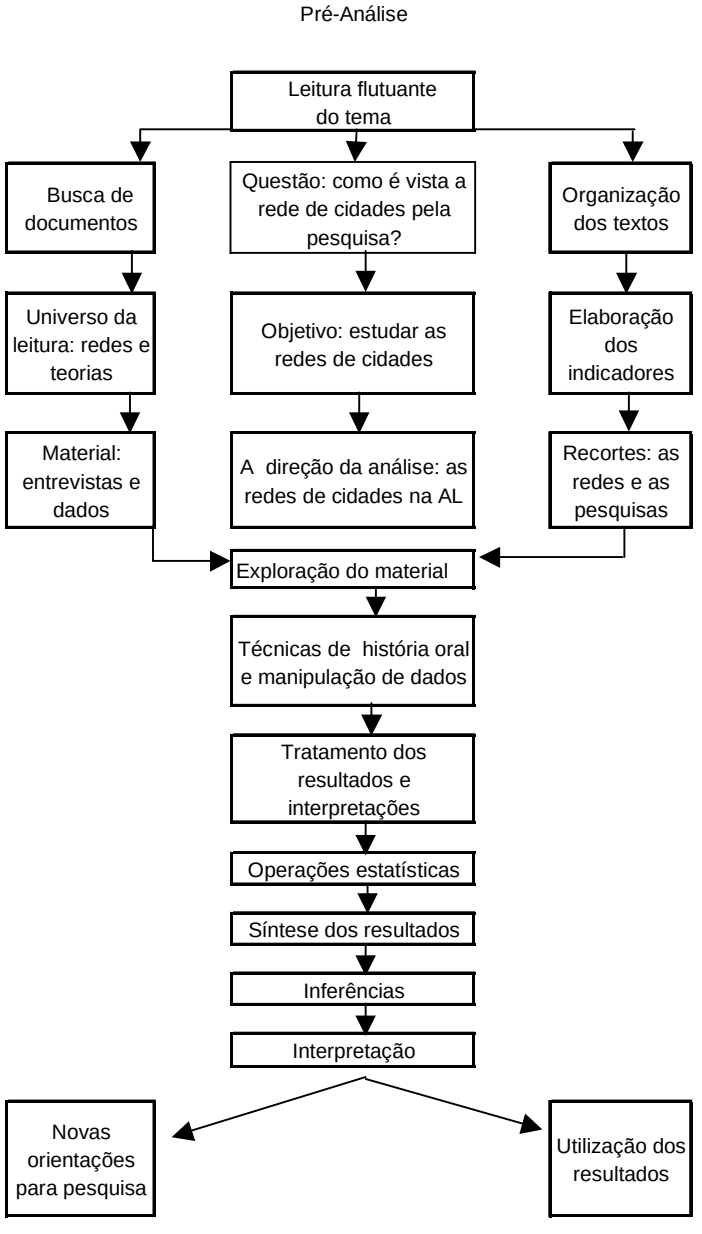
A estratégia da pesquisa

O estudo examinou a Rede Mercocidades desde 1995, que é a data de criação da rede por 11 cidades latino-americanas (do Brasil, do Uruguai, do Paraguai e da Argentina). Como um primeiro recorte, o estudo analisou o discurso de pessoas que estavam à frente do processo de formação da Rede Mercocidades, buscando algumas características gerais dos discursos que poderiam explicar a extraordinária procura por várias cidades para se tornarem um membro da rede no final dos anos 90. Quando o analista considera todos os depoentes de forma conjunta, alguns indícios podem ser bons pontos de partida para o estudo. A capacidade agregadora que está embutida nas entrelinhas do discurso pode ser fundamental para explicar o crescimento da rede, que, em menos de quatro anos de existência, já havia aumentado quatro vezes, passando de 11 para 45 cidades. Essas evidências (tanto do discurso como do crescimento) também foram observadas nas várias redes de cidades existentes no mundo. Mais adiante, a pesquisa examinou e aprofundou-se em documentos, revistas, *sites* e artigos sobre redes de cidades. A estratégia de pesquisa tratou do objeto de estudo em suas várias dimensões: o teorizado e o praticado, o federal e o local e, finalmente, a união e a desunião da América Latina. Tais aspectos formam um universo que circunda as redes de cidades, o que torna a tarefa de síntese extremamente complexa. O estudo seguiu o esquema apresentado na Figura 1, baseado em Bardin (1991). Foi realizada a leitura flutuante, estabelecendo as perguntas que nortearam a pesquisa, os objetivos, a dimensão e a direção da análise. Logo, o trabalho explorou o material selecionado, fazendo os recortes históricos necessários e aplicando as técnicas tanto quantitativas como qualitativas. Fez uma avaliação da Rede Mercocidades a partir dos resultados das pesquisas sobre outras redes.

Foram organizados os dados de 16 meses de pesquisa de campo, documentos oficiais, fontes de dados secundárias e entrevistas (tanto formais como informais) com mais de 10 pessoas e atores da Rede Mercocidades. Da interpretação a que este estudo chegou, pode-se partir para outros tipos de análises, com novas direções.

Figura 1

Desenvolvimento da análise das redes de cidades



As etapas do estudo

Este estudo examinou um vasto material da literatura, relacionado com as redes de cidades existentes no mundo. Foram organizados vários aspectos, como a história das redes, o seu desenvolvimento, o seu discurso e a teoria utilizada pelos autores para explicar a performance das redes de cidades. Para investigar as características das redes de cidades e a importância de seu discurso, o estudo aplicou duas ferramentas metodológicas: as pesquisas quantitativa e qualitativa. Ambas são utilizadas com freqüência por áreas do conhecimento muito próximas: a Economia e a História.

O estudo privilegiou tanto a Teoria das Redes de Cidades apresentada por Capello (2000) como também a análise conceitual de Bardin (1991). Esta última autora propõe uma espécie de jogo de operações analíticas, que são adaptadas à natureza do material de que o analista dispõe. Os depoimentos prestados pelos criadores da Rede Mercocidades foram estudados com mais precisão, privilegiando-se a relação entre eles e os documentos oficiais da Rede. Há numerosas categorias de análise que foram identificadas como sendo de uso comum entre os que participam da Rede Mercocidades. Para enfocar o discurso, foram considerados os termos e as palavras particularmente fundamentais, tendo sido aplicado o método freqüencial que enaltece os efeitos positivos da Rede Mercocidades. Uma vez que essas categorias foram identificadas, o estudo testou uma análise pormenorizada dos temas para verificar quais são os valores de referência presentes no discurso. A análise quantitativa em combinação com a qualitativa pode evidenciar os resultados práticos obtidos pela rede.

A Rede Mercocidades é um caso interessante para examinar o desenvolvimento de uma rede de cidades na América Latina, pois as inúmeras dificuldades na utilização de instituições políticas locais para desenvolver relações internacionais entre os países mostraram que o assunto é extremamente complexo. No Brasil, provavelmente a escolha de uma política menos centralizada no papel das cidades no cenário político e menos excluidora da participação do Governo Federal no processo traria resultados mais concretos em termos de financiamentos internacionais e legitimação. Apesar de as cidades serem os atores-chave do processo de desenvolvimento econômico, não podem deixar de utilizar o Itamaraty e outras instâncias do Governo Federal. Mas, de qualquer forma, a América Latina provê um laboratório ideal para estudar esses processos de relações de cooperação entre cidades. Procurou-se, neste estudo, organizar dados da população das cidades, combinados com a distância entre elas, para verificar a hierarquia que ocupam as cidades da Rede, apesar de essa variável (distância) não ser mais levada em consideração num ambiente que dispõe de acesso à moderna tecnologia da informação.

A análise estatística baseou-se nos dados das cidades que fazem parte da Rede Mercocidades. Claro que existem muitas diferenças em termos de tamanho e de desenvolvimento econômico das cidades; mas até que ponto isso pode influenciar em seu relacionamento dentro da rede? Segundo Capello (2000), os recursos humanos em cada uma das cidades é um elemento-chave para explicar o êxito de uma rede. Essa autora apresentou uma análise extremamente acurada do custo e do benefício que uma cidade tem ao se associar a uma rede.

O estudo levou em consideração pesquisas que se propuseram a analisar redes de cidades. A Rede Mercocidades é ideal para generalizar o comportamento a ser apresentado por outras redes de cidades na América Latina. Apesar de ser formada por cidades que apresentam divergências em termos do desenvolvimento histórico-econômico que caracteriza a América Latina, entende-se que a estrutura e o padrão da formação da rede seguiram uma tendência universal já definida pelas primeiras idéias de redes de cidades que foram lançadas na Europa, nos anos 50.

Este estudo escolheu investigar a Rede Mercocidades desde a sua formação, em 1995. Levou também em consideração outras redes de cidades existentes no mundo para ver até que ponto existe, ou não, semelhança em termos de estrutura e comportamento. O trabalho termina apresentando uma revisão dos estudos sobre a América Latina. Os resultados desta tese representam meramente uma reprodução de algumas interpretações sobre essa região.

A organização do estudo

Além desta **Introdução**, o estudo apresenta-se em cinco capítulos mais as **Considerações finais**:

No Capítulo 1, discutem-se o processo histórico das cidades da América Latina, bem como as questões da autonomia, da descentralização e da emancipação. Todos esses temas estão relacionados com os municípios, e, em várias partes da tese, são trabalhados esses conceitos. Por essa razão, é importante trazer o maior número de informações, para que essas questões possam ser aprofundadas.

O Capítulo 2 é conceitual, reunindo várias informações sobre a América Latina e até sobre algumas outras regiões relacionadas com cidades, governos locais, divisão administrativa, constituição, redes de cidades, relação com a geografia e com a tipologia da rede de cidades.

O Capítulo 3 procura discutir os caminhos encontrados pela literatura para explicar as redes de cidades. Primeiramente, descreve a moderna sociedade em rede dos anos 90, utilizando a interpretação de Castells (1999;

1999a; 1999b) e Hobsbawm (1995). Apresenta, logo após, a Teoria das Redes de Cidades formulada por Capello (2000) e, depois, sugere uma complementação dessa abordagem, privilegiando a análise qualitativa de Bardin (1991). No final, apresenta a idéia da interpretação de um fenômeno na sua totalidade e a pesquisa baseada na história imediata e comparativa.

O Capítulo 4 detalha a Rede Mercocidades, procurando apresentar uma sistematização de todas as informações que foram colhidas pela pesquisa tanto quantitativa como qualitativa. Esse capítulo procura responder grande parte das questões que serviram para nortear a pesquisa.

O Capítulo 5 examina as questões que foram omitidas pelos discursos e pelos documentos da Rede Mercocidades. Na realidade, ele pode, à primeira vista, ser considerado deslocado do estudo como um todo, entretanto a sua importância reside no fato de que esse conjunto de informações não foi sequer mencionado pelo discurso. Por esse motivo, ele sustenta a crítica (ou a desconstrução) que é feita ao projeto da Rede Mercocidades, uma vez que leva em consideração a enorme desunião que existe na América Latina. Apesar de parte das evidências apresentadas neste estudo ratificarem as análises já realizadas sobre o assunto, destaca-se a importância de terem sido reunidas todas as informações num só documento. Elas não deixam de ser pontos de referência para um estudo mais amplo e consistente sobre as redes de cidades. O objetivo desse esforço é o de motivar mais pesquisadores a continuarem a seqüência desse tipo de análise. O fenômeno estudado, que está inserido na América Latina, é especialmente importante num contexto atual, pois, mais do que nunca, os países da região necessitam conhecer-se.

Por último, apresentam-se as **Considerações finais**.

1 - AS CIDADES LATINO-AMERICANAS: HISTÓRIA, AUTONOMIA E DESCENTRALIZAÇÃO

Neste capítulo, procura-se, inicialmente, apresentar algumas questões relacionadas com o processo das redes de cidades, que iniciou nos anos 90, na América Latina. Para isso, discute-se o processo histórico das cidades, a questão da autonomia dos municípios, a descentralização, bem como as emancipações. Todos esses aspectos são importantes e estão relacionados intimamente com o objeto de estudo.

1.1 - O processo histórico das cidades

Romero (1986) procura desenvolver uma ampla pesquisa sobre o papel que as cidades cumpriram no processo histórico latino-americano. Salienta que as cidades não desempenharam o mesmo papel. No Brasil, o processo social e cultural passou fundamentalmente pelas áreas rurais durante os primeiros séculos da Colônia, e, em menor medida, ocorreu o mesmo em alguns setores da área hispânica, onde a presença de grandes fazendas assumiu uma característica predominante. Entretanto as cidades da área espanhola chegaram a alcançar, com o tempo, uma condição mais evoluída de projeção do mundo europeu, mercantil e burguês. Eram vigorosos centros de concentração de poder, assegurando a presença da cultura européia, que dirigiram o processo econômico e, sobretudo, traçaram o perfil das regiões sobre as quais exerciam sua influência. Foram as sociedades urbanas que cumpriram esse papel.

Dessa forma, a história da América Latina é urbana e rural. O Brasil teve a predominância, durante certo tempo, da sociedade eminentemente rural originariamente constituída; e, na área hispânica, a nova sociedade foi, desde o princípio, um conjunto de sociedades urbanas, junto às quais as sociedades rurais se constituíram como instrumentos econômicos dependentes das comunidades congregadas nas cidades, cujos setores predominantes eram os beneficiários da exploração do mundo rural.

Mas qual foi a diferença fundamental dos métodos empregados por Portugal e pela Espanha? Segundo Romero (1986, p.12), Portugal confiou a tarefa aos senhores que receberam, no Brasil, terras aptas para a agricultura, nas

quais começaram a produzir açúcar, tabaco e algodão e onde surgiram as plantações e os engenhos, unidades econômicas e sociais sobre as quais se organizou a vida na Colônia.

As cidades foram, durante largo período de tempo, simples feitorias, as quais davam a condição para implementar a riqueza que era embarcada para a Europa. Os senhores da terra foram os que deram a primeira fisionomia do Brasil colonial. Costa (1977, p. 180) ressalta que, para atender aos objetivos da política colonial, a Colônia foi organizada para fornecer matérias-primas, principalmente produtos tropicais, para o mercado internacional. Um sistema rígido de monopólios e privilégios obrigava a Colônia a exportar e a importar os produtos através da Metrópole.

Para a autora, no tempo da Colônia, as cidades brasileiras tinham muitas limitações no que diz respeito às funções comerciais, político-administrativas e culturais, educativas e religiosas. O comércio colonial seria essencialmente comércio de importação, em conexão com um mercado distante para onde fluía boa parte dos capitais. A economia de exportação, tal como fora estruturada, não dinamizava o mercado interno, restringindo, pelo contrário, suas possibilidades de expansão. Os grandes comerciantes tinham suas sedes na Europa, onde viviam, limitando-se, no mais das vezes, a enviar para a Colônia os seus agentes.

Quanto às funções político-administrativas, a maioria dos núcleos urbanos era simplesmente uma extensão do domínio do grande proprietário rural. Isto porque as relações pessoais de parentesco, clientela e patronagem e as formas autoritárias de poder geradas pelo regime de propriedade, com a conseqüente desmoralização das práticas de autonomia e a marginalização da maioria da população livre do processo político, reforçavam o caráter absoluto do poder do grande proprietário rural.

As funções culturais, educativas e religiosas das cidades também eram muito escassas, pois, dentro dos quadros de uma sociedade essencialmente agrária e escravista, onde eram muito pequenas as possibilidades do trabalho livre, havia pouco lugar para instrução e cultura. A religião era baseada essencialmente na comunicação oral dos dogmas do cristianismo, dispensando a leitura e a crítica de textos por parte dos fiéis, fazendo da cultura um privilégio dos homens da Igreja. Ao contrário da Coroa espanhola, a Coroa portuguesa preferiu reservar à metrópole o monopólio do ensino superior, não chegando a fundar nenhuma universidade na colônia portuguesa, durante o período colonial (Costa, 1977).

Já a Espanha imaginou seu império colonial como uma rede de cidades extremamente vinculadas. Era afirmado que a missão da colônia deveria ser realizada em uma sociedade nova, que mantinha seus vínculos e velava pelos

seus objetivos. A fundação de uma cidade era mais do que simplesmente a construção física, era uma sociedade compacta, homegênea e militante.[1]

Essa concepção[2], que já havia sido assimilada pela Espanha em outras épocas, era uma teoria de sociedade, uma cultura e uma experiência prática que esse país traduziu em uma política. Essa cidade, configurada segundo o princípio espanhol, se apoiava em duas premissas: uma era o caráter inerte e amorfo da realidade preexistente; a outra era a decisão de que essa cidade não deveria ter um desenvolvimento autônomo e espontâneo, mas, sim, enquadrado dentro de um rigoroso sistema político, rigidamente hierárquico e apoiado em uma sólida estrutura ideológica.

> "A rede de cidades deveria criar uma América hispânica, européia, católica, mas sobretudo um império colonial, um mundo dependente e sem expressão própria, periferia do mundo metropolitano, que deveria refletir e seguir todas suas ações e reações (...) era imprescindível que o aparato estatal fosse rígido e que o fundamento doutrinário da ordem estabelecida fosse totalmente aceito tanto em suas raízes religiosas como em suas derivações jurídicas e políticas." (Romero, 1986, p. 14).

Assim, de certa forma, a diferença dos processos históricos das cidades da América Latina foi bem marcante. Por um lado, na colonização portuguesa, o processo foi mais pragmático, pois a sociedade agrária fez o seu ciclo completo e delineou uma área em que os senhores da terra aceitaram a formação espontânea de uma nova sociedade e, pouco a pouco, de uma nova cultura. Por outro, a colonização espanhola seguiu uma ideologia extremada, quase "uma espécie de delírio", como enfatiza Romero (1986, p. 14).

A colonização urbana da América Latina foi parte de um movimento histórico mais amplo de urbanização. Gakenheimer (1969, p. 53) argumenta que é útil estudar suas cidades primitivas, no que diz respeito às concepções que orientaram as relações iniciais, e verificar os padrões racionalizados criados contra as inclinações dos povos latino-americanos. Sustenta a idéia de que a explosão sistemática, a colonização e a urbanização tiveram início com a chegada da expedição de Francisco Pizarro na costa do norte do Peru, em 1532. O

---

[1] Cabia a essa sociedade conformar a realidade circundante, adequar os seus elementos naturais, sociais e exógenos. Por isso, era compacta, pois se constituía conformada por uma ideologia e era convidada a defendê-la e a se impor perante uma realidade que se julgava inerte e amorfa (Romero, 1986, p.13).

[2] A concepção vem do núcleo europeu medieval do século XI e foi colocada em prática por Alexandre Magno. Sobre essa concepção, ver Romero (1986, p. 13).

meio século seguinte constituiu o período formador da ecologia urbana dessa região, assim como do Vice-Reinado. Por volta de 1582, um sistema de cidades e de zonas rurais, uma estrutura quase completa de ocupação humana, abrangia as áreas cultiváveis e outras, de certa maneira aproveitáveis, do Peru, do Equador e da Bolívia, assim como partes do Chile, da Argentina e da Colômbia, o que constituía, então, a região urbanizada do Vice-Reinado do Peru.[3]

Beyer (1969) narra seis etapas da urbanização na América Latina. A primeira etapa é a cultura urbana pré-colonial dos astecas e dos incas, que ocupavam cerca de 5% da superfície total do México central, os planaltos andinos e a costa do Peru. Eram, na realidade, redutos da cultura tradicional, freqüentemente centros religiosos, a partir dos quais se exerciam o poder tradicional e a autoridade. Funcionavam como cidades, no sentido de que reuniam as populações e lhes proporcionavam alguma sorte de ocupação fora da terra. Para seu tempo e sua localização, podem ser consideradas urbanas, podendo-se dizer que sua existência tornou mais fácil o estabelecimento da etapa seguinte.

A segunda etapa foi a determinação, pelos espanhóis, do regime territorial da criação de cidades, com base na infra-estrutura regional e urbana da cultura nativa e na distribuição da população indígena.

A terceira etapa foi o estabelecimento do regime essencial de colonização da América Latina pelos espanhóis e pelos portugueses. Foram construídos portos regionais e locais, centros de mineração e de colonização, fortes e povoamentos com determinadas características e finalidades. Quanto ao aspecto físico, as cidades espanholas foram bem planejadas, em conformidade com as idéias de Carlos V e Filipe II. Nos 70 anos anteriores a 1576, os espanhóis fundaram a maioria das cidades importantes do continente latino-americano, todas elas de acordo com a legislação que foi codificada, em 1576, na Real Cédula.[4]

Por volta de 1580, esse modelo havia sido praticamente completado. Grande parte das maiores cidades da América Latina foi fundada naquela época. Assim, a criação dessas maiores cidades estimulou o desenvolvimento de centros subordinados, os quais, por sua vez, determinaram o desenvolvimento de regiões secundárias.

---

[3] O caráter de organização urbana do Vice-Reinado foi essencial para a incipiente estrutura urbana do Peru. Os conquistadores espanhóis foram avançando cautelosamente e consolidando sua conquista na retaguarda e lançaram-se imediatamente em direção aos núcleos de população indígena.

[4] Essa legislação especificava locais situados próximos a rios, em terras ainda não ocupadas (ou terras doadas), onde deveriam ser levantadas cidades, obedecendo a uma disposição que não prejudicasse uma expansão posterior.

Segundo Beyer (1969, p. 81), essa etapa apresenta vários aspectos importantes para a situação atual da América Latina. Deve-se partir do pressuposto de que a rede de colonização tinha fronteiras bem-definidas, e os domínios da urbanização abrangiam a maior parte do território. Além disso, as funções a serem desempenhadas pela cidade eram previamente determinadas, assim como a sua autoridade.[5] A população era obrigada a obedecer aos decretos e aos desejos das famílias reais da Espanha e de Portugal, pelo menos se quisesse progredir. E também as fronteiras de cada cidade se estendiam até os limites da próxima cidade, tendo sido imposto o isolamento. Assim, essas restrições impediam que as cidades funcionassem da mesma maneira que as da Europa Ocidental, mesmo depois do desenvolvimento do comércio. Dessa forma, é fácil entender que a base econômica da maioria das cidades se tornou financeiramente dependente.

A quarta etapa foi um período de consolidação das instituições coloniais e de formação da estrutura da sociedade colonial, estendendo-se por cerca de dois séculos, durante os quais nenhuma modificação profunda perturbou o sistema como um todo. Completou-se o padrão de colonização, que sobreviveria até o advento das ferrovias e das rodovias.

Os principais centros foram consolidados justamente por sua função de administrar as colônias e adquiriram importância por seus aspectos urbanos, concentrando atividades comerciais e religiosas, administrativas, militares e culturais. Exemplos disso são as cidades de Lima, México, Salvador, Havana, Rio de Janeiro, Buenos Aires, Caracas, Santiago e Bogotá.

Após a independência, houve muito pouca ou nenhuma alteração na estrutura econômica e social latino-americana.

Beyer (1969, p. 83) sustenta que as cidades latino-americanas, ao se relacionarem com o resto do mundo, ao invés de se tornarem mais metropolitanas, ficaram mais provincianas. Isto porque foram expostas a diferentes influências de caráter colonial, mostrando-se imitadoras, derivadas e meramente típicas, em vez de originais e modelares. Conseqüentemente, a despeito de ter o povoamento obedecido ao mesmo plano geral e ao mesmo sistema em toda a região, a América Latina não se converteu numa unidade; pelo contrário, os países esfacelaram-se em diversos agrupamentos geográficos e culturais.[6]

---

[5] Aí se nota bem que a colonização implementada na América Latina não dava espaço à autoridade originada do curso dos próprios acontecimentos da cidade; pelo contrário, era determinada de cima para baixo.

[6] No Capítulo 5, a questão da falta de unidade na América Latina é bem mais aprofundada.

A quinta etapa serviu para que as diferenças existentes entre as cidades fossem se acentuando, e a imigração européia tornou-se o principal fator de mudança. Assim, os imigrantes europeus não apenas acentuaram a primazia de certas cidades, como também promoveram a formação de novas instituições e uma diferente estrutura política. Por volta de 1880, teve início a imigração no Uruguai, na Argentina e no Brasil e, em seguida, foram alcançados Chile, Cuba, Venezuela, Colômbia, México e outros países. Também houve a coincidência com o desbravamento de novos territórios, com a criação e a fase inicial de aplicação da tecnologia à agricultura, com a criação das primeiras indústrias urbanas, com a construção de ferrovias, portos e estradas e com o aparecimento de uma nova classe profissional e de uma burocracia.

As cidades latino-americanas que se desenvolveram nesse período foram aquelas em condições de tirar proveito das vantagens econômicas que prevaleceram no século XIX e no início do século XX.

A sexta etapa representa a migração dos grupos rurais em direção às cidades, havendo, então, um decréscimo da população das cidades do Interior e das zonas rurais.

Beyer (1969) salienta que existem características bem marcantes no processo do crescimento urbano na América Latina. Em primeiro lugar, o processo realizou-se dentro das largas fronteiras territoriais que haviam sido estabelecidas em 1580 e girou em torno das mesmas cidades nacionais ou regionais por quase quatro séculos. Em segundo lugar, em cada centro regional, havia desenvolvido-se uma espécie de economia regional auto-suficiente, ou seja, sempre houve uma gravitação em torno da principal cidade, com as exceções do Brasil e da Colômbia, por motivos históricos e geográficos. Em terceiro lugar, em cada país, a falta de transportes e de comunicações diretas entre os centros regionais de economias complementares e sua dependência absoluta da capital nacional impediram que tivesse início o processo de regionalização, geralmente anunciado como uma necessidade urgente, a fim de que fosse alcançada a maturidade econômica.

Beyer (1969, p. 96), todavia, relata que existe uma discussão sobre o processo de urbanização da América Latina. Alguns autores sustentam que o processo foi dominado somente por motivações políticas, e outros afirmam que a urbanização está mais relacionada com aspectos econômicos e sociais.

Com base nessas duas ponderações, segundo Beyer (1969, p. 97), é possível entender uma série de aspectos das cidades na América Latina. Devido a motivações políticas, a cidade pode ser vista como uma imposição, um apêndice, fixada a um interior agrícola relativamente subdesenvolvido, como, por exemplo, eram os centros militares dos astecas, os centros políticos dos incas, as

cidades políticas dos espanhóis e as capitais políticas das repúblicas latino-americanas do século XIX. Assim, a cidade, por essa razão, ficou totalmente divorciada da realidade nacional.[7]

1.2 - Aspectos da autonomia dos municípios

Na literatura revisada, muito se tem discutido sobre a autonomia dos municípios. De acordo com o **Dicionário de Língua Portuguesa Novo Aurélio**, a palavra autonomia origina-se de duas palavras gregas, *autos* (de si próprio) e *nomos* (lei), então, literalmente, significa "faculdade de se governar a si mesmo". É o oposto de heteronomia, que é "lei a que se deve submeter". Dessa forma, a autonomia significa controlar por si mesmo, governar por si mesmo, regular por si mesmo.

Em termos práticos, a autonomia do município significa que o governo municipal não está subordinado a qualquer autoridade estadual ou federal no desempenho de suas atribuições exclusivas e que as leis municipais, sobre qualquer assunto de competência expressa e exclusiva do município, prevalecem sobre a estadual e a federal, inclusive sobre a Constituição estadual em caso de conflito, como tem sido da tradição brasileira, salvo alguns curtos-circuitos institucionais ao longo da história.

Segundo Giuffré (1998, p. 12), uma cidade atinge a condição de autônoma, quando:

> "Ela mesma tem como meta alcançar o desenvolvimento econômico, através de suas próprias convicções, agindo de acordo com seus próprios objetivos, com total liberdade de ações em termos de política externa e livre das pressões econômicas e sociais tanto do Governo Federal como do Estadual".

---

[7] O autor lança uma pergunta interessante: "(...) se tormarmos qualquer uma das cidades mais importantes do período anterior à Segunda Guerra Mundial, poderemos honestamente dizer que ela refletia as áreas vizinhas?" Afirma que não, pois quase todas eram, na verdade, réplicas exuberantes e exóticas de cidades européias. Existem cinco exemplos de cidades nessa condição: Lima sempre ficou pouco relacionada com sua terra andina e indígena; Buenos Aires sempre se voltou para a Europa e não para suas províncias argentinas; também as cidades de Caracas, Santiago e Rio de Janeiro. Pode-se, então, entender que, de uma forma geral, a cidade na América Latina sempre manteve pouca relação com o resto do país; daí faz sentido considerar que o discurso dos executivos da Rede Mercocidades, no que diz respeito ao item da autonomia política, tem raízes históricas. Mais detalhes sobre essa questão serão vistos no Capítulo 4.

As cidades na América Latina, de uma forma geral, sempre tiveram dificuldades para lidar com a questão da autonomia. E isso foi devido à grande influência da Escola Francesa de Governo, através dos reinados dos Bourbons na Espanha, entre os séculos XVIII e XIX, como ressalta Giuffré (1998). Todas as cidades da América Latina tiveram formas de governo e de administração centralizadas. Praticamente nenhuma autonomia era dada às colônias. A maioria das ordens e das consultas das colônias deveria ser direcionada à Casa das Índias, na Espanha, e decorriam meses ou anos para sua solução. Dessa maneira, um sistema político paternalista e centralizado foi implementado em toda a América Latina, com os governos sendo meramente representantes da Coroa.

Mas como a questão de autonomia é vista nos países da América Latina? Schreiber e Boggio (2001, p. 12) argumentam que os textos constitucionais de vários países da América do Sul outorgaram efetivamente aos municípios uma ampliação da margem de autonomia política e administrativa. Alguns exemplos são: Argentina, Paraguai, Chile, Bolívia e Uruguai.

A Constituição nacional da Argentina, de 1992, consagrou que cada província ditaria sua própria Constituição. O Governo Federal garantiria o gozo e o exercício de suas instituições sempre que fosse implantado o regime representativo republicano, desde que fosse assegurada a autonomia municipal em termos de conteúdo institucional, político, administrativo e financeiro.

No Paraguai, a Constituição de 1992 dividiu o território nacional em departamentos, municípios e distritos, os quais gozam de autonomia política, administrativa e normativa para a gestão de seus interesses e para o investimento de seus recursos. As municipalidades estão a cargo de um intendente e da Junta Municipal, gozando de livre gestão em urbanismo, meio ambiente, educação, cultura, esporte, turismo, assistência sanitária e social, segurança e administração. Para cumprir seus fins, é possível a associação de municipalidades nacionais e de outros países mediante lei.

No Chile, a Constituição de 1980 dividiu o território da República em regiões e estas em províncias. A administração local das províncias é desenvolvida pelas comunas. O governo e a administração de cada região reside no Intendente. A administração local de cada comuna, ou grupo de comunas, reside numa municipalidade constituída pelo Alcaide, que é sua máxima autoridade, e pelo Conselho Comunal respectivo. As municipalidades têm por finalidade satisfazer as necessidades da comunidade local e assegurar sua participação no processo econômico, social e cultural da comuna. Em cada municipalidade, existe o Conselho de Desenvolvimento Comunal, presidido pelo Alcaide e integrado por representantes das organizações comunitárias de caráter territorial, funcional em atividades relevantes dentro da comuna.

A Constituição da Bolívia de 1967 estabeleceu que o território da República fosse dividido politicamente em departamentos, províncias, seções de província e cantões. Os governos departamentais desenvolveram-se de acordo com um regime de descentralização administrativa. O Governo Departamental compõe-se da Assembléia Consultiva da Fiscalização Departamental e da Prefeitura. O Poder Executivo está representado pelo Prefeito.

A Constituição do Uruguai de 1967 considerou a República Oriental do Uruguai como um Estado unitário, atenuado por uma ampla descentralização em matéria departamental, que é dupla: a territorial e a de serviços. O Governo Departamental é composto pelo Intendente, pela Junta Departamental e pelas Juntas Locais. As Juntas Departamentais possuem funções legislativas e administrativas. O Intendente cumpre uma função executiva, administrativa e de representação do Governo Departamental. A reforma de 1996 determinou que o Estado implementasse políticas de descentralização, para promover o desenvolvimento regional e o bem-estar geral. Previu a formulação de programas e de planos de desenvolvimento — a planificação de políticas de descentralização que seriam executadas pelos Governos Departamentais, assim como a formação de uma comissão setorial integrada pelos delegados do Congresso de Intendentes e dos Ministérios competentes. Por lei, poder-se-á destinar tanto ao desenvolvimento do interior do país como à execução de políticas de descentralização uma alíquota dos tributos nacionais recolhidos fora do Departamento de Montevidéu.

Historicamente, no Brasil, sempre a questão da autonomia municipal foi problemática. Especificamente, a primeira configuração constitucional de autonomia municipal foi dada pela Constituição de 16 de julho de 1934. Apesar de ter sido revogada parcialmente pela de 1937, que instituiu o Estado Novo, os horizontes que ela abriu para os municípios foram importantes. Somente depois do Estado Novo, em 1946, com a presença de municipalistas nomeados, como Aliomar Baleeiro, Otávio Mangabeira, Nereu Ramos, Juracy Magalhães e Hermes Lima, dentre outros, na Constituinte de 1946, o município ganhou raízes mais profundas no texto legal, entretanto ainda com enormes limitações. As duas Constituições seguintes (de 1967 e 1969) mantiveram as conquistas municipais (autonomia política, administrativa e financeira, manutenção de impostos partilhados e inclusão da autonomia municipal entre os princípios constitucionais da União) que vinham desde a de 1934, mas o município ainda não era expressamente mencionado como parte integrante da Federação, o que veio somente com a Constituição de 1988. Para um aprofundamento maior dessa questão, ver Souza (1989).

A Constituição promulgada no dia 5 de outubro de 1988 abordou com mais propriedade a questão da autonomia, inserindo expressamente, no seu

art.1º e também no art.18, o município como ente federativo.[8] Sabe-se que a competência de cada uma das esferas governamentais está definida na Constituição Federal, que também estabelece o que lhes é vedado.[9] O município é, pois, autônomo, como, aliás, está claramente dito no art. 18. O primeiro ponto basilar de garantia da autonomia municipal está no art. 29: o município reger-se-á por Lei Orgânica própria, ditada pela Câmara Municipal, que a promulgará. Rompeu-se, assim, com a interferência do legislador ordinário estadual em assuntos de organização do município, generalizando a forma adotada pelo Rio Grande do Sul desde a Constituição de 1891.

Comparando os municípios dos países da América Latina com os mais desenvolvidos do Mercado Comum Europeu, do Canadá e dos Estados Unidos, Carvajal (1995) evidenciou que eles sempre tiveram uma característica bem maior de autonomia do que os dos países latino-americanos. Isso foi medido relacionando-se o número de municípios com a área e a população que existem em cada um dos países.

A Tabela 1.1 apresenta essa relação em vários países. Apesar de ser notado que existe um padrão diferenciado de institucionalidade pública local nos países da América Latina em relação aos demais, seria interessante que o autor tivesse sustentado com mais propriedade a questão de autonomia.

Entretanto existe consenso de que a América Latina apresenta poderes públicos locais com vastos territórios e muitos habitantes, conseqüentemente, uma limitação das funções que a eles correspondem.

Lá existe um município para cada 1,3 mil km^2 de território e para cerca de 28 mil habitantes, sendo o mesmo observado para países como o Brasil, o Uruguai, a Argentina, o Paraguai e o Chile.

Na Europa Ocidental, essa relação é de um município para cada 26km^2 de território e para 3,6 mil habitantes. Na realidade, o que Carvajal (1995) chama de submunicipalização é um fenômeno que se apresenta para as populações

---

[8] A Constituição Federal, no artigo 1º, estabelece que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos estados, dos municípios e do Distrito Federal e constitui-se em Estado Democrático de Direito. No artigo 18, argumenta que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos, nos termos dessa Constituição.

[9] Os artigos 21 e 22 enumeram as matérias de competência exclusiva da União. O artigo 23 relaciona as matérias de competência comum, apesar disso, esse aspecto deveria ter sido mais explorado. O artigo 24 enumera os casos de competência concorrente. O § 1º do artigo 25 confere aos estados competência residual ou remanescente. Quanto ao município, sua competência está expressa nos artigos 29 e 30 da Constituição, que tratam da lei que o rege e das matérias de sua competência.

latino-americanas e é caracterizado pela inexistência de instituições públicas e pelas limitações de acesso aos centros de decisões e de serviços públicos.

Tabela 1.1

Território, população e número de municípios existentes em vários países, nos anos 90

PAÍSES	TERRITÓRIO (1 000km^2) (A)	POPULAÇÃO (milhões de hab.) (B)	NÚMERO DE MUNICÍPIOS (C)	ÁREA E POPULAÇÃO POR MUNICÍPIO	
				A/B (km^2)	B/C (hab.)
União Soviética ...	22 402	288,7	48 296	464	5 978
Europa Ocidental (1)	1 639	229,3	63 086	26	3 635
Europa Oriental (2)	441	53,5	11 300	39	4 735
Canadá (3)	6 052	26,2	4 657	1 300	5 626
Estados Unidos ...	9 372	248,0	19 200	488	12 917
América Latina	20 877	439,3	15 600	1 338	28 160
Brasil	8 547	157,1	4 974	1 718	31 584
Uruguai	176	3,2	19	9 263	168
Argentina	2 780	35,7	1 617	1 719	20 768
Paraguai	407	5,1	185	2 200	27 567
Chile	757	14,6	325	2 329	6 269

FONTE DOS DADOS BRUTOS: CARVAJAL, E. P. Descentralizacion y democracia: el nuevo município latino americano. **Revista de La Cepal**, v. 55, 1995.
ALMANAQUE ABRIL 1998. São Paulo: Abril, 1998.
GOVERNMENT FINANCE STATISTICS YEARBOOK. Washington: FMI, 1996.

(1) Estão incluídas somente a ex-República Federal da Alemanha, a Espanha, a França, a Holanda e a Itália. (2) Estão incluídas somente a Tcheco-Eslováquia e a Polônia. (3) Estão excluídas as províncias do território de Yukon e os territórios do nordeste.

Existem evidências na literatura de que tal fato teve a sua condicionante na própria pobreza dos municípios. Sem recursos financeiros e humanos suficientes, como é o caso da grande maioria dos governos locais — tanto no Brasil como na América Latina —, eles não podiam elaborar produtos de forma a elevar a expectativa de seus munícipes. Os partidos políticos, por sua vez, não preencheram a função que deles se esperava, que era a agregação de interesses.

Essa função foi preenchida pelos sindicatos, pelas associações comerciais, pelas Forças Armadas e pela Igreja. Assim, pode-se entender que, em

nível local, os partidos políticos foram instrumentos da classe dominante, o que demonstra o coronelismo que havia desde então. Portanto, há uma jurisdição institucional similar entre os países da América Latina, que situa no mesmo nível a instância municipal.

1.3 - A descentralização e a emancipação

Os movimentos de descentralização — definida como uma participação crescente das esferas subnacionais de governo na geração e/ou alocação dos recursos públicos na execução das despesas públicas — variaram de um país para outro, dependendo das estruturas institucional, política e econômica de cada um.

Giambiagi e Além (1999, p. 249) argumentam que, na América Latina, o processo de descentralização, nas décadas de 80 e 90, esteve estreitamente associado ao objetivo mais amplo de reforma do Estado e ao processo de redemocratização da região. Nesse sentido, a necessidade de fortalecimento das esferas subnacionais frente ao Governo Federal — a partir do processo de descentralização — surgiu como uma alternativa ao Estado autoritário do passado, altamente centralizador de poder político e de recursos fiscais. Essa é uma peculiaridade do caso latino-americano, em que, em geral, os sistemas foram criados a partir da interferência das classes dominantes nacionais, como forma de independência econômica e política das metrópoles espanhola ou portuguesa.[10]

Também Giuffré (1998) participa dessa visão, argumentando que, desde os anos 80 e depois do início do processo de democratização, em muitos países da América Latina, ocorreu uma nova onda de reforma do sistema de governo local. A descentralização do Estado foi, nesse período, uma das mais freqüentes reformas políticas na América Latina. Essa forma de descentralizar a urbanização pode ajudar a evitar um custo maior ao município e uma conseqüente elevação da carga tributária. É um dos mais desejados requerimentos de um novo sistema de governo local, por ser uma forma de controle direto sobre a transparência das políticas públicas, que é um fator que ajuda a distribuir melhor os serviços públicos.

Diferentes níveis na estrutura do Estado sofreram impacto pela descentralização implementada nos anos 80, na América Latina. Em primeiro lugar,

[10] O caso latino-americano é diferente, por exemplo, do caso típico norte-americano, onde houve um movimento de união de unidades autônomas (Giambiagi; Além, 1999, p. 249).

ocorreu uma reforma política. Muitos países implementaram a reforma constitucional (Argentina, Brasil e Chile), onde o pluralismo partidário predomina, direcionado para um novo sistema de representação política e participação da sociedade civil. Esse fato implica uma renovação de atores políticos na América Latina. Em segundo lugar, houve uma reforma administrativa, dando aos municípios e às regiões (no caso do Chile) mais atribuições e capacidades relacionadas com políticas públicas, serviços, infra-estrutura e desenvolvimento social. Em terceiro lugar, ocorreu a reforma financeira. Esta foi a mais crucial. As reformas políticas sem o suporte financeiro são muito difíceis de ser implementadas. A otimização dos recursos próprios dos municípios e o aumento da participação federal têm sido apresentados como uma nova estratégia do governo local para aumentar o processo de descentralização e atingir os seus objetivos.

De acordo com a literatura, existem duas alternativas para a condução do processo de descentralização: o modelo do principal agente e o modelo da eleição pública local. No primeiro, existe uma espécie de contrato entre o governo central e os governos subnacionais, que recebem transferências do governo central, que estabelece quais bens e serviços públicos devem ficar sob a responsabilidade da unidade subnacional. Nesse caso, as autoridades locais têm que prestar contas ao governo central e não ao contribuinte local. O problema inerente a esse modelo é a falta de autonomia dos governos subnacionais.

O segundo modelo enfatiza que o processo de tomada de decisões por parte dos cidadãos — que se reflete no processo eleitoral — pressupõe um maior grau de autonomia dos governos subnacionais. Nesse caso, a sua responsabilidade fiscal é reforçada em decorrência da capacidade dos eleitores de premiarem ou castigarem o governo local, promovendo sua reeleição ou a eleição de seu sucessor, ou, alternativamente, escolhendo um candidato da oposição. É claro que vai depender da avaliação que os eleitores fazem do desempenho do dirigente em questões administrativas e de fornecimento de bens e serviços públicos. Nesse caso, os governos subnacionais financiam a maioria de suas despesas com recursos próprios, gerados pela incidência de impostos e outras receitas. A crítica que se pode fazer a esse modelo é que, às vezes, um grau maior de autonomia dos governos subnacionais pode prejudicar a execução de alguns objetivos nacionais.[11]

---

[11] Um exemplo disso é um hospital especializado em doenças cujo tratamento é altamente sofisticado, como certos tipos de problemas cardíacos que exigem cirurgia do coração. É claro que interessa ao país como um todo ter um certo número de hospitais com essas características, mas também não faz sentido que cada município tenha um hospital assim, cujo custo é muito elevado.

Em resumo, no primeiro modelo, existe falta de autonomia, e, no segundo, a autonomia é exagerada. Por isso, em muitos países, o mais comum é uma combinação dos dois modelos. As transferências do governo central teriam a finalidade de garantir o fornecimento de uma série de bens e serviços por parte da unidade subnacional, ao mesmo tempo em que induziriam a um melhor desempenho fiscal local, viabilizado também pela utilização dos recursos locais escolhidos por eleitores e contribuintes (Giambiagi; Além, 1999, p. 246).

Assim, a maioria dos países latino-americanos utilizou uma combinação dos dois modelos de descentralização, sendo que as unidades subnacionais de baixa renda e capacidade fiscal se enquadram no primeiro modelo, por serem mais dependentes das transferências intergovernamentais,[12] enquanto aquelas com maiores níveis de renda e capacidade tributária respondem pelo segundo modelo.

Pode-se argumentar que, na discussão da descentralização, estão implícitas duas aproximações teóricas, como argumenta Giuffré (1998). A primeira é funcional, no sentido de ser mais fácil atingir os objetivos finais dos governos centrais quando há um certo grau de manobra política, de decisão e de autonomia financeira das esferas locais. A segunda é mais crítica, onde a descentralização é considerada como um instrumento nas mãos de determinados grupos de interesses, alguns tentando obter uma melhor representação de seus interesses, e outros resistindo a mudanças que os afetem. Nesse sentido, essa aproximação é baseada na transição política espanhola e é focada no estabelecimento de um novo balanço de poder entre o Estado e a sociedade civil.

Segundo Giambiagi e Além (1999, p. 250), na América Latina, os casos mais importantes de descentralização são, além do brasileiro, os da Argentina e da Colômbia.

A Argentina é uma federação dividida em três níveis de governo: o governo central, as províncias e os municípios. Como já foi visto no item anterior, a Constituição nacional de 1992 não determinou as suas atribuições específicas, limitando-se a estabelecer como obrigação das províncias a organização e a

[12] Sobre esse ponto, um estudo de Meneghetti Neto (2000) chegou à conclusão de que, no caso dos municípios gaúchos, existe uma dependência enorme de outras esferas governamentais (Estado e União). As receitas vindas das transferências (ou seja, que não são geradas no próprio município) chegaram, no ano de 1996, a 71% da receita total. Geralmente, esses municípios têm menos de 5.000 habitantes e representam cerca de 37% dos quase 500 municípios gaúchos. Também as mesmas evidências foram encontradas em Gomes e Macdowell (1997). Além disso, os autores sustentam que grande parte dos municípios brasileiros não têm condições nem de sustentar as Câmaras de Vereadores com suas receitas próprias.

garantia do funcionamento de um regime municipal em seus territórios. Sendo assim, as características específicas do regime municipal variam de acordo com as diferentes províncias, que, através de suas Constituições, determinam o grau de autonomia dos seus municípios. Quanto ao sistema tributário vigente, cabe ao governo central legislar, arrecadar e fiscalizar os impostos mais modernos e com maior capacidade de arrecadação, ou seja, sobre o valor agregado e sobre a renda. As províncias são responsáveis pelos impostos sobre vendas, sobre selos e sobre posse de imóveis e automóveis. A capacidade dos municípios, por sua vez, depende da delegação das províncias, que, em alguns casos, reconhecendo a autonomia dos municípios, transfere para estes a arrecadação dos impostos predial e de propriedade de automóveis.

Na Colômbia, também existem três níveis de governo: o central, o departamental (correspondente ao nível estadual brasileiro) e o municipal. O marco do início do processo de descentralização foi o Ato Legislativo nº 1, de 1986, que estabeleceu a eleição direta para prefeitos dos municípios a partir de 1988. A seguir, a Constituição de 1991 implementou a eleição direta para governadores. No que diz respeito ao sistema tributário, destacou-se uma crescente descentralização do Imposto sobre o Valor Agregado (IVA) em favor dos governos locais. Entretanto, apenas em 1993, pela Lei nº 60, foram especificadas as competências de cada nível de governo, ainda que continue havendo uma sobreposição de funções nas esferas federal e departamental. Assim, o objetivo da descentralização de um aumento da importância das esferas locais foi atingido com um aumento considerável da participação dos gastos públicos dos municípios nas despesas públicas totais. Além disso, segundo Giambiagi e Além (1999, p. 254), os municípios gozam de uma expressiva autonomia nas decisões de gastos, considerando que as transferências intergovernamentais que recebem não estão sujeitas a nenhuma espécie de vinculação, como ocorre no caso dos departamentos.

No caso específico do Brasil, a Federação brasileira, constituída atualmente por 26 estados, mais de 5.000 municípios e um distrito federal, surgiu como uma reação ao centralismo do Império, com os objetivos de descentralização e de autonomia frente ao Governo central.

Na época do Governo militar de 1964, havia um processo forte de centralização do poder e de recursos no âmbito do Governo Federal, que, principalmente com as mudanças introduzidas pela Constituição de 1967, ampliou consideravelmente sua intervenção nas esferas subnacionais de governo, reduzindo, significativamente, sua autonomia. Com o agravamento da crise econômica e o processo de redemocratização do País ao final dos anos 70, as esferas subnacionais de governo começaram sua luta pela descentralização tributária. Assim, o processo de descentralização no Brasil, iniciado nos anos 80 e

aprofundado com a Constituição de 1988 (como foi visto anteriormente), teve basicamente uma motivação política. Isto porque o objetivo era o fortalecimento financeiro e político de estados e municípios em detrimento do Governo central, visto como essencial ao movimento de redemocratização do País. Assim, em resumo, a descentralização brasileira foi conduzida basicamente pelos estados e, principalmente, pelos municípios, através dos seus representantes no Legislativo Federal.

Mas, apesar de o perfil da Constituição Federal de 1988 ser decisivamente descentralizador, ainda existem críticas de entidades representativas dos municípios brasileiros, que reivindicam mais atenção por parte da sociedade, pois tem havido praticamente a transferência de responsabilidades sem a contrapartida financeira. Isso, em outras palavras, significa que a União tem repassado novas tarefas aos municípios sem, contudo, ter transferido receita aos mesmos.

Ziulkowski (2002), por exemplo, argumenta que o município nunca foi discutido como deveria ser no Brasil — com responsabilidade pela maioria do Congresso Nacional — e dá dois exemplos de falta de atenção:

> "A merenda escolar é um caso concreto de descentralização. Esse programa, implementado pelo município desde 1994, começou com um custo de R$ 0,13 por aluno e hoje custa R$ 0,35 e ninguém repassa ao município este recurso. Os postos de saúde representam um outro exemplo. Qual dos postos de saúde que existem atualmente que não estão sendo administrados com recursos dos municípios?".

Além desse ponto de discordância que cerca os municípios brasileiros, existe um outro que ainda não está bem explorado. É a questão das competências das três esferas, que está estabelecida no artigo 23 da Constituição, em seu parágrafo único: "Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional". Pode-se argumentar que, até o presente momento (final de 2002), ainda não foi apresentada uma lei complementar que discipline a cooperação entre as três esferas governamentais. Nesse sentido, aparecem freqüentemente na mídia representantes de associações, que defendem o municipalismo no Brasil, reclamando de mais atenção sobre esse aspecto por parte da sociedade brasileira. Por exemplo, o depoimento de Ziulkowski, Presidente da Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul, ilustra bem isso.

> "O pacto federativo não existe. Existe, sim, uma imposição. A Constituição de 88, no artigo 23, elencou vários procedimentos de responsabilidade comum entre União, Estados e Municípios e no Parágrafo único ela diz: 'Lei complementar vai disciplinar competências'. Fazem 14 anos que o Congresso nacional e o Governo

> não tiveram iniciativa de fazer. Por que não fazem uma lei dizendo? Não há interesse de ninguém em Brasília. Ninguém tomou a iniciativa de fazer a regulamentação deste artigo. Então, é muito simples, o Ministério Público chega em um município e diz: 'vai transportar o aluno, que ele não pode ficar sem escola'. Só que o Ministério não diz que a União e o Estado deveriam compartilhar este gasto também com o Município. A questão é profunda e tem que ser encarada de imediato, porque o município não tem o recurso. Ninguém tem o interesse de discutir esta questão." (Ziulkowski, 2002).

Em resumo, nos três casos de descentralização analisados, houve um avanço significativo de descentralização fiscal. A diferença é que, nos casos brasileiro e colombiano, os principais atores foram os municípios; já no caso argentino, houve uma descentralização importante em favor das províncias. Sem dúvida, uma peculiaridade importante do caso brasileiro é sua tendência municipalista, e, com a Constituição de 1988, os municípios foram postos em condições de igualdade com os estados no que diz respeito a direitos e deveres. Em particular, o sistema de transferências constitui-se em um incentivo à proliferação de municípios. E, com isso, surge a questão sempre polêmica das emancipações municipais.

É inegável o crescimento do número de municípios no Brasil, que, nestes últimos anos, passou de 1,5 mil para algo em torno de 5.000. No Rio Grande do Sul, o avanço ainda é maior. Nos últimos 13 anos, o número de municípios gaúchos dobrou, com a promoção de quatro processos de emancipações. Existem vários argumentos e estudos favoráveis às emancipações: o poder público fica mais próximo da população; o desmembramento pode proporcionar o desenvolvimento; a administração numa área menor é sempre mais eficiente e também recebe uma maior colaboração da comunidade. Além disso, em boa parte das nações, existe uma quantidade bem maior de municípios, e a emancipação mexe com sentimentos individuais e com o orgulho das pessoas de pertencerem ao lugar onde nasceram ou trabalham. Muito provavelmente, todas essas constatações são verdadeiras e merecem atenção, pois, em termos individuais, pode ser que faça sentido para os habitantes de cada um dos municípios ser a favor da emancipação.

Entretanto existe uma outra visão (Meneghetti Neto, 1995, p. 25) que analisa o processo de emancipações sob a ótica das contas, do conjunto das esferas de governo como um todo, e é aí que aparece seu lado perverso.[13]

---

[13] Imagine a seguinte situação: num prédio de 10 andares, a família de um único andar resolveu tornar-se independente do resto do condomínio. Alegou que o síndico não lhe estava dando a

Basicamente, a razão disso é que a maioria dos municípios tem-se emancipado sem a mínima infra-estrutura administrativa. E, por esse motivo, cria-se duplicidade administrativa, significando que a soma do gasto do município emancipado com o de origem foi maior do que a despesa anterior ao desmembramento. Isso provoca um acréscimo na máquina pública, cujos gastos não recaem somente sobre a esfera municipal, mas também sobre o Estado e sobre a Nação. Só para se ter uma idéia, os 30 municípios gaúchos que se emanciparam no começo de 2001 continuam tão pobres quanto antes, com a diferença de que, agora, seus habitantes trabalham para sustentar estruturas burocráticas.

Duas evidências parecem contribuir para o debate. Uma pesquisa acadêmica sobre as 12 emancipações ocorridas em 1982, no Rio Grande do Sul, revelou que, nos primeiros seis anos, em média, a renda *per capita* desses municípios diminuiu e a despesa pública aumentou em quase 50%, particularmente os gastos com pessoal; e a dependência das transferências de receitas estaduais e federais ficou ainda maior (Amaral, 1995).

Um outro levantamento de 87 países revelou que, ao longo dos anos 80 e no começo dos anos 90, a maioria deles (45) permaneceu com a mesma divisão administrativa de seu governo, sendo que outros 16 países haviam diminuído o número de esferas administrativas (Meneghetti Neto, 1997).

Dessa forma, pode-se aceitar a idéia de que aumentar o número de municípios, dentro de um contexto de crise fiscal, representa mais um problema do que uma solução, onde o contribuinte é um dos prejudicados mais visíveis.

Neste capítulo, foi visto que a colonização das cidades latino-americanas, baseada na influência tanto espanhola como portuguesa, tinha conceitos bem diferenciados. Entretanto, em um aspecto, houve uma aproximação dos dois métodos de colonização: a total falta de autonomia. Como traço geral, as cidades da América Latina sempre foram muito dependentes da Coroa. Nos anos 80 e depois do início do processo de democratização em muitos dos países da América Latina, ocorreu uma nova onda de reforma do sistema de governo

---

devida atenção e, por esse motivo, desligou-se e criou um caixa independente, contratando alguém que fizesse as funções, ao mesmo tempo, de zelador, porteiro e faxineiro. Evidentemente, pode ser que essa família passe a ser mais bem servida do que antes. Mas o que aconteceu do ponto de vista do conjunto dos moradores do prédio? Uma perda de eficiência e um encarecimento do custo médio por morador das despesas de manutenção de tal prédio. E, o que é pior, se isso começa a ser copiado pelos demais do condomínio? Se cada morador, vendo a conta do condomínio crescer, acaba decidindo fazer o mesmo? Fazendo um paralelo com essa situação, as finanças públicas brasileiras estão sofrendo um problema semelhante, com o aumento considerável dos municípios.

local. A descentralização começou a ser discutida com mais intensidade, apesar de faltar ainda uma série de aspectos, como ficou demonstrado anteriormente. Com o evento das redes de cidades na América Latina, nos anos 90, retomam-se várias questões, como a autonomia e a descentralização, como será visto no Capítulo 4. Porém, antes, convém verificar mais alguns conceitos (Capítulo 2) e, depois, a metodologia utilizada para a análise da Rede Mercocidades no Capítulo 3.

2 - REDES DE CIDADES: CONSIDERAÇÕES SOBRE SUA IMPORTÂNCIA

Este capítulo procura, inicialmente, apresentar alguns conceitos importantes, como o de redes de cidades, e, depois, detalhar duas delas. Por último, mostra o impacto das redes de cidades na geografia política.

2.1 - Redes de cidades

Antes de tudo, é necessário definir o que são cidades em rede.[1] 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 formas,[2] sempre procurando servir de apoio e solidariedade às outras do grupo dentro de metas preestabelecidas.

---

[1] O conceito de rede, utilizado na área de informática, consiste em dois ou mais computadores unidos que compartem recursos, como arquivos, CD-ROMs, ou impressoras e que são capazes de realizar comunicações eletrônicas. As redes podem ser unidas por cabos, linhas de telefones, ondas de rádio, satélite, etc. O conceito de rede que se quer utilizar neste estudo é o de rede de cidades *(city networks)*. Uma rede de cidades organiza-se quando duas ou mais cidades formam uma espécie de clube, onde são compartilhadas informações tais como arquivos de documentos, dados, programas de computadores. A localização física do recurso e da cidade (usuária) não é levada em consideração, uma vez que as cidades dispõem de um *site* próprio disponibilizado pela *internet*. Em outras palavras, uma cidade que se encontra a 1.000 quilômetros de distância de outra cidade não deve ter nenhum impedimento de acessar as informações de forma instantânea, podendo utilizá-las como se fossem originadas localmente. Seu objetivo principal é fazer com que as informações estejam disponíveis para qualquer cidade da rede que a solicite, sem importar a localização física. Proporciona, assim, um poderoso meio de comunicação entre cidades que se encontram em lugares distantes entre si.

[2] France (2002) enumera algumas utilizações da *internet*. Vários movimentos de advocacia internacionais usam a comunicação eletrônica para alargar a base de apoio, mobilizar só-

As redes de cidades podem se inter-relacionar 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 condição.[3] O Quadro A4 apresenta a relação completa das redes de cidades.

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]

---

cios e acessar várias fontes. Um número cada vez maior de negócios está sendo feito através da *internet*. A maioria das organizações nacionais e internacionais está 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 de as 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)).

[4] São elas: Arab Towns Organization; Comissión 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 Européias (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 (Mercociudad); Municipal Development Programme for Africa; The Regional Network of Local Authorities for the Management of Human Settlements; US Asia Environment Programme.

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

A literatura sugere que a primeira rede de cidades 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 estabelecida 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, dessa vez 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 20, têm sido publicados vários documentos, bibliografias, livros, periódicos, sempre destacando a importância do governo local (International..., 2001).

A idéia, porém, de redes de cidades parece estar muito ligada com a do "irmanamento"[6] 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 levada pelas autoridades locais além das fronteiras. Em 1951, 50 prefeitos estavam convencidos de que a Europa não poderia superar suas dificuldades sem unificar suas forças e fundaram o Conselho das Municipalidades e Regiões Européias. Inventando uma forma nova de relação entre municipalidades, eles introduziram a noção de "cidadão europeu" e, assim, o nome de irmanamento. Durante os últimos 40 anos, o movimento do irmanamento entre cidades desenvolveu-se principalmente na Europa. Hoje, são irmanadas mais de oito mil cidades e autoridades locais e regionais da Europa (Council..., 2001).[7]

---

[6] Em termos de conceito, o irmanamento é a reunião entre duas municipalidades com a finalidade de agir conjuntamente dentro de uma perspectiva européia, 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)" (Frequently …, 2001). Entretanto todos esses termos denotam o mesmo conceito de comunidades parceiras ou cidades-irmãs.

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

O Quadro 2.1 apresenta algumas das mais importantes redes de cidades que atuam em nível internacional.

Quadro 2.1

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

NOME	ANO DE CRIAÇÃO	NÚMERO DE CIDADES	*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 de 137 países	www.sister-cities.org
World Federation of United Cities	1956	1,5 mil cidades de 80 países	www.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 européias	www.sustainable-cities.org

FONTE: www.iula.org
www.sister-cities.org
www.perso.wanadoo.fr/fmcu
www.eurocities.org
www.healthycity.stoke.gov.uk
www.sustainable-cities.org

Pode-se notar que todas elas envolvem, no mínimo, 36 cidades e que a maioria delas reúne cidades espalhadas em todo o mundo, como, por exemplo, a International Union of Local Authorities, a Sister-Cities e a World Federation of United Cities. Algumas, inclusive, chegam a reunir 2,5 mil cidades.[8]

Na América Latina, por enquanto, não existem muitas redes de cidades. A Rede Mercocidades, criada 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 Comisión Regional de Comercio Exterior del Nordeste Argentino.[9]

[8] É importante salientar que as Nações Unidas desenvolvem esforços fortalecendo a habilidade dos países, das regiões ou de grupos de 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 é de cooperação entre estados e não de cidades. De toda forma, ela foi formada primeiramente com seis estados argentinos e depois, em 1990, com os

2.2 - Dois casos de redes: a Eurocities e a Sister-Cities

É importante, neste momento, procurar verificar alguns elementos que caracterizam duas redes extremamente representativas das demais: a Eurocities e a Sister-Cities.[10] Com isso, provavelmente possa se estabelecer um comportamento generalizado de grande parte das redes de cidades. Foram organizados cinco aspectos fundamentais de cada uma delas: a origem e a abrangência das redes, os objetivos, a sua estrutura e a sua maneira de atuar e divulgar os benefícios em se tornar membro de uma rede.

Em primeiro lugar, apresentam-se a origem e a abrangência das duas redes. A Sister-Cities é bem mais antiga, pois começou em 1956, ao passo que a Rede Eurocities foi criada no final dos anos 80. A Rede Sister-Cities foi criada pelo então Presidente Eisenhower, tendo sido proposta através do Programa Pessoa a Pessoa numa conferência, em 1956, na Casa Branca. Originalmente, a Rede fazia parte da Liga Nacional de Cidades e começou, em 1967, a se tornar independente como instituição sem fins lucrativos devido ao crescimento e à popularidade do programa norte-americano. A abrangência das duas redes é enorme: a Eurocities abrange cerca de 97 cidades de 26 países europeus, e a Sister-Cities abrange cerca de 2,5 mil comunidades em 137 países de todo o mundo.[11]

Em segundo lugar, detalham-se os objetivos da rede. Pode-se argumentar que são muito parecidos. A Rede Eurocities tem como meta melhorar a vida de cerca de 80% dos europeus que estão vivendo nas cidades, promovendo trocas de experiências e melhores práticas entre os funcionários dos governos locais.

---

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.html

[10] As informações apresentadas neste item foram extraídas de dois *sites*: um da About Eurocities, http://www.eurocities.org/euroact/intro1.html; e outro da History, http://www.sister-cities.org/sci/aboutsci/history

[11] A Rede Sister-Cities abrange cidades (de todos os tamanhos) de vários países da Ásia, do Caribe, da Europa, da Oceania. Especificamente da América, têm-se: Argentina, Belize, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Guiana, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Do Brasil, as cidades presentes na rede são: Campinas, Florianópolis, Fortaleza, Londrina, Nova Prata, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo, São Sebastião e Tapetinga. Através dessa rede, essas cidades brasileiras estão irmanadas, ou possuem a condição de *sister-cities*, respectivamente, das seguintes cidades norte-americanas: San Diego, Roanoke, Racine, Toledo, Noblesville, Atlanta, Los Angeles, Miami-Dade Conty, Fort Lauderdale e Cerritos.

Ela tem como finalidade implementar uma política urbana de integração da Europa e o desenvolvimento das cidades no processo político europeu. Encoraja e facilita o planejamento e a implementação de projetos transnacionais entre as cidades e quer aumentar o esforço da cooperação global em nível municipal, para promover o entendimento cultural e estimular o desenvolvimento econômico. Em outras palavras, são três os objetivos principais da Rede Eurocities: assegurar que a questão urbana seja colocada como prioridade na agenda política da União Européia[12]; promover o desenvolvimento de projetos de cooperação transnacional entre as cidades-membros através da Europa — "(...) nós facilitamos a coordenação dos projetos e ajudamos a obter acesso aos fundos da União Européia"; e intensificar uma ligação eletrônica (*networking*) entre as maiores cidades da Europa, apesar das culturas diferenciadas, das diversas realidades políticas e socioeconômicas — "(...) nós encorajamos nossas cidades-membros a trocarem seus especialistas e serem pró-ativas na formatação de uma política da União Européia".

Mais adiante, o *site* acrescenta: "(...) nós queremos ver uma Europa dinâmica, que conceda mais espaço às cidades dentro das políticas governamentais nacionais. A nossa ação política é direcionada às instituições européias — à Comissão Européia, ao Parlamento Europeu, ao Comitê das Regiões e ao Conselho".

A Sister-Cities dispõe-se a atingir cinco metas: desenvolver parcerias em nível local entre as cidades norte-americanas e as de outros países; oportunizar para os funcionários públicos de governos locais e cidadãos experiências e explorar outras culturas através de parcerias de longa duração; criar uma atmosfera na qual o desenvolvimento econômico da comunidade possa ser implementado e aprofundado; estimular o desenvolvimento de programas e projetos nos quais as comunidades irão aprender de maneira criativa a resolver problemas de forma conjunta através de troca de informações culturais, educacionais, municipais, profissionais e técnicas; e, finalmente, colaborar com as organizações que tenham as mesmas finalidades tanto nos Estados Unidos como em outros países.

Em terceiro lugar, é importante verificar como as duas redes são estruturadas internamente. A Rede Eurocities tem sete comitês especializados, que dispõem de técnicos habilitados nas diversas áreas de interesses. São eles: Comitê da

---

[12] Segundo a Eurocities, a maior parte das decisões tomadas no nível político da União Européia afeta as cidades e os cidadãos. Conseqüentemente, "(...) é importante tomar a liderança para fazer com que seja ouvida a nossa demanda".

Cultura[13], Comitê do Leste-Oeste[14], Comitê de Desenvolvimento Econômico e Planejamento Urbano[15], Comitê do Desenvolvimento Sustentável[16], Comitê do Bem-Estar Social[17] e o Comitê Car Free Cities Networks, por uma cultura nova de transporte[18]. A estrutura das Eurocities em nível político é administrada pelo Comitê Executivo, composto de 12 representantes eleitos por uma assembléia da associação no encontro anual.[19] A presidência da Eurocities (que, no ano de

[13] O Comitê da Cultura foi implementado pela Cidade de Hague e envolve cerca de 30 cidades. É a plataforma para o desenvolvimento de projetos e de política e para a troca de experiência na questão cultural. O esforço é para influenciar e cooperar com outras redes européias de cultura, como, por exemplo, o Fórum Europeu da Arte e Folclore. Esse comitê está engajado num intercâmbio sistemático de experiência no campo cultural, incluindo a pesquisa **City Cultural Policy and Youth & Culture**.

[14] O Comitê do Leste-Oeste foi implementado pela Cidade de Estocolmo e envolve cerca de 40 cidades. Procura desenvolver projetos de cooperação entre as cidades da União Européia e as cidades localizadas no centro, no nordeste e no sudeste da Europa. As atividades dizem respeito a questões relacionadas à democracia local, boas práticas de política tanto urbana como institucionais. O Comitê também desenvolve um programa de treinamento para as cidades da comunidade européia (Eurocities Training Academy) e acompanha a implementação do projeto institucional da Eurocities nas cidades do Sudeste Europeu.

[15] O Comitê de Desenvolvimento Econômico e Planejamento Urbano foi desenvolvido pela Cidade de Genoa e envolve cerca de 40 cidades-membros. É a plataforma para o desenvolvimento da política e da troca de especialistas no tema relacionado ao impacto no emprego das estratégias de desenvolvimento. A principal meta é a revisão do European Structural Funds e a análise de sua dimensão urbana.

[16] O Comitê do Desenvolvimento Sustentável foi desenvolvido pela Cidade de Birminghan e abrange cerca de 60 cidades-membros. O objetivo do Comitê é subsidiar as cidades no desenvolvimento sustentável, na Europa. Os *papers* encaminhados recentemente às instituições da União Européia versavam sobre controle do desperdício, poluição sonora e uso sustentável do solo.

[17] O Comitê do Bem-Estar Social foi desenvolvido pela Cidade de Newcastle e abrange cerca de 30 membros. Procura direcionar esforços no sentido da coesão e da inclusão social. Também se preocupa com a questão do emprego, da habitação e da discriminação racial.

[18] O Comitê Car Free Cities Networks por uma Cultura Nova de Transporte foi desenvolvido pela Cidade de Palermo e envolve cerca de 70 membros, incluindo pequenas e médias cidades de 18 países europeus. Esse comitê mantém um diálogo constante com as instituições da União Européia e com os ministros de transportes de vários países europeus. A rede produz *papers* que abordam o transporte sustentável e uma nova cultura de transporte nas cidades européias. Para isso, esse comitê coordena e organiza grupos de trabalho, seminários temáticos e conferências para facilitar a troca de experiências entre as cidades-membros. A rede promove atividades de especialistas e visitas de estudo para assegurar a transferência de *know-how* e a boa prática. Outro tipo de atividade é o desenvolvimento de projetos comuns. A rede também está envolvida na organização anual do European Car Free Day Initiative.

[19] Segundo o *site* da Rede, esses 12 representantes são, de forma geral, os próprios prefeitos das cidades-membros. Por exemplo, de Helsinki, Leipzig, Antuérpia, Barcelona, Frankfurt, Cidade do Porto, Roterdam, Turin, etc.

2001, estava em Bilbao, Espanha) estabelece as prioridades da associação em conjunto com o Comitê Executivo. Além disso, a presidência representa a Rede, em nível político, juntamente com outros dois membros, o anterior e o futuro presidente (respectivamente, de Roterdã e de Helsinki).

A Rede Sister-Cities é estruturada em dois níveis: o nacional e o estadual. Em nível nacional, é administrada por 21 membros, que compõem o chamado "Board of Directors", eleitos por três anos no Encontro Anual de Negócios. Nesse encontro, sete membros do Board of Directors são eleitos pelos representantes das cidades-membros.[20] Os membros do Board of Directors são os que efetivamente elegem candidatos para dois cargos, o de Presidente e o de Presidente eleito que atuam por dois anos. Em nível estadual, a Rede também recebe muita ajuda de um grupo de voluntários denominados "Coordenadores Estaduais". A meta é a de ter ao menos um coordenador estadual em cada estado. A Rede dispõe, atualmente, de cinco comitês administrativos: Board Development Comittee (preocupa-se com questões de desenvolvimento); By-Laws Committee (organiza a legislação da Rede); Finance Committee (atende a questões relacionadas às finanças da Rede); Membership Committee (executa o monitoramento das cidades-membros da rede); e o Strategic Planning Committee (elabora o planejamento estratégico da Rede).

Em quarto lugar, está a forma de atuar das duas redes. A Rede Eurocities realiza anualmente conferências, seminários, *workshops* e discussões de projetos. Ela também dispõe de especialistas que estão prontos para apresentar sua visão nos mais variados fóruns das instituições da União Européia.

A Rede coopera sistematicamente com as presidências da União Européia, contribuindo na formulação dos debates relacionados com as questões urbanas. Todos os anos, são realizados encontros e conferências para estabelecer estratégias políticas para os próximos anos.

Na Rede Sister-Cities, a forma de atuar é a seguinte: cada cidade que a compõe dispõe de uma outra cidade norte-americana, que é a sua irmã, pois, como o próprio nome da rede diz, se tratam de cidades irmãs. Uma cidade-irmã torna-se oficial para a Rede através da assinatura de seu representante e do comprometimento de duas autoridades da cidade eleitas pelo voto direto na própria cidade (por exemplo, o Prefeito e o Vice-Prefeito) e também da aprovação

[20] O último encontro anual teve lugar em Atlanta, Geórgia, no dia 28 de julho de 2001, e nele foi estabelecido que a administração será aumentada em três membros adicionais, totalizando 24 membros. Esses três membros adicionais serão nomeados por um ano pelos coordenadores estaduais e pelos grupos de embaixadores e de jovens.

da Câmara dos Vereadores da cidade.[21] A Rede dispõe de 14 programas inovadores relacionados ao Programa Municipal de Soluções de Problemas (Municipal and Community Problem-Solving Program (MCPSP)). Na realidade, a idéia das Sister-Cities é envolver uma parceria com três setores da sociedade: a iniciativa privada, o governo local e as organizações sem fins lucrativos e cidadãos voluntários individuais.

Existem dois encontros anuais: o Annual Young Artist Competition e o Annual Awards Program,[22] e somente os membros da Rede podem participar da competição, sendo agraciados com sorteios especiais durante a conferência anual.

Em último lugar, é importante caracterizar a forma encontrada pelas duas redes para atrair mais cidades. Ambas apresentam na *internet* uma *home page* extremamente convidativa e atraente. Além disso, a Rede Eurocities dispõe de três publicações, que traduzem o pensamento da rede.

A revista **Eurocities for an Urban Policy**, que foi publicada pela primeira vez em 1998 e é uma contribuição aos trabalhos da Comissão Européia na campanha do desenvolvimento sustentável na União Européia, expressa a filosofia da Rede no sentido de que a questão urbana deve ter a competência dividida em todos os níveis: a União Européia, os Estados-membros, as regiões e, acima de tudo, as autoridades locais.

Também existem os *papers* relacionados com cada área temática implementada pela rede, que apresentam os resultados dos trabalhos desenvolvidos e os estudos de caso. E, finalmente, o **Magazine Eurocities**, que é uma ferramenta de apoio, desenhada para divulgar a mensagem da Rede.

A Sister-Cities, mesmo não tendo escolhido as revistas para divulgar suas mensagens, utiliza mais a sua *home page*. Para ela, o fato de se tornar um membro é o melhor caminho para a comunidade estabelecer uma conexão global duradoura. A Rede abre inúmeras portas para o mundo, enriquecendo a comunidade através de trocas educacionais, desenvolvendo oportunidades de negócios e dividindo informações em questões como saúde e desenvolvimento.

---

[21] Em novembro de 2000, o *site* da Rede anunciou uma nova campanha, chamada The Campaign for Partnership, Innovation and Excellence. Essa campanha foi baseada nos seus três temas: parceria, inovação e excelência. A meta dessa campanha era levantar, até dezembro de 2000, cerca de US$ 287 mil. Mais adiante, a rede anunciou que, em somente uma semana, foram arrecadados US$ 28 mil, chegando, no prazo final, a US$ 200 mil, que era 70% de toda a meta.

[22] O Annual Awards Program foi criado em 1962 e visa eleger o trabalho de uma Sister City mais inovativo e eficiente. Esse programa dispõe de quatro categorias: o melhor programa, a inovação, o voluntariado e a deficiência física.

Através dela, "(...) o cidadão ganha um sentimento de orgulho de estar envolvido em resolver os desafios globais e aprender sobre isso conectando com pessoas de outras culturas".

Os membros também disponibilizam para a sua comunidade acesso à tecnologia de ponta, incluindo o acesso *on line* do International Community Resource Center (ICRC). Essa base de dados interativa oferece aos seus membros uma série de recursos, incluindo: tradução instantânea de *e-mails* e outros documentos em diversas línguas; conexões aos fundos internacionais; e, pela primeira vez, a possibilidade de conduzir pesquisas e dividir informações com todos os programas das cidades-membros do mundo inteiro.[23]

Essa rede também dá assistência a cada fase do processo de irmanamento (quando se intensificam as relações entre os governos locais), providenciando suporte, conexão e o estabelecimento de metas para o atual e o futuro programa de Sister-Cities.

2.3 - A relação das redes de cidades com a geografia política

Antes de apresentar os estudos relacionados com redes de cidades e geografia, convém dar-se uma idéia sobre o avanço das conexões eletrônicas existentes no mundo. Larry Landweber, da Universidade de Wisconsin (EUA), organizou dois mapas-múndi (um de 1991 e outro de 1999), caracterizando em cada um dos países as conexões internacionais.

---

[23] Pelo *site* da Rede (http://www.sister-cities.org/icrc/login), pode-se notar que são bem convidativos os benefícios de se tornar um usuário do ICRC. Em primeiro lugar, o futuro usuário tem que se cadastrar e, depois, ele ganha uma senha de acesso. Os benefícios incluem: enviar *e-mails* e traduzir documentos em sete línguas diferentes (no futuro, existe a possibilidade de serem incluídas mais línguas); acesso a *sites* de busca de recursos, na *internet*, de fundações, corporações e bolsas governamentais; acesso a informações sobre parcerias com escolas, grupos de negócios, organizações de serviços e outras comunidades internacionais; possibilidade de comprar *on line* seguro de saúde complementar, por ocasião de uma viagem internacional. Além disso, aquele que se tornar membro desse centro de recursos dispõe de outras vantagens: pode se candidatar para todos os programas administrados pela rede; ganha assinatura de todas as publicações da rede (incluindo as revistas bimestrais **Sister-Cities News** e **Report to the Membership**); consegue se candidatar (80%) mais rápido aos programas de intercâmbio estudantil do que em outros programas similares); tem a possibilidade de eleger os delegados da Conferência Anual, de participar de todos os aspectos do crescimento da Rede e do seu desenvolvimento e, finalmente, a oportunidade de participar tanto do SCI Annual Awards Program (uma espécie de encontro dos destaques do ano) como do SCI Young Artist Competition.

Tais conexões são classificadas em quatro tipos: *internet*, *bitnet* (que é uma versão muito rudimentar da *internet*), *e-mail* e não-conectividade. Por essas evidências, pode-se notar o avanço fantástico em praticamente todos os países do mundo nesses últimos 10 anos, com exceção de alguns poucos na África e na Ásia (Landweber, 2002).

Através da Figura 2.1, é possível notar que, em 1991, havia *internet* em toda a América do Norte, numa parte da América Latina e em grande parte da Europa. Já em outros continentes, as conexões internacionais eram mais difíceis. Na Ásia, havia *internet* somente na Índia e na Tailândia.

Também na Oceania, a *internet* estava presente apenas na Austrália e na Nova Zelândia. Já na África, na Antártica e na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, não existiam conexões eletrônicas, somente em alguns países havia a possibilidade de serem mandados e recebidos *e-mails*.

Cerca de oito anos depois, em 1999, a configuração das conexões internacionais havia mudado, como pode ser visualizado na Figura 2.2.

A *internet* já se fazia presente em toda a América Latina, na América do Norte, na Antártica, na Europa, na Oceania e na Ásia (com exceção da Birmânia e do Afeganistão). Na África, porém, ainda não estava distribuída de forma uniforme, restando alguns poucos países sem *internet*, como Congo, Gabão, Somália, Líbia e Marrocos.

Na literatura revisada, existem dois estudos que podem dar uma boa visão sobre a relação das redes de cidades com a geografia. Eles sugerem que a presença das redes de cidades no mundo faz com que exista uma nova configuração no espaço. São os estudos de D'Auria (2001) e o de Taylor *et al.* (2001).

O primeiro argumenta que existe uma escassez de estudos sobre a relação entre a globalização e a organização territorial, e isso é um testemunho dos múltiplos problemas que essa linha de pesquisa possui, como, por exemplo, a análise que vai do nível global ao local. Com isso, existe a necessidade de se definirem novos modelos territoriais, que representem as novas realidades, que oscilam entre a concentração em áreas urbanas grandes e a dispersão em regiões urbanizadas inteiras. Por isso, D'Auria (2001, p. 2) sustenta a hipótese de que a relação entre a globalização e a organização territorial está dada pela existência das redes de cidades. Assim, na área de estudos territoriais, as redes de cidades podem desempenhar diferentes significados, como na geografia urbana e na área econômico-territorial. Especificamente na geografia urbana, está se levando em consideração a organização das redes de cidades.

Da teoria da localização para a atualidade, o conceito da cidade como uma simples área de mercado ficou notavelmente mais complexa: a cidade tornou-

-se o nó de uma cadeia transterritorial de relações e transações. Por outro lado, na área econômico-territorial, deve-se fazer referência à organização das redes de cidades empresariais, considerando-se as mudanças do sistema produtivo. Assim, a própria existência das redes de cidades representa um modelo mais adequado para descrever as características novas do mercado: a fragmentação da demanda, a segmentação do mercado, etc.

Examinando as funções urbanas, pode ser notado que elas dão lugar a relações culturais, políticas e econômicas que definem a organização territorial em várias dimensões. Esse é o ângulo no qual os arquitetos e os planejadores urbanos se esforçam trabalhando para a causa da sustentabilidade. Por exemplo, considerando a Cidade de Nápoles, na Itália, há novos aspectos de relevância global dentro das suas funções de cidade, como de saúde (através de um hospital que dispõe de um alcance territorial provinciano e regional), de educação (através de uma universidade que tem uma abrangência nacional) e de cultura (através de bibliotecas e das artes).

A partir dessas observações, podem ser definidos certos conceitos que já foram formulados pela geografia regional e urbana: a área de atração (ou de gravitação) refere-se essencialmente às funções de uma cidade capaz de gerar um movimento de população de outras localidades.

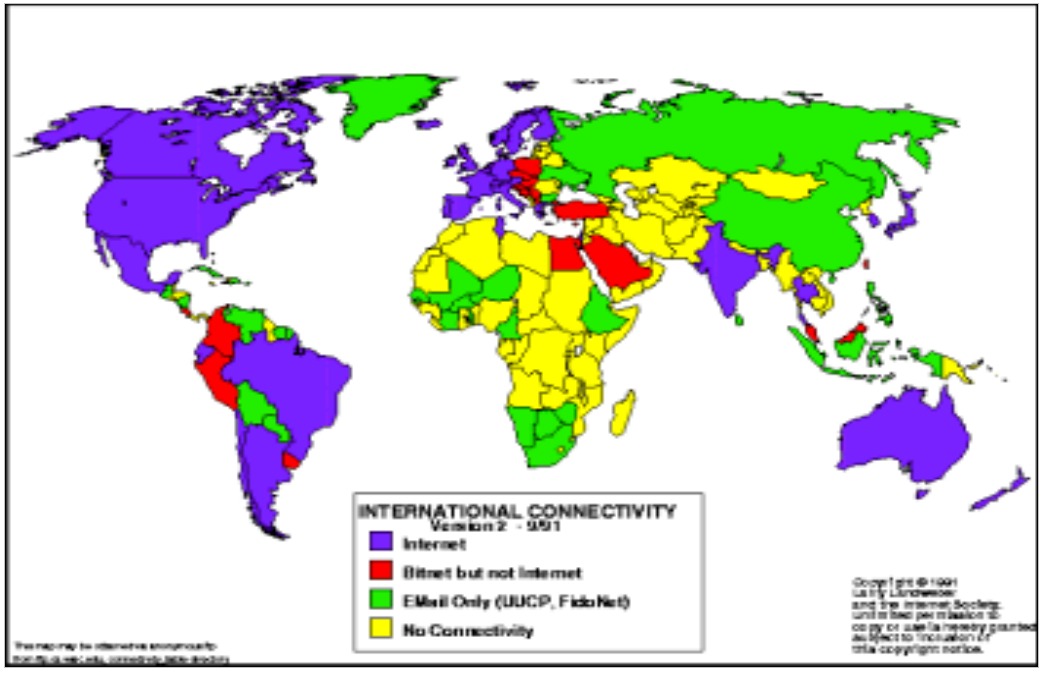
Existem dois níveis de redes de cidades que definem mapas invisíveis no território: o primeiro é proporcionado por uma relação linear e direta entre cidades, e o segundo são relações transversais. No primeiro caso (relação linear), pode-se imaginar um consórcio de cidades de uma porção de território que tem a mesma especialização ou, pelo menos, a mesma vocação (rede de sinergia). O segundo caso (relações transversais) é um consórcio entre todas as atividades produtivas de cidades diferentes, tão vasto que não possuiu uma única especialização (rede de complementaridade).

No caso da rede de complementaridade, as vantagens para os centros urbanos derivam da especialização e da divisão territorial. No caso de redes de sinergia centradas na cooperação, as vantagens são as externalidades que são desfrutadas exclusivamente por aquelas que pertencem ao mesmo setor produtivo (produção de bem e serviços ou de cultura).

Nas conclusões, D'Auria (2001, p. 8) argumenta que as cidades hoje em dia se comportam num ambiente competitivo, determinado pela interdependência entre as atividades e os atores que são parte do ambiente urbano. Com a aceleração da integração econômica e financeira, muitas cidades européias tornaram-se centros de comando. O conhecimento é o principal fundamento, e as cidades são os lugares onde as redes mundiais invisíveis se encadeiam. Um ambiente inovador em pesquisa, educação e negócios, sem esquecer dos vínculos entre eles, pode ser as bases para o desenvolvimento sustentável.

Figura 2.1

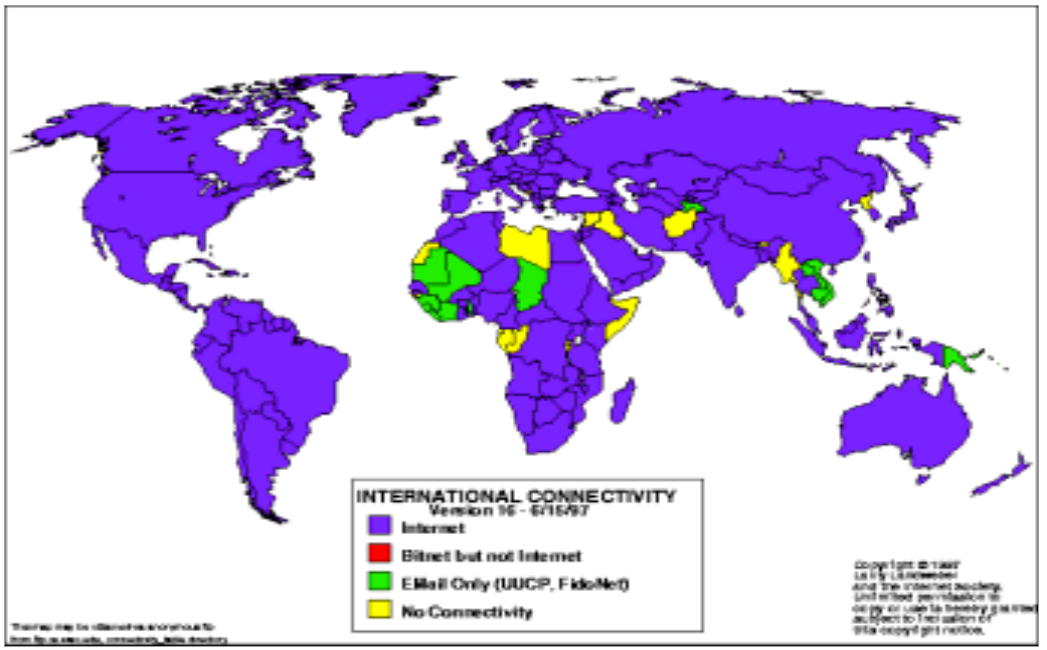
As conexões internacionais — 1991



FONTE: LANDWEBER, L. Differential levels of network connectivity. Disponível em: http://www.cybergeography.org/atlas/census.html Acesso em: 14 abr. 2002.

Figura 2.2

As conexões internacionais — 1999



FONTE: LANDWEBER, L. Differential levels of network connectivity. Disponível em: http://www.cybergeography.org/atlas/census.html Acesso em: 14 abr. 2002.

Um outro estudo é o de Taylor *et al.* (2001), que sustenta que, com o avanço das comunicações, está havendo uma destruição da geografia tradicional e, ao mesmo tempo, a criação de uma outra. À medida que o mercado financeiro internacional já se tornou virtual, também tem havido uma concentração de atividades em alguns centros financeiros internacionais, resultando numa outra geografia, com as Cidades de Londres, Nova Iorque e Tóquio no seu centro. Isso ocorre pela localização estratégica de determinadas empresas consideradas globais. Os autores apresentam, assim, um novo mapa mundial dos países baseado na conexão entre as cidades. Partem de um levantamento do número de escritórios de 46 empresas globais[24] existentes em 55 países, que foi definido como uma variável *proxy* da conexão existente entre as cidades. Essa conexão[25] foi convertida em medida da proximidade de conexão, e uma escala multidimensional foi aplicada nessas distâncias para criar um espaço global das cidades.

Três níveis do *status* das cidades foram identificados: alfa, beta e gama. As cidades consideradas no grupo alfa são aquelas que possuem o mais alto *status*, pois ocupam uma posição mais centrada, o que significa que dispõem de uma maior conexão com outras cidades.

As cidades agrupadas no grupo beta possuem um menor *status,* e aquelas do grupo gama, um ainda menor. Ao todo, foram identificadas 10 cidades no grupo alfa, 10 cidades classificadas no grupo beta e 35 cidades que pertencem ao grupo gama.

A Figura 2.3 apresenta esse novo mapa mundial. Através dela, pode-se notar que cinco cidades dentro do grupo alfa são identificadas ocupando a posição de liderança: Londres, Nova Iorque, Tóquio, Paris e Hong Kong. Em seguida, aparecem mais duas cidades, Los Angeles e Chicago, ainda nesse grupo. Duas cidades da América Latina encontram-se no grupo beta: São Paulo e México. Buenos Aires ficou classificada no grupo gama.

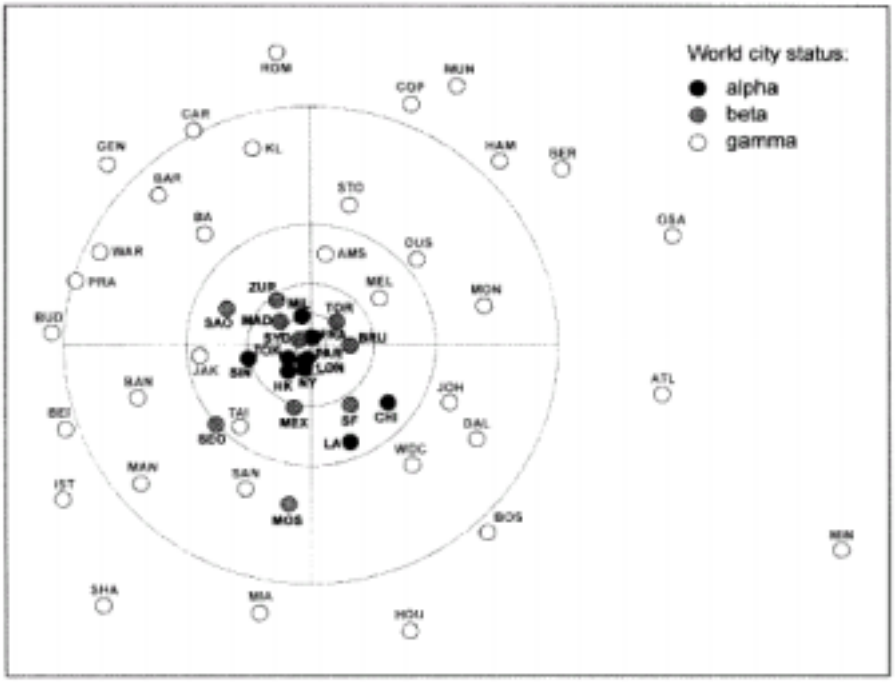
---

[24] Metodologicamente, para as empresas serem consideradas globais, elas deveriam ter escritórios em, ao menos, 15 cidades, em países diferentes. Dessa forma, foram coletados dados de empresas de contabilidade, publicidade, serviços bancários e de advocacia. Os escritórios foram classificados pela importância da empresa, tendo sido utilizado como parâmetro a quantidade de funcionários e de filiais. O resultado foi uma matriz de 46 empresas e 55 cidades, que deu uma medida de conexão entre as cidades.

[25] No que diz respeito às conexões, duas asserções foram aceitas: as firmas geralmente se conectam mais entre elas do que com outras; e, quanto maior o escritório, maior o fluxo de conexão existente, e isso tem um efeito multiplicador nas cidades.

Figura 2.3

Tendência hierárquica no mapa mundial das conexões em 2001



FONTE: TAYLOR, P. J. et al. A new mapping of the world for the new millennium. **The Geographical Journal**, v. 167, n. 3, Sept 2001.

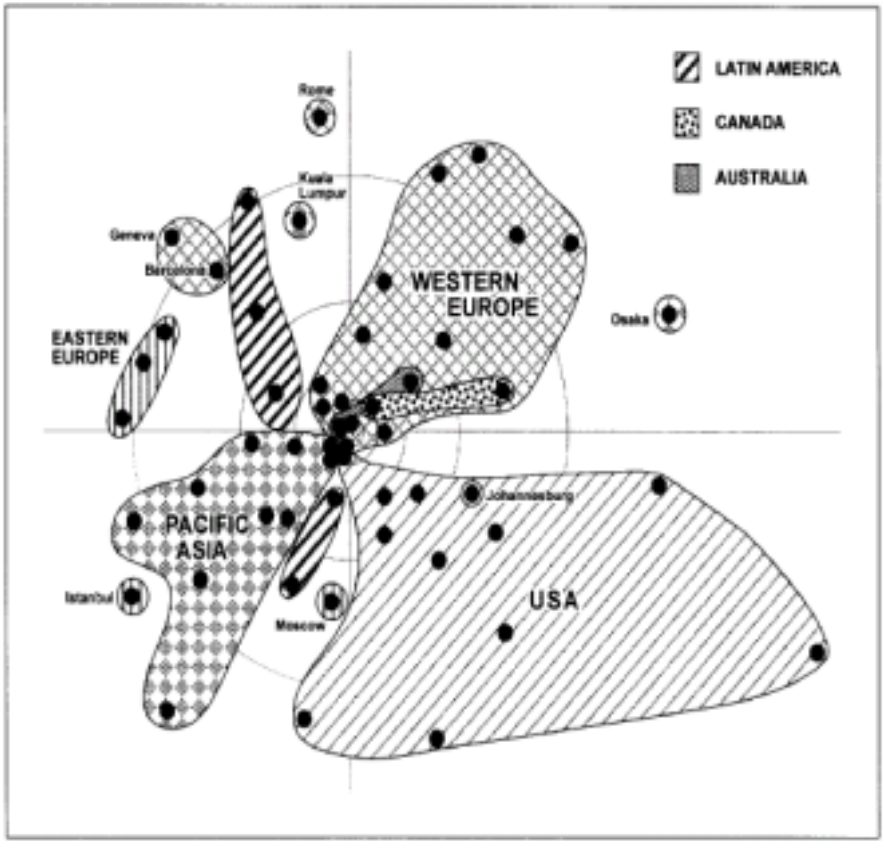
NOTA: 1. Cidades do Grupo Alpha: Chicago (CH), Frankfurt (FRA), Hong Kong (HK), Londres (LON), Los Angeles (LA), Milão (MIL), Nova Iorque (NY), Paris (PAR), Cingapura (SIN), Tóquio (TOK).

2. Cidades do Grupo Beta: Bruxelas (BRU), Madri (MAD), México (MEX), Moscou (MOS), São Francisco (SF), São Paulo (SÃO), Seul (SEO), Sidney (SYD), Toronto (TOR), Zurique (ZUR).
3. Cidades do Grupo Gamma: Amsterdã (AMS), Atlanta (ATL), Bangcoc (BAN), Barcelona (BAR), Beijing (BEI), Berlim (BER), Boston (BOS), Budapeste (BUD), Buenos Aires (BA), Caracas (CAR), Copenhagen (COP), Dallas (DAL), Dusserdorf (DUS), Genebra (GEN), Hamburgo (HAM), Houston (HOU), Istambul (IST), Jacarta (JAK), Johannesburg (JOH), Kuala Lumpur (KL), Manila (MAN), Melbourne (MEL), Miami (MIA), Mineapolis (MIN), Montreal (MON), Munique (MUN), Osaka (OSA), Praga (PRA), Roma (ROM), Santiago (SAN), Shanghai (SHA), Estocolmo (STO), Taipei (TAI), Washington (WDC), Warsaw (WAR).

A Figura 2.4 apresenta o padrão regional dentro desse novo mapa mundial de conexões. Existem três zonas geográficas principais: Europa (dividida em suas três subregiões, leste, sudeste e nordeste), Estados Unidos e Ásia. Também aparecem quatro áreas importantes — América Latina, Canadá, Austrália e África — e mais quatro cidades que não fizeram parte de nenhuma das regiões — Moscou, Istambul, Osaka e Kuala Lumpur.

Figura 2.4

Tendências regionais no mapa mundial das conexões em 2001



FONTE: TAYLOR, P. J. et al. A new mapping of the world for the new millennium. **The Geographical Journal**, v. 167, n. 3, Sept. 2001.

Taylor *et al.* (2001) sustentam no final do trabalho que as conexões mundiais de bens, serviços e informações definitivamente apresentam uma nova configuração do mapa mundial, que acentua a polarização geográfica em torno dos países mais avançados.[26]

O estudo de Graham (1999) apresenta também uma boa contribuição, ao listar um escore de competitividade da rede de telecomunicações de 25 principais cidades do mundo. A Tabela 2.1 discrimina a tarifa de telecomunicações, a escolha da infra-estrutura física de telecomunicações e o serviço oferecido da conexão em uma espécie de escore das principais cidades do mundo.

O resultado apresentado oferece um retrato revelador do grau de competitividade intensa em um número pequeno de cidades que concentram uma alta demanda e que estão localizadas dentro de uma região econômica do mundo que tem se lançado ativamente no desenvolvimento de suas telecomunicações.

Graham (1999, p. 939) salienta que, apesar de as cidades maiores disporem dos melhores escores em termos de telecomunicações, a diferença entre as melhores e as piores está diminuindo ano após ano.

Pode-se notar que cinco cidades norte-americanas (Nova Iorque, Chicago, Los Angeles, São Francisco e Atlanta) dispõem dos mais altos escores de competitividade em termos de telecomunicações. Nova Iorque, por exemplo, atingiu um escore total de 438, sendo que o máximo possível é 500; a tarifa tem um nível de 148 (com o máximo de 171); a escolha da conexão da infra-estrutura física chegou a 182 (de um máximo de 221); e a disponibilidade de uma conexão sofisticada apresentou um escore de 108 (de um máximo de 108). Portanto, é a cidade, em termos mundiais, com o maior nível de tecnologia de telecomunicações.

Londres é a cidade com a mais alta competitividade fora dos Estados Unidos. A seguir vêm Estocolmo, Paris, Sidnei, Hong Kong, Frankfurt e Amsterdã, que recentemente tiveram um avanço muito grande nas telecomunicações. As outras cidades vêm após, por apresentarem uma competitividade mais reduzida em relação às demais. Geralmente, elas dispõem de reduzida concorrência em termos de empresas que prestam o serviço de telecomunicações, cobram altas tarifas e não têm disponibilidade de mais avançada e sofisticada conexão, como, por exemplo, cabos de fibras óticas. As cidades das nações latino-americanas tendem a permanecer nas últimas colocações em virtude de seus governos relutarem para aderir à privatização do setor.

---

[26] Essa pesquisa é, na realidade, uma atualização de uma pesquisa que havia sido realizada dois anos antes (Smith et al., 1999) pelos mesmos autores, que utilizaram a mesma metodologia e chegaram à mesma conclusão: geograficamente, o mundo está concentrado em três arenas globais, a parte norte dos Estados Unidos, a parte ocidental da Europa e a Ásia do Pacífico.

Tabela 2.1

Escore das 25 principais cidades segundo a competitividade da sua infra-estrutura em telecomunicações — 1998

ORDEM	CIDADE	ESCORE TOTAL	TARIFA	ESCOLHA DA REDE	CONEXÃO UTILIZADA
1	Nova Iorque	438	148	182	108
2	Chicago	428	154	166	108
3	Los Angeles	428	152	168	108
4	São Francisco	425	149	168	108
5	Atlanta	409	141	160	108
6	London	391	131	161	99
7	Estocolmo	386	129	149	108
8	Toronto	361	123	148	90
9	Paris	337	118	129	90
10	Sidnei	331	123	118	90
11	Hong Kong	328	107	149	72
12	Frankfurt	321	78	135	108
13	Amsterdã	308	100	118	90
14	Tóquio	300	77	133	90
15	Bruxelas	294	97	107	90
16	México	283	93	118	72
17	Zurique	276	100	86	90
18	Milão	267	101	94	72
19	Kuala Lumpur	256	90	94	72
20	Tel-Aviv	230	110	66	54
21	Cingapura	206	108	44	54
22	Johannesburg	161	76	50	36
23	São Paulo	135	44	55	36
24	Moscou	134	26	72	36
25	Beijing	105	48	39	18
Máximo escore (possível)		500	171	221	108

FONTE: GRAHAM, S. Global grids of glass: on global cities, telecommunications and planetary urban networks. **Urban Studies**, v. 36, n. 5-6, 1999.

NOTA: Os escores são baseados no valor das tarifas de telecomunicações, na escolha da infra-estrutura física de telecomunicações e na disponibilidade da mais avançada e sofisticada conexão (como, por exemplo, a fibra ótica).

Este capítulo procurou organizar um painel tanto dos conceitos como dos principais aspectos relacionados com as redes de cidades. Foram trazidas como exemplo as características de duas redes de cidades: Eurocities e Sister-Cities, com o intuito de ambientar o leitor sobre o tema. Além disso, foi organizado o conhecimento que se tem na atualidade sobre as conexões internacionais e como elas estão provocando um novo desenho do mapa mundial. Todas essas informações são importantes, e julgou-se oportuna a sua abordagem, pois servem de apoio ao entendimento da metodologia de análise da Rede Mercocidades.

3 - ASPECTOS METODOLÓGICOS NA ANÁLISE DAS REDES DE CIDADES

O objetivo deste capítulo é, inicialmente, apresentar o arcabouço teórico da sociedade em rede, caracterizando-se a revolução tecnológica da informação que impulsionou as redes de cidades. A seguir, detalham-se as duas propostas metodológicas utilizadas para analisar as redes de cidades. Por último, discutem-se a análise de um fenômeno na sua totalidade e também a pesquisa baseada na história imediata e comparativa.

Ao investigar a complexidade das novas economia, sociedade e cultura, Castells (1999, p. 24) caracteriza a existência de uma revolução da tecnologia da informação nos anos 60. Argumenta que a revolução da tecnologia da informação é, no mínimo, um evento histórico da mesma importância da Revolução Industrial do século XVIII, induzindo um padrão de descontinuidade nas bases materiais da economia, da sociedade e da cultura. Segundo ele, esse assunto é importante devido à penetrabilidade de seu objeto (informacionalismo) em todos os domínios sociais e expressões culturais. A origem do novo paradigma tecnológico ocorreu nos Estados Unidos, com a criação da *internet*. Foi um esquema ousado, imaginado pelos funcionários da Agência de Projetos de Pesquisa Avançada do Departamento de Defesa dos Estados Unidos, para impedir a destruição do sistema norte-americano de comunicações pelos soviéticos, em caso de guerra nuclear. O resultado foi uma arquitetura em rede, que não pode ser controlada a partir de nenhum centro e é composta por milhares de redes de computadores autônomos com inúmeras maneiras de conexão.

Para Castells (1999, p. 33), a perspectiva teórica que fundamenta essa abordagem postula que as sociedades são organizadas em processos estruturados por relações historicamente determinadas de produção, experiência e poder.[1] "A comunicação simbólica entre os seres humanos e o relacionamento entre estes e a natureza, com base na produção, na experiência e no poder,

[1] Produção é a ação da humanidade sobre a matéria para transformá-la. Experiência é a ação dos sujeitos humanos sobre si mesmos. Poder é aquela relação entre os sujeitos que, com base na produção e na experiência, impõe a vontade de alguns sobre os outros pelo emprego potencial ou real de violência física ou simbólica.

cristalizam-se ao longo da história em territórios específicos e, assim, geram culturas e identidades coletivas."

Mais adiante, ele discute o produto do processo produtivo, o modo de produção e os modos de desenvolvimento. Neste último, define três: o agrário, o industrial e o informacional. No agrário, a fonte de produtividade resulta dos aumentos da mão-de-obra e dos recursos naturais; no industrial, a fonte de produtividade reside na introdução de novas fontes de energia; e, no modo informacional,[2] a fonte de produtividade acha-se na tecnologia de geração de conhecimentos, de processamento da informação e de comunicação de símbolos.

Segundo o autor, esse paradigma tecnológico tem cinco características. A primeira é que a informação é a sua matéria-prima. O segundo aspecto refere-se à penetrabilidade dos efeitos das novas tecnologias, no sentido de que todos os processos de nossa existência individual são diretamente moldados pelo novo meio tecnológico. A terceira característica refere-se à lógica de redes em qualquer sistema ou conjunto de relações que use essas novas tecnologias da informação. A quarta característica é a flexibilidade. Os processos são reversíveis, as organizações e as instituições podem ser modificadas e até mesmo fundamentalmente alteradas pela reorganização de seus componentes. A quinta característica é a crescente convergência de tecnologias específicas: a microeletrônica, as telecomunicações, a optoeletrônica e os computadores são todos integrados nos sistemas de informação.

Castells (1999, p. 497) argumenta que as funções e os processos dominantes na era da informação estão cada vez mais organizados em torno de redes, que constituem a nova morfologia social de nossas sociedades. A informação representa o principal ingrediente de nossa organização social, e os fluxos de mensagens e imagens entre as redes constituem o encadeamento básico de nossa estrutura social. Também Hobsbawm (1995, p. 92) concorda com esse ponto, argumentando que a história mundial, desde a Revolução Industrial, tem sido de acelerado progresso técnico, de contínuo, mas irregular, crescimento econômico e de crescente "globalização". Para o autor, isso leva a duas situações: uma divisão mundial cada vez mais elaborada e complexa do trabalho e

[2] Um aspecto importante é a distinção que o autor faz sobre a sociedade de informação e a sociedade informacional. O termo sociedade de informação enfatiza o papel da informação na sociedade. Em seu sentido amplo, a informação foi crucial em todas as sociedades, inclusive na Europa medieval. O termo informacional indica o atributo de uma forma específica de organização social em que a geração, o processamento e a transmissão da informação se tornam as fontes fundamentais de produtividade e poder devido às novas condições tecnológicas surgidas nesse período histórico.

uma rede cada vez maior de fluxos e intercâmbios que ligam todas as partes da economia mundial ao sistema global.

Um outro aspecto a considerar é em relação ao Estado. Sabe-se que, atualmente, é difícil equiparar nações e Estados ao binômio Estado-Nação,[3] uma vez que existe uma contradição diante do exame dos registros de longo prazo estruturados em perspectiva global. Isso tem que ser realizado num determinado contexto histórico (Castells, 1999a, p. 69).

Existe uma crise fiscal internacional do Estado-nação, baseada na dependência das finanças dos governos dos mercados globais e dos empréstimos externos. Analisando-se dados do grau de dependência do capital externo (relações dívida pública externa/reservas monetárias e dívida pública externa/ /exportações), três grandes tendências podem ser destacadas:

a) o Estado ainda desempenha importante papel econômico, que exige financiamentos complementares provenientes de outras fontes que não a arrecadação;
b) o empréstimo contraído pelos governos, com a grande exceção do Japão, tem criado uma relação de dependência cada vez maior de empréstimos externos, a ponto de superar as reservas monetárias dos bancos centrais, bem como o desempenho das exportações; e,
c) no caso particular do Estado japonês, tem havido sucesso na manutenção de sua autonomia fiscal em relação ao capital externo.

Assim, a comunicação via computador foge ao controle do Estado-nação, abrindo as portas a uma nova era de comunicação extraterritorial. Castells (1999a, p. 302) dá alguns exemplos de países (China, Alemanha, EUA e França) que tentaram uma série de medidas de proibição do livre acesso à *internet* com respeito a questões que variavam desde informações de cunho político e financeiro na China até pornografia infantil nos Estados Unidos. “O cerne da questão eram os fluxos de informação transnacionais, que dificultam a tomada de medidas judiciais contra a fonte da informação, mesmo quando esta é identificada.” Conclui que, nos próximos anos, os Estados-nação estarão lutando para controlar as informações que circulam nas redes de telecomunicações interconectadas de forma global. Mas, argumenta o autor, essa é "uma batalha perdida". Considera que se está ingressando na era da supranacionalidade e de uma forma de governo global, dando o exemplo da

[3] Castells (1999a, p.69) argumenta que existem vários tipos de nações e Estados. Nações sem Estados: Catalunha (região basca) e Escócia. Estados sem nações: Cingapura e Taiwan. Estados plurinacionais: Espanha, Reino Unido e antiga União Soviética. Estado uninacional: Japão. Estados que compartilham uma nação: Coréia do Norte e Coréia do Sul. Nações que compartilham um Estado: irlandeses na Irlanda e no Reino Unido.

União Européia, que é um caso de formação de cartel político. Com isso, os Estados-nação ainda podem obter, coletivamente, algum nível de soberania dissociada da nova desordem global, para, em seguida, compartilhar com seus membros dos benefícios gerados, segundo normas negociadas ininterruptamente.

Assim, pode-se argumentar que existe uma relevância cada vez maior do papel desempenhado pelas instituições internacionais e pelos consórcios supranacionais nas políticas mundiais, e esse é o preço pago pelos Estados-nação por sua precária sobrevivência.

Para Castells (1999a, p. 317), essa é a tendência dos anos 90 em todo o mundo, a descentralização, uma vez que os governos locais e regionais vêm tomando iniciativas em nome de suas respectivas populações e até mesmo elaborando estratégias de desenvolvimento distintas do sistema global, o que faz com que concorram diretamente com seus próprios Estados centrais.

Na União Européia, a responsabilidade por muitos problemas relacionados à vida cotidiana dos cidadãos foi passada para as mãos dos governos locais, inclusive, na maioria dos países, os setores de educação, ação social, cultura, habitação, meio ambiente e instalações e melhorias urbanas.

Sabe-se que as cidades e regiões em toda a Europa se associaram em torno de redes institucionais que fogem ao controle dos Estados nacionais, constituindo um dos mais eficientes *lobbys* capazes de atuar simultaneamente junto às instituições européias e a seus respectivos governos nacionais. Como se não bastasse, as cidades e regiões participam ativamente de negociações diretas com empresas multinacionais, transformando-se nos agentes mais importantes das políticas de desenvolvimento econômico, uma vez que as ações dos governos nacionais estão condicionadas às regulamentações da União Européia.

Castells (1999a, p. 318) argumenta que, na América Latina, a reestruturação da política do governo central para superar a crise dos anos 80 imprimiu novo ritmo aos governos municipais e estaduais, cujo papel fora até então, limitado, pelo acentuado grau de dependência do governo nacional, com importante exceção do Brasil.

Os governos locais, estaduais e regionais do México, do Brasil, da Bolívia, do Equador, da Argentina e do Chile beneficiaram-se de uma série de reformas sociais e econômicas, que vêm transformando a geografia institucional da América Latina. Assim, esses governos não só foram capazes de compartilhar do poder do Estado-nação, mas tiveram condições, sobretudo, de lançar as bases de uma nova legitimidade política em prol do Estado local.

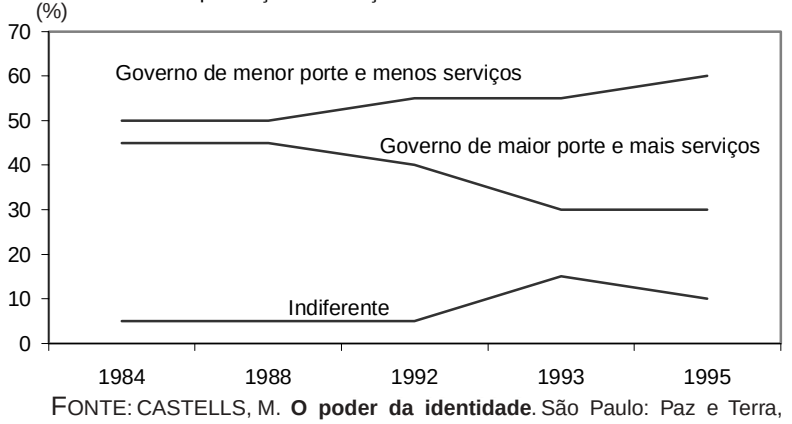
Castells (1999a, p. 336) cita uma pesquisa interessante apresentada no Gráfico 3.1. No período 1984-95, houve uma tendência de a grande maioria

dos norte-americanos optarem por um governo de menor porte e menos serviços. Assim, as forças determinantes dessa transformação do papel do governo nos Estados Unidos advêm de uma rejeição profunda e explícita ao Governo Federal pela grande maioria dos norte-americanos nos anos 90.[4]

Depois de haver sido caracterizada a revolução tecnológica da informação, convém definir uma teoria que possa explicar as redes de cidades. Para isso, reúnem-se duas metodologias distintas: a pesquisa quantitativa e a qualitativa. Por um lado, está sendo utilizada a metodologia desenvolvida em outros trabalhos, como, por exemplo, Meneghetti Neto (1989)[5], e, por outro, é escolhida a pesquisa qualitativa aprofundada no Curso de Pós-Graduação em História, que diz respeito à história oral e à análise de conteúdo.

Gráfico 3.1

Pesquisa de opinião pública sobre o porte do governo e sua respectiva prestação de seviços nos EUA — 1984-95



FONTE: CASTELLS, M. **O poder da identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 1999a. (A era da informação: economia, sociedade e cultura, v. 2).

NOTA: Os dados representam o resultado da pergunta: "Você é favorável a um governo de menor porte que preste menor número de serviços ou a um governo de maior porte que preste maior número de serviços?" (Pesquisa da ABC News/The Washington Post, 1984, 1988, 1 992 e **The Los Angeles Times**, 1993 e 1995).

[4] Também no Rio Grande do Sul é observado o mesmo fenômeno. Uma pesquisa implementada pelo Laboratório de Observação Social da UFRGS constatou que a população considera que a esfera de governo municipal é a que deve ter maior influência sobre o desenvolvimento (Pesquisa..., 2002, p. 8).

[5] No item 3.3, será examinado este trabalho com mais detalhes.

3.1 - As redes de cidades segundo a pesquisa quantitativa

Revisando a literatura da pesquisa quantitativa, principalmente aquela relacionada com a economia regional, pode-se argumentar que essa área 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 baseia-se 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 interação entre eles. Por outro lado, o custo e o sacrifício em deslocar-se no espaço reduzem paulatinamente essa interação, quanto maior for a distância entre dois pontos. Por isso, admite-se 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 cursos, transferências financeiras entre cidades, 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 recebidas continuamente e trocadas entre eles.

O modelo gravitacional é bastante útil no delineamento inicial dos limites das áreas de influência dos diversos centros, ou seja, no 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, o que tende a decrescer progressivamente. Entretanto não se consegue explicar a cooperação e o relacionamento das cidades em rede, pois a variável distância perdeu significado pelos avanços da *internet.*

Uma atualização desse assunto foi dada por Capello (2000)[6], que investigou uma rede de cidades. A autora procurou trabalhar com a pesquisa quantitativa, medindo o impacto da Rede de Cidades com Saúde[7] sobre as cidades participantes da rede, ou seja, privilegiando a área da economia regional. Ela formulou a Teoria das Redes de Cidades, entendendo 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 contempla 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 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 é a própria rede. As relações entre as cidades ocorrem na base da 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 hierarquizando-se as diversas regiões econômicas de acordo com sua posição numa rede de interdependência envolvendo várias localidades. Outras relações não territoriais e 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 sucede 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. Essa representa a principal vantagem econômica de que a rede dispõe. Na realidade, o importante não é mais minimizar os custos de transporte, mas explorar as economias de escala numa relação complementar e com uma sinergia de atividades de cooperação alcançada através da participação da rede. Nesse sentido, a rede é uma espécie de clube, onde todos se beneficiam. Sendo assim, os custos privados marginais da participação na rede

---

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

[7] A Rede de Cidades com Saúde reúne 36 cidades de toda a Europa e iniciou em 1988, quando cerca de 54% dessas entraram para a Rede. As cidades restantes entraram depois de 1992.

diferem dos benefícios privados marginais, e as vantagens da rede tornam-se externalidades positivas no sentido econômico do conceito.

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.

Além disso, Capello (2000) faz mais reflexões sobre as diferentes metas que podem caracterizar a decisão das cidades de aderirem a uma rede. Elas podem ser definidas, em termos de ordem de importância, como segue.

A primeira é a meta da eficiência. Como no caso das empresas privadas, através de uma rede, a administração pública pode aumentar sua eficiência na esfera da tomada de decisões; isso se deve à possibilidade tanto de ganhar informações adicionais, como também de adquirir *know-how* da rede, que oferece a base para reduzir as incertezas, os riscos e as informações assimétricas. Isso pode inspirar soluções operacionais para problemas urbanos. Uma determinada solução prática que foi vivenciada por outras cidades pode dar eficiência a uma política urbana específica, que pode estar sendo desenvolvida e administrada de uma maneira tradicional, sem a implementação de ações de políticas conjuntas com outras cidades.[8]

A segunda é a meta da sinergia, no sentido de um esforço coordenado de várias cidades na realização de uma função. Nesse caso, as economias de escala necessárias são oferecidas pela própria rede. Exemplos de sinergia da rede são as cidades com centros financeiros desenvolvidos, cujos mercados estão virtualmente integrados através de uma infra-estrutura de telecomunicações avançada, ou cidades turísticas conectadas a itinerários culturais e históricos. Como foi mencionado, esse pode ser o caso de cidades que cooperam entre si, ordenando a demanda ao invés de competirem entre si. A meta da sinergia permite o encontro de um volume suficiente de população para a implementação de projetos no que diz respeito tanto às condições de demanda (mercado) como às de oferta (produção).

A terceira é a meta da competência. A rede de cidades permite aos participantes adquirirem *know-how* para uma eficiente e avançada política urbana, administrada de maneira cooperativa entre as cidades. A inovação técnica (por exemplo, para um controle mais eficiente do tráfego urbano) e/ou uma nova solução organizacional para a administração de uma política urbana (por exem-

[8] Exemplo disso é a utilização de novas técnicas, para o caso de resíduos sólidos, que deram certo em outras cidades, sem a necessidade de serem desenvolvidos programas e estratégias em conjunto.

plo, o processo participativo para projetos comuns entre instituições e com cidadãos, bem como aproximações intersetoriais para as questões urbanas) dão corpo aos casos de sucesso previamente experimentados por outras cidades e facilmente se tornam um bom começo para uma política urbana bem-sucedida numa cidade.

Tais vantagens refletem o comportamento da rede de cidades: elas aparecem pelo trabalho da rede, mas sua distribuição é diferente nesses três casos. Uma nova informação num projeto urbano específico pode bem representar uma solução dos problemas urbanos (por exemplo, o manejamento de novas políticas, como no caso de resíduos sólidos); um mercado maior pela sinergia da rede é mais estratégico em termos de médio prazo, reforçando a posição da cidade na competição urbana internacional.

Entretanto um crescimento mais sustentável de longo prazo requer uma integração maior, para evitar externalidades negativas (na área social, na esfera econômica e na de desenvolvimento). Isso deve ser atingido através de soluções inovadoras em termos técnicos e organizacionais. Nessa perspectiva, a meta da competência representa a estratégia maior para uma cidade participante da rede, alcançada através de um esforço cooperativo entre cidades com o mesmo porte e problemas semelhantes.

Para obter as vantagens mais estratégicas da rede, é necessário ter três condições específicas em termos de participação. A primeira é ter, essencialmente, seriedade em participar da rede. A meta de competência 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 também organizar encontros da rede.

A segunda condição é ter flexibilidade no que diz respeito às mudanças organizacionais. Um programa sustentável requer mudanças organizacionais nos procedimentos administrativos. A transição em torno de aproximações intersetoriais para os problemas urbanos (tanto entre diferentes órgãos como entre os cidadãos) representa mudanças difíceis na maneira como as administrações estão acostumadas a trabalhar. Esse tipo de procedimento requer integração funcional, eliminação de alguns cargos antigos e criação de outros novos.

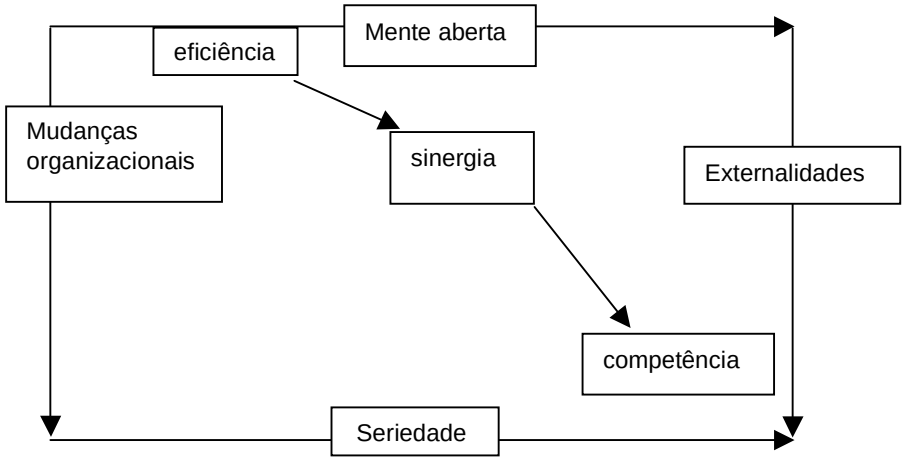
E a última condição é ter uma atitude aberta para o trabalho na rede. A participação ativa na rede requer mentalidade e atitude positivas dos administradores públicos, de tal forma que eles aceitem as mudanças organizacionais necessárias para alcançar as externalidades da rede. Essa atitude freqüentemente resulta de uma experiência prévia de estratégias de rede.

Como mostra a Figura 3.1, existe uma inter-relação forte entre esses elementos e o alcance de externalidade da rede: quanto maiores a seriedade em

participar, a atitude aberta e a possibilidade de mudanças organizacionais, melhor a chance de surgir uma externalidade positiva.

Figura 3.1

O paradigma das redes de cidades



FONTE: CAPELLO, R. The city network paradigm: measuring urban network externalities. **Urban Studies**, v. 37, n. 11, p. 1925-1945, 2000.

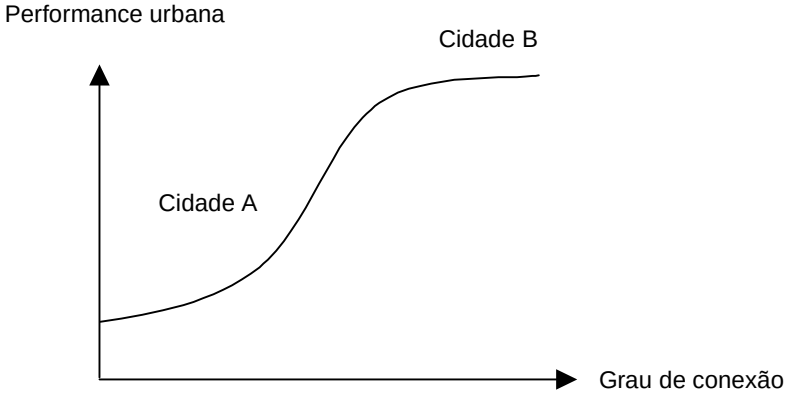
A Teoria das Redes de Cidades sugere que, quanto maior a conexão da rede, maior será o desempenho dos seus membros em termos de políticas locais vitoriosas. Assim, pode-se dizer que, quanto maior a conexão de uma cidade na rede, maior será a atuação em termos de políticas locais de sucesso.

Isso também significa que o benefício que a cidade recebe da conexão da rede é resultado de seu próprio esforço, então, a produção de externalidade positiva existe — uma situação representada no Gráfico 3.2.[9] A estrutura da rede de cidades sugere que a participação de uma cidade na rede deve lhe oferecer uma maior atuação em termos de implementação de políticas urbanas.

[9] Através do Gráfico 3.2, é possível entender que, à 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, apresenta uma atuação inferior em relação à outra.

Gráfico 3.2

Relação entre a performance urbana e o grau de conexão
de uma cidade na rede — 2000



FONTE: CAPELLO, R. The city network paradigm: measuring urban network externalities. **Urban Studies**, v. 37, n. 11, p. 1925-1945, 2000.

Isso significa que se deve esperar uma relação positiva entre o grau de 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 de sucesso implementadas graças à sua inserção na rede e **C** é o grau de conexão.

Entretanto a impressão que se tem é que uma participação passiva na rede pode levar a vantagens muito específicas para a cidade (em termos de se conseguir uma informação que tenha muita utilidade para a cidade). Por outro lado, pode-se esperar que uma participação ativa aprofunde positivamente as externalidades da rede.

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

Para isso, durante um encontro da rede, em abril de 1997, na Cidade de Gothenburg, Capello (2000) aplicou um questionário a todos os representan-

tes das cidades-membros da Rede de Cidades com Saúde (Quadro A1). Foram colhidas informações em relação a quatro aspectos que mais tarde foram transformados em índices.

O primeiro aspecto foi em relação às características estruturais das cidades, para avaliar diferentes comportamentos de acordo com diferentes características. O segundo levou em consideração as informações das metas e o comprometimento da cidade com a rede, para ver a hierarquia das metas, a seriedade do empenho e os processos de aprendizagem em participar da rede. O terceiro ponto analisado por Capello (2000) foi quanto às iniciativas das cidades, às suas ações e aos seus projetos desenvolvidos. Tais dados foram importantes para avaliar a presença da cidade na rede. E, finalmente, foram coletadas informações sobre os projetos específicos da cidade com a rede, para avaliar a capacidade individual da cidade na utilização da mesma. Nesse caso, são considerados dados dos projetos da cidade sugeridos pela rede.

A partir desses quatro aspectos, Capello (2000) construiu três índices: o de conexão, o de uso intensivo da rede e o de performance urbana. O índice de conexão[10] mediu a seriedade da participação de cada cidade na Rede de Cidades com Saúde. O índice de uso intensivo[11] da rede permitiu avaliar a utilização da rede por cidade, sendo que quanto mais alto esse índice, maior a exploração da rede. E o último índice foi o de desempenho urbano[12], que mediu a quantidade de vezes em que foi implementada uma política local sugerida pela rede.

Os resultados obtidos por Capello (2000) através de regressões simples e multivariadas confirmaram as suas expectativas: quanto mais alto o grau de conexão da cidade na rede, maior será a sua atuação. Isso também confirmou que as cidades alcançaram uma vantagem, ou seja, uma externalidade: cidades que pertencem a uma rede tendem a levar vantagem em relação a outras na implementação de uma política local.

---

[10] O índice de conexão foi construído através de: a conexão da cidade com a Rede de Cidades com Saúde, medida pelo número de encontros nos quais a cidade esteve presente, e o número de Multi-Action City Plans (MCAP) em que cada cidade participou, multiplicado pelo número de cidades envolvidas em cada MCAP.

[11] O índice de uso intensivo foi construído como uma proporção entre a quantidade de cidades que desenvolveram uma política urbana e a soma ponderada da quantidade de cidades envolvidas com a MCAP e a quantidade de encontros de que cada cidade participou.

[12] Esse índice foi construído como a proporção entre o número de projetos vitoriosos graças à cooperação vinda através da Rede de Cidades com Saúde e o número total de projetos vitoriosos executados por cidade.

Também concluiu que, caso a cidade participe ativamente da rede, as vantagens alcançadas podem, inclusive, aumentar. É lógico que as vantagens podem ser maiores quando a participação de uma cidade é séria e ativa.

Mais adiante, a autora oferece uma generalização do comportamento das cidades ao se filiarem a uma rede. Classifica as cidades em quatro categorias de comportamento: oportunístico, explorativo, eficiente e estratégico.

No primeiro grupo (oportunístico), classificou aquelas cidades que entravam na rede justamente para legitimar suas políticas locais. São, geralmente, grandes cidades, caracterizadas por baixo nível da taxa de desemprego. Estas estavam conscientes das vantagens encontradas e usavam a rede para seus propósitos de curto prazo (como legitimação política de um projeto local específico). Além disso, elas não manifestavam interesse de continuar a desenvolver esse comportamento por muito mais tempo.[13]

Um segundo e diferente perfil de comportamento na rede é aquele chamado de comportamento explorativo, que surge quando as cidades participam da rede de forma séria, investindo muito na sua experiência e procurando aproveitá-la como um processo de aprendizagem, pensando um modo de explorá-la melhor.

O terceiro grupo de comportamento na rede é o eficiente. Cidades que pertencem a esse grupo entraram na rede com a meta de ganhar simplesmente informações e alcançar vantagens típicas, como eficiência econômica e economia de escala.

O último grupo de cidades é o chamado de comportamento estratégico, no sentido de as cidades obterem as maiores vantagens estratégicas da rede, como a aquisição de *know-how*, e é aquele que apresenta maior número de casos de sucesso na rede, como era o esperado. De fato, esse resultado é muito interessante, à medida que ressalta, uma vez mais, a relação que existe entre a intensidade do uso e o grau de sucesso em termos de políticas locais implementadas através da rede. Cidades capazes de obter novos conhecimentos da rede também são aquelas que obtêm as mais altas vantagens em termos de políticas locais. Capello (2000) conclui sobre a validade da Teoria da Rede de Cidades demonstrando, de um ponto de vista empírico, a existência de vantagens para a cidade que adere a uma rede. O trabalho também mostra que, apesar de as cidades entrarem para a rede com diferentes propósitos e se comportarem na rede de maneira diferente, um comportamento cooperativo

---

[13] Segundo Capello (2000), essas cidades não exploravam as vantagens estratégicas, como aquisição de *know-how* por exemplo. Cabe salientar que, mais adiante, a Cidade de Porto Alegre pode se adequar ao comportamento oportunístico sugerido por Capello. Isto porque foi destacado por um dos representantes da rede um elemento de projeção política interna. Ver o depoimento de Ferrer (2000) no item 4.6.2.

garante o alcance de vantagens estratégicas. Ademais, a melhor estratégia na rede, desenvolvida com competência, requer uma participação séria, um alto grau de flexibilidade organizacional e uma atitude aberta em termos de comportamento na rede.

De uma forma geral, a pesquisa quantitativa procurou explicar as cidades em rede com base no modelo gravitacional, que, apesar de ser bastante útil, não conseguiu explicar a cooperação e o relacionamento das cidades. Capello (2000) avançou muito no conhecimento que se tem sobre as redes de cidades, apresentando suas características, suas diferentes metas e definindo a relação entre a performance urbana e o grau de conexão das cidades. Além disso, classificou as cidades em quatro categorias de comportamento. No próximo item, será visto como o conhecimento que se possui sobre as redes de cidades pode avançar ainda mais se utilizando a pesquisa qualitativa.

3.2 - As redes de cidades segundo a pesquisa qualitativa

Uma contribuição ao trabalho de Capello (2000) poderia ser dada pela pesquisa qualitativa sugerida pela história, que trabalha com depoimentos abertos e também com a análise de documentos oficiais sugerida por Veyne (1987), Bardin (1991) e Thompson (1992). Essa metodologia se empenha em entender o discurso que está nas entrelinhas e que é revelado por uma análise totalmente voltada às palavras utilizadas e ao conteúdo desenvolvido nos documentos escritos. Tal metodologia pode ser somada à análise quantitativa, acrescentando ao pesquisador uma série de aspectos novos.[14] Em primeiro lugar, buscou-se fazer um levantamento bem minucioso de todos os documentos da Rede Mercocidades que estavam disponibilizados pela *internet*, encontrados nos *sites* da Prefeitura de Porto Alegre e da Intendência de Montevidéu. O Quadro 3.1 discrimina quase 30 documentos que reúnem mais de 100 páginas.

[14] Como bem esclarece Grele (1991), ao se optar por essa linha de investigação, o que está sendo produzido não são produtos da época que se está investigando, mas, sim, do aqui e agora. Trata-se de fatos sobre o que o processo de formação da Rede Mercocidades lembra, depois de já terem passado mais de cinco anos. Como tal, é impossível não ser influenciado pela memória pessoal e pela forma coletiva com que a experiência da Rede Mercocidades é explicada por membros que estiveram à frente do processo. Assim, é importante ter-se em mente que se estão levando em conta os fatos da criação da Rede Mercocidades que lembram na atualidade como ocorreu a discussão no passado.

Quadro 3.1

Lista dos documentos oficiais da Rede Mercocidades e número de páginas — 1999

NÚMERO DE ORDEM	TÍTULO DO DOCUMENTO OFICIAL	NÚMERO DE PÁGINAS
1	Calendário de Atividades da Rede Mercocidades — 1999	2
2	Endereços dos Intendentes da Rede Mercocidades	11
3	Estatuto Social da Rede Mercocidades	9
4	Carta de Intenção de Formação da Rede	2
5	Ata da I Reunião de Cúpula — 15.11.95	2
6	Ata da II Reunião de Cúpula — 06.09.96	3
7	Histórico da Rede Mercocidades	1
8	Plano de Ação do Biênio 1996-97	3
9	Declaração de Porto Alegre	3
10	I Reunião do Conselho — 13.12.96	4
11	Declaração de Brasília	3
12	Acordo de Irmanação Brasília e Assunção	2
13	Acordo de Irmanação Brasília e Buenos Aires	2
14	Acordo de Irmanação Brasília e Montevidéu	2
15	Ata da II Reunião do Conselho — 18.06.97	1
16	Ata da III Reunião de Cúpula — 12.09.97	1
17	Carta aos Presidentes	1
18	Declaração de Córdoba	2
19	Cidades Integrantes da rede Mercocidades	2
20	Unidades Temáticas da rede Mercocidades	9
21	Projetos Inscritos no Prêmio Mercocidades de Ciência e Tecnologia em 1997	10
22	Projetos Inscritos no Prêmio Mercocidades de Ciência e Tecnologia em 1998	6
23	Endereços da rede Mercocidades	3
24	Ata da I Reunião da Unidade Temática de Ciência e Tecnologia	4
25	Boletim da Secretaria Executiva da Rede Mercocidades — jul.-ago./97	4
26	Projeto de Lei de Reconhecimento da Rede Mercocidades na Argentina	3
27	*Site* da Secretaria Executiva da Rede Mercocidades	12
	TOTAL	107

FONTE: MERCOCIDADES. Documentos Oficiais. Disponível em: http://www.portoalegre.rs.gov.br/mercocidades/docum.htm Acesso em: 28 jun. 1999. MERCOCIUDADES. Intendência Municipal de Montevidéu. Disponível em: http://www.montevideo.gub.uy/mercociudades/home.htm1 Acesso em: 14 abr. 1999.

Existem atas de reuniões, endereços, acordos, declarações, planos e cartas que mostram bem a visão de mundo dos prefeitos que ocupam a direção da Rede Mercocidades. Além disso, foram obtidos dois documentos muitos importantes: a carta de intenção da formação da rede e a íntegra do estatuto social da Rede Mercocidades. Assim, de posse desses documentos, foi feita uma releitura dos documentos dos intendentes e dos dirigentes da Rede Mercocidades, procurando entender-se o discurso que se encontrava nas entrelinhas dos mesmos.

Vários exemplos[15] podem ser dados sobre a existência de um tom separatista (ou uma espécie de "independência") das outras esferas governamentais; uma visão superficial de solução para todos os problemas cotidianos das cidades (desde que as mesmas se insiram na rede); e, principalmente, não ficou muito claro quais foram os resultados efetivos alcançados pelas cidades que compõem a rede. Além disso, ainda não existe uma articulação maior entre as cidades participantes da Rede Mercocidades.

Em segundo lugar, buscou-se entrevistar pessoas que foram fundamentais na constituição da Rede Mercocidades. Tudo o que interessava era fazer o depoente falar. A tática foi a de manter-se o máximo possível em segundo plano, apenas fazendo algum gesto de apoio, mas não introduzindo comentários ou contra-argumentações.

Na realidade, não era ocasião de discutir com o interlocutor, até porque ele poderia muito bem introduzir novos temas que nem se imaginava.[16] Foram realizados seis depoimentos ao longo de oito meses, no ano 2000. Com algu-

---

[15] Convém ressaltar a questão da articulação entre as cidades da Rede. Manuseando o Estatuto Social da Rede Mercocidades, pode-se notar que o artigo 2º, inciso c, estabelece que um dos seus fins é o de criar mecanismos de comunicação em rede entre as cidades, a fim de facilitar o intercâmbio de experiências e informações (Mercocidades, 1999a). Entretanto, no I Encontro de Responsáveis de Cooperação Internacional da Rede Mercocidades, em 29 de abril de 1999, através da lista de presença — à qual se teve acesso —, ficou evidenciado que, dos 18 participantes presentes no encontro, somente quatro dispunham de endereço eletrônico (*e-mails*). Aliás, a própria Secretaria-Executiva da Rede Mercocidades chamou a atenção dos participantes para a necessidade de providenciar a integração das cidades pela *internet*, pois a articulação através de fax estava tornando muito custosa a vinculação das informações. Isso expõe uma clara evidência na rede: faltam uma articulação maior entre as cidades e a tecnologia mais avançada (*internet*), que poderia dinamizar a troca de informações da Rede.

[16] O principal objetivo não era buscar novas informações ou evidências, mas, sim, fazer um registro subjetivo de como um técnico olha para trás e enxerga a Rede Mercocidades; exatamente, o modo como fala sobre a Rede, como a ordena, a que dá destaque, o que deixa de lado, as palavras que escolhe e que são importantes para a compreensão de qualquer entrevista. Assim, quanto menos seu testemunho for moldado pelas perguntas do entrevistador, melhor. Essa linha de postura está bem mais detalhada em Thompson (1992, p. 258).

mas exceções, a pergunta-chave foi: como se deu a constituição da Rede Mercocidades? Em geral, os entrevistados eram personalidades públicas, como o Prefeito, o Subsecretário de Estado, o Secretário de Município e três ex--Assessores do Prefeito. Os depoimentos duraram em torno de 40 minutos. É óbvio que pessoas desse tipo são geralmente mais rígidas e competentes (no sentido da clareza do raciocínio) do que um informante típico na história oral, que, muitas vezes, apresenta informações muito vagas, como bem esclarece Thompson (1992, p. 275).

Deve ser compreendido que, em muitos casos, as entrevistas realizadas obrigaram as pessoas a tornarem suas vidas algo novo do ponto de vista antropológico. Foi pedido a elas que justificassem ações e idéias que, ao longo de suas vidas, nunca sonharam ter que justificar. As pessoas foram forçadas a ingressar na história através de formas muito singulares, deixando, sempre que possível, o raciocínio do depoente fluir sem alguma intervenção.[17] Quando isso acontece, lembra Grele (1991, p. 276), é interessante entender esse fenômeno e os efeitos que exerce sobre o material que é coletado, bem como as oportunidades especiais de análise que apresenta. Essa deveria ser uma das maiores prioridades da pesquisa qualitativa, particularmente se existe preocupação com questões de consciência.

O Quadro 3.2 apresenta os depoentes escolhidos, que tiveram, ou que ainda tinham, no período dos depoimentos (no segundo semestre do ano 2000), uma atuação decisiva em torno da criação e da execução das políticas de Rede Mercocidades. Todos estavam credenciados para falar pela rede e, por essa razão, possuíam uma idéia firme a respeito da própria história da Rede Mercocidades.

Uma característica básica é que todos (com exceção de Vanessa Marx) eram do Partido dos Trabalhadores, ou seja, ocupavam cargo de confiança na época em que estavam vinculados com a Rede Mercocidades.

É necessário ser destacado também que a Rede Mercocidades, desde a sua criação, foi parte coadjuvante da política de governo.[18]

---

[17] Talvez esse aspecto seja um dos grandes diferenciais da pesquisa qualitativa, ao procurar, de todas as formas, não afetar o comportamento das pessoas envolvidas nas entrevistas. Em outras palavras, ela procura ser o menos intrusa possível, pois, como bem esclarecem Bogdan e Biklen (1998, p. 35), quanto mais intrusa e controlada a pesquisa, tanto maior a possibilidade de que o pesquisador acabe estudando o efeito de seu próprio método, em vez de estudar o que realmente era seu objetivo estudar.

[18] O Presidente de honra do PT, Luiz Inácio Lula da Silva, é bem claro quanto a esse ponto. Ele induz as cidades a pensarem o global. Num artigo para o jornal **Zero Hora**, 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, 2000, p. 19). Mais adiante, essa relação fica muito clara no item 4.6.2.

Quadro 3.2

Depoentes, sua função atual e sua relação com a Rede Mercocidades — 2000

NOME DOS DEPOENTES	FUNÇÃO QUE OCUPAVA	RELAÇÃO COM A REDE MERCOCIDADES
Vanessa Marx	Coordenadora de Cooperação Internacional da Secretaria de Captação de Recursos e Cooperação Internacional	É a executora da articulação da Cidade de Porto Alegre com a Secretaria Executiva da Rede Mercocidades, que está em Belo Horizonte.
José H. Paim Fernandes	Secretário da Secretaria de Captação de Recursos e Cooperação Internacional	É o Secretário da Secar e, junto com Vanessa Marx, exerce uma supervisão aos trabalhos da Rede. Coordenou uma unidade temática da Rede (cooperação internacional) até o ano de 1999.
José Eduardo Utzig	Secretário Substituto da Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia	Juntamente com o Prefeito Tarso Genro, foi o principal executor de toda a articulação do início da criação da Rede Mercocidades.
Raul Anglada Pont	Prefeito de Porto Alegre	É o principal interlocutor da Cidade de Porto Alegre com a Rede Mercocidades.
João Carlos C. Ferrer	Assessor de Imprensa do Sindicato de Auditores Fiscais	Foi o principal assessor de José Eduardo Utzig enquanto esteve articulando o início da Rede.
José Antônio F. Alonso	Presidente da FEE	Provavelmente, por ter sido o Coordenador do Mercosul na época do Prefeito Tarso Genro, foi um dos primeiros executores da política de integração de Porto Alegre com algumas cidades da América Latina.

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.[19] A idéia foi depositar as fitas de gravação no Laboratório de História Oral da PUCRS.

Em quarto lugar vem o cerne da questão, a interpretação. Assim, para fazer com que a história ganhasse sentido, buscou-se apoio na análise de conteúdo da narrativa oral proposta por Bardin (1991, p. 42). 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."

A idéia da autora foi criar todo um jogo de operações analíticas mais ou menos adaptadas à natureza do material e à questão que procurava 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 expressam êxito na existência da Rede Mercocidades, ou certeza de que a rede de cidades contribui para a integração na América Latina, ficam agrupados na categoria “sucesso”, enquanto os que denotam falta de entrosa-mento, problemas administrativos e falta de eficácia nas suas ações ficam agrupados sob o título “fracasso”.[20]

---

[19] Nesta altura da narrativa do método, convém perguntar: até que ponto uma fita de gravação pode ser considerada um documento em si? Grele (1991, p. 253) salienta que essa discussão ainda não está resolvida. Enquanto quase toda a escola norte-americana admite a transcrição e afirma, de resto, a primazia desta, na França as opiniões estão divididas. Enquanto alguns afirmam categoricamente que “(...) o documento é a fita” e que qualquer prática de transcrição tira-lhe o caráter singular, outros admitem e até incentivam a transcrição oral para o escrito. Aos defensores da riqueza do som, eles opõem a dificuldade e a lentidão da escuta, a fragilidade dos suportes e a imperfeição da audição sem imagem. Eles querem, na realidade, validar o seu poder de argumentação tendo uma visão completa da testemunha e, por isso, reivindicam a gravação em vídeo.

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

Como bem salienta Bardin (1991, p. 118), a categorização é um processo de tipo estruturalista e comporta duas etapas: o inventário, que é isolar os elementos, e a classificação, que é repartir os elementos, ou seja, impor uma certa organização às mensagens. Esse é o procedimento por caixas. Essa foi a análise seguida neste estudo e em vários outros já apresentados anteriormente em seminários, como, por exemplo, em Meneghetti Neto (1999; 1999a; 2001b; 2002).

3.3 - A interpretação de um fenômeno na sua totalidade

Para aprofundar as abordagens quantitativa e qualitativa, procurou-se, em primeiro lugar, discutir o atual momento da História Econômica, para depois verificar a crítica tanto à História Econômica como ao quantitativismo. Em segundo lugar, são dados alguns exemplos de pesquisas quantitativas, e, depois, apresenta-se a proposta de se observar um fenômeno na sua totalidade. De uma forma geral, foram utilizadas as contribuições de Fragoso e Florentino (1997), Hobsbawm (1998) e de Fontana em dois estudos (1992; 1998).

Primeiramente, é interessante verificar como é analisado o atual momento por que passa a História Econômica. Fragoso e Florentino (1997) entendem que essa área agoniza. Apresentam dados da participação de teses e dissertações em História Econômica em relação ao total de defesas realizadas no programa de História, tanto da Universidade de São Paulo como da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Concluem que a participação vem diminuindo.[21]

Na realidade, esse aspecto não está muito claro no texto de Fragoso e Florentino (1997), porque outros fenômenos podem estar fazendo com que as teses na área de História Econômica estejam perdendo participação relativa. Pode estar acontecendo uma redução do poder aquisitivo da população brasi-

[21] Em relação a esse ponto, todavia, dá para levantar uma divergência. Os autores trabalham somente com participação relativa, o que pode conduzir a interpretações distorcidas de uma base de dados. Para se afirmar que realmente as teses vêm diminuindo, seria necessário também usar valores absolutos. Isto porque uma determinada área acadêmica pode estar crescendo em termos absolutos e, ao mesmo tempo, diminuindo em termos de participação relativa. Isso aparece quando uma variável cresce a uma velocidade mais rápida do que aquela que se está analisando. Até os próprios autores reconhecem que "(...) esta tendência [da diminuição] se afirmou em meio ao constante aumento global de defesas: até 1983 defendiam-se, em média, menos de dez trabalhos por ano, cifra que, a partir de 1984, nunca é inferior a 15, chegando a 32 em 1992".

leira (o que pode afetar o ingresso às universidades) e também uma diminuição dos gastos federais em instituições, como, por exemplo, CNPq e CAPES. Sem dúvida, isso aconteceu durante o Plano Collor, em 1990, e também deve ter afetado outras áreas. Ainda pode ter havido o surgimento de outros departamentos dentro dessas duas universidades (o que, automaticamente, provocaria uma diminuição da participação relativa da área de História). Além disso, podem ter havido inúmeros problemas relacionados com o corpo docente da área de História dessas duas universidades, como, por exemplo, falta de recursos, de pessoal, redução de salário, etc. Isso afetaria também outras áreas e não somente a de História Econômica.

Na realidade, os autores poderiam ter desenvolvido um aprofundamento maior nos dados, privilegiando outras universidades espalhadas por todo o País. Só para se ter uma idéia de como a História Econômica não agoniza, uma varredura simples no mês de dezembro de 1999 em um instrumento de busca na *internet*[22] revelou que havia mais de 3.000 *sites* relacionados com o tema. Soube-se também que existem inúmeras associações de História Econômica tanto na Europa (Espanha, Itália) como na América do Norte (México) e na América Latina (Argentina e Brasil) e fóruns permanentes de discussões.

Mas é importante verificar a crítica à História Econômica. Sabe-se que, nas décadas de 50 e 60, foram privilegiados dois paradigmas — a Escola dos Annales e a historiografia marxista —, nos quais a preocupação com a longa duração e a ênfase nas estruturas econômico-sociais era o mais importante. Daí se derivava a metodologia apoiada em fontes propícias à quantificação e à seriação.

No final dos anos 60, vários autores começaram a colocar em dúvida o predomínio desses princípios, como, por exemplo, Le Goff, Duby, Ladurie, Thompson e Ginzburg. A crítica que todos faziam é que a História Econômica obscurecia e distorcia os fatos,[23] e a excessiva ênfase dada ao econômico acabou por criar um monstro invertebrado, pouco atraente e, sobretudo, distante da complexidade inerente à história dos homens.

---

[22] A busca foi provida por http://www.google.com, e o *site* foi o da Asociación Argentina de Historia Económica de la Universidad Nacional de Quilmes. Houve, em setembro de 1998, um encontro internacional, chamado XVI Jornadas de História Econômica, organizado em nada menos do que 33 simpósios, abrangendo desde questões agrárias até questões demográficas, economias regionais, da indústria, do trabalho e dos trabalhadores. Está disponível em http://www.unq.edu.ar/jhe/circ2.html

[23] Como exemplo, as curvas de preços e salários não podem ser elementos determinantes para a explicação dos movimentos de massa, pois menosprezam as complexidades relacionadas às reações sociais e a fatores culturais que informariam a conduta dos agentes envolvidos.

Fragoso e Florentino (1997) narram que a História Econômica evoluiu de uma forma diferente tanto na França como na Inglaterra e nos Estados Unidos, mas sempre com esse viés econômico, sem levar em consideração os chamados fatores extra-econômicos. Todavia existem estudos em que a construção de curvas de preços não é um fim em si mesma. Pelo contrário, trata-se de um fio condutor para a apreensão das hierarquias sociais e de suas contradições.[24]

Hobsbawm (1998) também considera que a pesquisa quantitativa é a escola que transforma a história econômica em econometria retrospectiva. Os quantitativistas procuram explicitar as proposições oriundas da teoria econômica testando-as mediante evidências estatísticas. Para esse autor, existem limitações no quantitativismo.

Primeiro, na medida em que projeta sobre o passado uma teoria essencialmente histórica, sua relevância para os problemas maiores do desenvolvimento histórico é vaga. Em segundo lugar, a escolha de um aspecto da realidade econômica ao qual aplicar tal teoria pode falsear o quadro. E, em terceiro lugar, a fragilidade do quantitativismo está no fato de que ele necessariamente tem de se basear não só em dados reais, muitas vezes remendados e inconfiáveis, mas também, e em grande parte, em dados inventados ou supostos.

Existem casos de pesquisas que tiveram um poder de explicação extremamente reduzido, ao privilegiarem tão-somente o aporte econômico. Por exemplo, o trabalho de Fragoso e Florentino (1997) apresenta dois estudos de casos, mas, analisando-se somente os fatores econômicos, constata-se que os autores não puderam entender, de uma forma eficaz, o fenômeno que estavam estudando.

Um dos estudos examinava uma situação na qual a pura existência e o manejo de índices econômicos não autorizavam a formulação de teorias globalizantes eficazes. Para tanto, ele partiu do fato de que, em relação à média (igual a 100) dos países mais desenvolvidos da Europa de princípios do século XIX, as nações escandinavas e as da Europa do Leste possuíam níveis próximos de renda *per capita*: 91% e 81% respectivamente. Contudo os desdobramentos ulteriores mostraram que, enquanto as primeiras lograram a modernização de

[24] Segundo os autores, existe toda uma geração de profissionais em cuja produção se encontram os princípios fundadores daquilo que se conhece por história serial, que atenta não apenas a preços, produção e consumo, mas também à demografia e a estratificações sociais.

sua agricultura e de sua indústria, o mesmo não aconteceu em países como a Hungria e a Polônia.[25]

Um segundo exemplo dado por Fragoso e Florentino (1997) alude à comparação dos preços de cativos aparentados com os de escravos não aparentados nos inventários *post-mortem* do meio rural fluminense, entre 1790 e 1830. Divisa-se que, no processo de formação de preços dos cativos e do próprio cálculo econômico senhorial, interferiam não apenas as variáveis comumente indicadas pela historiografia (sexo, idade, estado físico, especialização profissional), mas também aquelas referentes a relações sociais — no caso, o parentesco.

Outrossim, existem problemas nas análises concentradas em aspectos puramente econômicos. Fontana (1998, p. 11) também evidencia que a produção dos quantitativistas não passava de um jogo de modelos pouco significativos, uma "história de gabinete", que evita tanto o arquivo quanto a confrontação com a realidade. Opera com modelos simplistas, esquecendo-se de que um modelo econômico depende do contexto social.

Além disso, eles não se deram conta de que o que tinham nas mãos era uma caixa de ferramentas metodológicas e não um corpo de teoria. Na realidade, como bem lembra Fontana (1992), a conclusão a que se deverá chegar é que os fenômenos sociais são demasiados complexos para que possam ser analisados satisfatoriamente com o instrumental relativamente simples, mas preciso, da econometria, ou com o mais amplo e vago da história tradicional.

Também essa visão é coincidente com a de Morin (2002, p. 19), que sustenta a idéia de que os economistas são incapazes de se porem de acordo com suas predições, que comumente são errôneas. E isso acontece porque a economia se isolou de outras dimensões humanas e sociais que são inseparáveis dela e é incapaz de encarar o que não é quantificável, ou seja, as paixões e as necessidades humanas. Para ele: "(...) a economia é a ciência mais avançada matematicamente e a mais atrasada humanamente".

Nesse sentido, parece ser oportuno também apontar a Dissertação de Mestrado de Meneghetti Neto (1989), que procurou explicar o fenômeno da migração trabalhando com dois modelos econométricos (simultâneo e recursivo), onde foram relacionadas variáveis econômicas e sociais. Partiu-se da hipóte-

[25] Isso é, na realidade, um caso de um mesmo índice que não se desdobrou em processos de acumulação semelhantes. No caso de Canoas, no Rio Grande do Sul, também a mesma situação surge, quando se compara esse município, que tem uma alta renda, com outro município na mesma situação, mas acidentalmente, como o caso de Triunfo, que tem o Pólo Petroquímico. Ao serem comparadas as condições sociais, culturais, econômicas e de infra-estrutura das duas cidades, verifica-se que as desigualdades são imensas.

se de que a migração poderia estar acontecendo tanto em função da renda e de oportunidades de emprego nas principais cidades gaúchas como dos gastos sociais das prefeituras. Sendo assim, 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 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 a migração: como laços de parentesco e relações de amizades, ou seja, fatores extra-econômicos. A segunda é a falta da utilização de pesquisa de campo para entrevistar os migrantes e saber até que ponto os deslocamentos ocorreram em função também de aspectos sociais. Uma ótima aplicação seria a metodologia sugerida por Thompson (1992) e, ainda, buscar apoio na análise de conteúdo da narrativa oral proposta por Bardin (1991).

No momento em que um estudo procura explicar um migrante sem ao menos perguntar a ele sobre o que pensa e como age, há, no mínimo, um reducionismo na interpretação dos movimentos de migração no Rio Grande do Sul; e, por esse motivo, os resultados alcançados podem estar viesados e mal-interpretados. Desse modo, um trabalho que, além de utilizar a pesquisa quantitativa, traga referencial de uma outra metodologia pode proporcionar uma interpretação mais próxima da realidade.

Outrossim, Fragoso e Florentino (1997) sugerem que a História Econômica poderia ter um contato maior com a micro-história, o que seria muito enriquecedor. Citam o artigo de um historiador no qual, há muito tempo, já era analisado o mercado de terras na Europa, onde, se acredita, nasceram o capitalismo e o individualismo. Contudo um estudo mais apurado, em nível local, tende a demonstrar que o valor do solo varia não apenas em função de suas potencialidades, mas também segundo relações, tais como o parentesco entre os contratantes.

Nesse sentido, contra tudo o que assegurava um certo tipo de análise, surgiu um mercado muito distante, regulado por práticas puramente econômicas. Além disso, Fragoso e Florentino (1997, p. 40) argumentam que as abordagens de Caio Prado, Simonsen, Furtado, Novais e Ciro Flamarion Cardoso no

sentido de entender a História brasileira como uma totalidade não devem ser perdidas.

Nestes últimos 40 anos, tem havido o aparecimento de obras que se constituíram em importantes vertentes da historiografia econômico-social. Os autores lembram Barros de Castro, que argumentou que os economistas deveriam assumir o risco de ir além dos limites que circundam o seu terreno profissional mediante a introdução de considerações histórico-contextuais.

De uma forma geral, as críticas à produção da História Econômica são extremamente pertinentes e ensejam um esforço enorme para que a pesquisa nessa área não seja muito economicista e somente preocupada com modelos matemáticos e econométricos, entendendo-os como um meio e um fim ao mesmo tempo.

É oportuno incorporar elementos extra-econômicos para que a análise tenha mais conteúdo. No caso da metodologia seguida para estudar a Rede Mercocidades, a idéia foi sistematizar como a pesquisa quantitativa observa o fenômeno e, depois, cruzar com outra metodologia que privilegiasse as várias fontes orais e escritas, incluindo-se aí os documentos oficiais produzidos pela própria Rede (atas de simpósios, reuniões, artigos e regulamentos internos). A partir disso, procurou-se relativizá-las através da pesquisa de campo e com os depoimentos vindos da história oral. Pretendia-se, assim, seguir uma proposta metodológica mais vinculada com o trabalho de analisar e interpretar documentos oficiais, confrontando-os com a realidade. A propósito, essa é a posição apresentada por um estudo, na área de etno-história, de Santos (1997). O método demonstra que existem problemas na origem da produção de um conhecimento. Assim, o saber que se tem de um fenômeno não pode ser reduzido a um relato superficial. Se isso acontecer, a história fica banalizada. Desse modo, é necessário dar-se conta de como foi construído um fato para depois desconstruir. Nesta tese, busca-se fazer uma interpretação qualitativa do discurso sobre a Rede Mercocidades, e o texto de Santos (1997) é oportuno porque faz um inventário da trajetória da etno-história, no sentido de sugerir a complementaridade dos documentos oficiais.

Assim, é conveniente revelar-se oposição ou contrariedade de informações — duas ou mais visões sobre um determinado fato. Além disso, é interessante rever as informações oficiais, pois são fontes extremamente ricas, que serviram como baliza ao encaminhamento desta tese.

Essa é, na realidade, a concepção de história que se tem ao interpretar o fenômeno da Rede Mercocidades: deve-se estabelecer o projeto do registro e procurar entender para quem ele se dirige. Provavelmente, trazendo um outro ponto de vista e ao discutir os pressupostos lógicos, políticos, sociais e

econômicos da Rede Mercocidades, pode ser dada uma contribuição mais efetiva e mais adequada à realidade.

Mas a discussão sobre pesquisas qualitativa e quantitativa pode ser encaminhada em três direções: a busca da melhor pesquisa; se as pesquisas quantitativa e qualitativa podem ser utilizadas em conjunto; e as diferenças entre uma concepção e outra. Revisando a literatura, nota-se que o estudo de Bogdan e Biklen (1998) oferece respostas a essas questões.

Em primeiro lugar, os autores argumentam que não existe o melhor método. Tudo depende do que se está estudando e do que se quer achar. Por exemplo, se o que se quer saber é o que a maioria dos norte-americanos pensa sobre um determinado assunto, a pesquisa que se apóia basicamente em um desenho quantitativo, escolhendo uma amostra, testando e analisando os dados é o melhor caminho. Mas, caso se queira saber sobre a mudança do processo educacional em uma escola e como os vários atores dessa escola experimentaram a mudança, o método qualitativo é a melhor alternativa. Sem dúvida, existem várias questões e tópicos em que a pesquisa qualitativa não irá ajudar, e o mesmo é verdade em relação à pesquisa quantitativa (Bogdan; Biklen, 1998, p. 39). Os autores oferecem, ainda, um sumário das características das duas pesquisas, apresentado no Quadro 3.3.

Quadro 3.3

Características das pesquisas quantitativa e qualitativa

ASPECTOS DAS PESQUISAS	PESQUISA QUANTITATIVA	PESQUISA QUALITATIVA
Técnicas e métodos	Experimentos, levantamentos, entrevista estruturada	Observação, documentos e entrevista aberta
Relação com os sujeitos do estudo	Distanciamento, curto prazo	Empatia e contato intenso
Filiação acadêmica	Sociologia, Economia Psicologia e Ciência Política	Sociologia, História e Antropologia
Delineamento da pesquisa	Estruturado, predeterminado e formal	Flexível, geral e plano maleável
Metas	Relações entre variáveis	Compreensão
Problemas no emprego da abordagem	Controle de outras variáveis e validade	Grande consumo de tempo e procedimentos não padronizados

FONTE: BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. **Qualitative research in education**: an introduction to theory and methods. [s. l.]: Allyn and Bacon, 1998.

De acordo com o Quadro 3.3, pode-se notar que, quanto às técnicas e aos métodos, a pesquisa quantitativa está mais relacionada a levantamentos e entrevistas estruturadas, fechadas, muito semelhantes à que foi utilizada por Capello (2000); ao passo que a pesquisa qualitativa utiliza um método baseado na observação, privilegiando a entrevista aberta.

Quanto à relação com os sujeitos do estudo, a pesquisa quantitativa está muito mais distanciada do que a qualitativa. As áreas acadêmicas que tradicionalmente utilizam cada uma das pesquisas são bem-definidas: Economia e Psicologia utilizam a pesquisa quantitativa, ao passo que História e Antropologia se baseiam em pesquisa qualitativa, sendo que a Sociologia é a única área que tem privilegiado os dois métodos.

Existe também uma maior flexibilidade na pesquisa qualitativa, enquanto a quantitativa é bem mais estruturada e formal. Além disso, a pesquisa quantitativa está mais preocupada com as relações entre variáveis, e provavelmente isso seja também um problema, pois é impossível ter o controle sobre outras variáveis que não foram consideradas, como ocorreu no estudo de Meneghetti Neto (1989) aqui mencionado. Já a pesquisa qualitativa está mais preocupada com a compreensão do objeto de estudo e, talvez por essa razão, consome mais tempo, por ser muito criativa e não dispor de um procedimento padronizado.

Em segundo lugar, os autores enfatizam que as duas pesquisas podem ser utilizadas em conjunto, lembrando as experiências de vários pesquisadores. Argumentam que a pesquisa qualitativa pode ser utilizada para suplementar, validar, explicar, iluminar ou dar uma nova interpretação à pesquisa quantitativa.

Entretanto, advertem os autores, apesar de ser possível utilizá-las em conjunto, muitas vezes podem levar a uma pesquisa superior híbrida, que não é considerada um bom trabalho, nem sob o enfoque quantitativo, nem sob o qualitativo.

Além disso, também se deve ter o cuidado para que o estudo não discuta somente o método, quando ele se propõe a examinar um determinado assunto em profundidade (Bogdan; Biklen, 1998, p. 37).

3.4 - Dois tipos de abordagens históricas: a história imediata e o método comparativo

É conveniente fazer, ainda na discussão do método, um aporte teórico sobre dois tipos de abordagens históricas que estão sendo implementados neste estudo: a história imediata[26] e o método comparativo.

Como o evento que está sendo investigado ocorre basicamente nos anos 90, deve-se ter claro que se está tratando de uma pesquisa fundamentada na abordagem da história imediata. Uma visão dessa abordagem é dada através da contribuição de dois autores: Morin (1986) e Lacouture (1993). Além disso, ao longo do estudo, ao se investigar a Rede Mercocidades, também se está fazendo referência às experiências implementadas por outras redes de cidades; com isso, torna-se necessário caracterizar o método comparativo na história, através da visão de Cardoso e Brignoli (1983).

Para Lacouture (1993), a história imediata é um tipo de abordagem histórica e supõe uma proximidade temporal da redação da obra e do autor da mesma em relação ao tema tratado, o que é bem próprio da atividade jornalística. Neste sentido, argumenta o autor, a abordagem da história imediata acaba por aproximar a atividade do historiador da prática jornalística.[27] A construção da realidade histórica está, assim, ligada às condições conjunturais da produção e da multiplicação de inúmeros discursos sociais, que se anunciam através dos acontecimentos divulgados pela mídia, reproduzindo a chamada dialética

---

[26] A história imediata, ou história do tempo presente, ou também chamada de história recente (*instant history*), é entendida por Lacouture (1993, p. 216) como a história próxima, participante, ao mesmo tempo rápida na execução e produzida por um ator ou uma testemunha vizinha ao acontecimento da decisão analisada. Essa narrativa ainda está em movimento, tornando difícil um verdadeiro enquadramento, bem como uma acomodação satisfatória. Esse tipo de abordagem abrange desde o jornalismo bem pouco rigoroso, praticado por homens imersos no acontecimento a ponto de serem, ao mesmo tempo, participantes e reflexos dele, à pesquisa recente, que recorre aos métodos da enquete-entrevista.

[27] O autor esclarece que é importante não confundir história com jornalismo, pois a imperfeição do jornalista é explicada pelo pouco tempo, pela falta de aprofundamento de suas fontes e pela raridade dos cruzamentos a que se pode proceder. Entretanto podem ocorrer situações em que o repórter jornalístico intervém de forma a mudar o curso da história, como o caso dos dois jornalistas do Washington Post (Bob Woodward e Carl Bernstein) que foram autores da reportagem histórica sobre o Caso Watergate. Eles demonstraram uma minúcia implacável em sua narrativa sobre a espionagem do partido de oposição. Nesse caso, não se trata apenas de descrever uma ferida, mas de incisá-la para curá-la. O repórter entra, aqui, em seu tema não só para dele fazer um acontecimento — o que é, em primeiro lugar, seu ofício —, mas para fazer desse acontecimento o fim de certa história (Lacouture, 1993, p. 224).

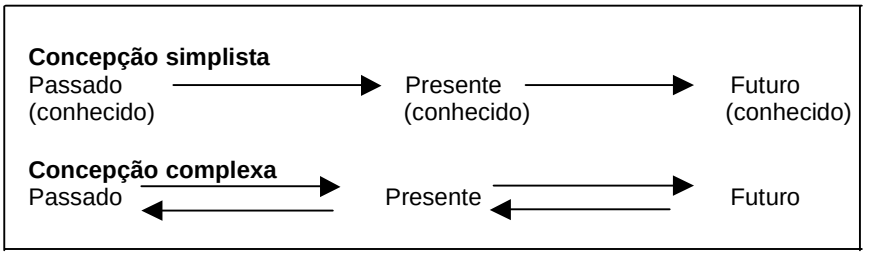
das durações — do evento à conjuntura, e desta à estrutura, ou, em sentido inverso, da estrutura aos eventos.

A história imediata não tende apenas a encurtar os prazos entre a vida das sociedades e sua primeira tentativa de interpretação, mas também a dar a palavra aos atores dessa história. Ela não aspira apenas à rapidez dos reflexos, mas quer se elaborar a partir desses arquivos vivos que são os homens.

Nesse sentido, convém destacar também a contribuição de Morin (1986), que entende ser necessário substituir por uma concepção complexa a concepção simplista reinante. A concepção simplista acredita que passado e presente são conhecidos, que os fatores de evolução são conhecidos, que a causalidade é linear, e, por isso, o futuro pode ser predito. Já a concepção complexa parte do princípio de que sempre há um jogo retroativo entre presente e passado, em que não só o passado contribui para o conhecimento do presente, o que é evidente, mas também as experiências do presente contribuem para o conhecimento do passado e, por isso, transformam-no. A Figura 3.2 traz uma representação gráfica das duas concepções.

Figura 3.2

Características das concepções simplista e complexa



FONTE: MORIN, E. **Para sair do século XX**. Rio de Janeiro: Nova fronteira, 1986.

Então, a retrospectiva é preparada da seguinte forma: o historiador que trata de uma determinada época antiga prevê com perspicácia o que, nos acontecimentos daqueles anos, preparou um fato posterior (sem dúvida, totalmente ignorado por agentes daquela época). Assim, o passado toma sentido a partir da abordagem posterior, que lhe dá a dimensão histórica. Disso resulta uma racionalização contínua, que está apresentada na Figura 3.2, pela concepção simplista: o passado instrui o presente, que, por sua vez, alimenta o futuro.

Entretanto o presente pode se modificar, sendo que as experiências se sucedem, e, a cada novo presente, uma refocalização consegue modificar o passado. É o caso da concepção complexa, quando existe uma retroatividade entre presente e passado. Defende Morin (1986, 309) que se pode descobrir no passado uma brecha que corresponde a uma outra no presente: o conhecimento do presente requer o conhecimento do passado, que requer o conhecimento do presente. Então, a perspectiva do presente é, pois, necessária a toda prospectiva.

Nesse sentido, entende-se que o conhecimento que se tem da Rede Mercocidades é aquele que está contemplado em seus documentos oficiais. E, com base nesse conhecimento que se tem do passado e do presente, pode-se entender a evolução natural das redes de cidades da América Latina. Entretanto este estudo apóia-se em uma metodologia consistente, que aborda a história da Rede Mercocidades com um enfoque totalmente diferente daquele que está contido em seus documentos oficiais. Com isso, pode-se refocalizar o passado dessa rede de cidades e impedir que haja uma visão garantida do futuro. Esse esforço é no sentido de que é necessário fazer com que se intercomuniquem o passado, o presente e o futuro, de modo que constituam um circuito gerador de conhecimento mais lúcido do presente e de projeções bastante incertas sobre o futuro.

Quanto à aplicação do método comparativo no quadro das ciências humanas, esta consiste, segundo Cardoso e Brignoli (1983, p. 409), em buscar, para explicá-las, as semelhanças e as diferenças que apresentam duas séries de natureza análoga, tomadas de meios sociais distintos.

Assim, torna-se fundamental entender que nenhum trabalho científico, por mais limitado e monográfico que seja, pode dispensar totalmente o método comparativo, pois é impossível a introdução de novos elementos em um terreno qualquer do conhecimento sem compará-los com os já conhecidos. Afirmam os autores que essa comparação, embora às vezes não explícita, é absolutamente necessária, pois, de outro modo, não se poderia dar um nome aos mencionados fenômenos novos.

Cardoso e Brignoli (1983, p. 411) argumentam que o próprio contato da história com as ciências sociais obriga a aplicar o método comparativo, pois não se pode alcançar uma generalização sociológica a partir de um único fato ou processo. Assim, a possibilidade de generalizar implica a comparação. Existem vários exemplos de que isso tem acontecido. O notável desenvolvimento, depois da II Guerra, das histórias asiática, africana e latino-americana proporciona uma base bem mais ampla à verificação, em âmbito realmente mundial, de hipóteses explicativas aceitas. Também influíram no sentido da popularização do método comparativo os êxitos alcançados por pesquisas con-

cretas, especialmente as referentes às sociedades escravistas da América do Norte, das Antilhas e da América do Sul.

Em resumo, neste capítulo foram apresentadas duas linhas de pesquisa e dois tipos de abordagens históricas, que podem servir de apoio para quem se interessa por redes de cidades. Levando-se em consideração que o fenômeno da rede de cidades é demasiado complexo, seria interessante mesclar a metodologia quantitativa com a qualitativa. Assim, uma pesquisa sobre rede de cidades que fosse seguir a metodologia proposta por Capello (2000) necessariamente teria que contar com recursos financeiros de uma instituição que poderia interessar-se pelos resultados, como a Assessoria de Relações Federativas do Itamaraty ou a própria Organização das Nações Unidas, porque envolve uma área de conhecimento que as duas instituições incentivam.

Seria interessante, por exemplo, aplicar a metodologia da Teoria das Redes de Cidades na Rede Mercocidades, buscando conhecimento em, pelo menos, duas direções. A primeira seria medir a seriedade da participação de cada cidade na rede, aplicando o índice de conexão, implementando o questionário apresentado no Quadro A1. A idéia seria participar de um evento da rede e aplicar o questionário aos representantes de cada uma das cidades. Outra direção seria identificar o comportamento das cidades ao se filiarem à rede, segundo a classificação de Capello (2000), apresentada no item 3.1.

Além dessa metodologia, seria prudente utilizar também a proposta da pesquisa qualitativa, buscando novas questões, sempre com entrevistas abertas, no sentido de possibilitar ao depoente ampla liberdade de raciocínio com a mínima interferência do pesquisador. Não se deve esquecer que, como os eventos das redes de cidades são relativamente recentes e passíveis de serem comparáveis com as experiências já implementadas por outros países, as abordagens utilizadas nas futuras pesquisas serão referentes à história imediata e ao método comparativo.

Depois do aprofundamento metodológico neste capítulo, é necessário apresentar o objeto de estudo: a Rede Mercocidades.

4 - A REDE MERCOCIDADES

Nos capítulos anteriores, foi demonstrado que as redes de cidades são importantes e que podem ter diferentes abordagens. Neste capítulo, pretende-se apresentar a Rede Mercocidades, aplicando-se a metodologia relacionada tanto com a análise quantitativa como com a qualitativa. Para isso, apresentam-se, inicialmente, a origem da Rede Mercocidades e, logo a seguir, a sua formação, a sua evolução e a sistematização do discurso.

Cabe ressaltar também que, a partir deste ponto, existe uma ruptura na narrativa deste estudo. Até então, a linguagem utilizada foi sempre a impessoal, que é a prática usada tradicionalmente pelos economistas, ou seja, o sujeito entra na narrativa de forma indireta, distante, e, quase sempre, as citações estão em um segundo plano. Neste capítulo, inicia-se uma outra abordagem, procurando-se fazer com que os entrevistados selecionados da Rede Mercocidades ganhem um destaque fundamental: entram explicitamente no estudo através de citações. Incorpora-se, assim, um outro tipo de narrativa, aquela utilizada amplamente por alguns segmentos da área da História, quando as citações ganham destaque no texto, passando a ocupar um papel principal nele e sendo o fio condutor do estudo.

4.1 - A origem da Rede Mercocidades

Antes de apresentar a origem da Rede Mercocidades, é conveniente defini-la. Como diz o *site* oficial: "Mercocidades é a rede que reúne os alcaides, os intendentes e os prefeitos dos grandes centros urbanos que participam do Mercosul e cuja tarefa é buscar um fortalecimento das administrações locais como contrapartida lógica e natural da globalização" (Mercocidades, 1999).

A questão da origem da Rede Mercocidades é oportuna para explicar as motivações das pessoas que estiveram à frente do processo na metade da década de 90, justamente para se ter uma abordagem mais ampla do fenômeno. Nos seis depoimentos realizados ao longo de oito meses do ano 2000, a pergunta-chave foi: como se deu a constituição da Rede Mercocidades? Em praticamente todas as entrevistas, foi citado um nome: José Eduardo Utzig. Desse modo, a Senhora Belela Herrera, da Intendência do Uruguai, declarou em Porto Alegre, em abril de 1999, no I Encontro de Responsáveis de Cooperação Internacional da Rede Mercocidades em Porto Alegre: "José

Eduardo Utzig teve a idéia da criação desta Rede, e a ele devemos agradecer por estarmos unidos nesta mesma mesa" (Encontro..., 1999).

Alonso (Entrevista A.6 do **Apêndice**) lembra que a idéia não veio do nada, mas de um movimento de articulação entre Porto Alegre e o Uruguai, que havia desde a época do Prefeito Olívio Dutra:

> "Lá, em Montevidéu, (...) havia se estabelecido um governo de esquerda, e o Prefeito era o Tabaré Vasquez, e o daqui era o Olívio Dutra. Então, desde aqueles primeiros tempos, desde o governo de Olívio Dutra, havia uma articulação com o Governo de Montevidéu, que se traduzia em discussões, em seminários, em trocas de experiências de políticas locais, políticas públicas, etc. (....). O governo do Tarso deu continuidade a isso, ampliando e aprofundando mais essa experiência. Só que aí já se imaginava fazer algo mais amplo. Então, nesse momento, é que se teve a idéia (eu tenho a impressão de que a idéia foi do próprio Prefeito Tarso) de fazer uma articulação com **todas** as cidades do Mercosul".

Mais adiante, ele relata como foi essa articulação:

> "Uma experiência de que eu participei diretamente, e que foi por acaso, posso contar rapidamente, foi a articulação que se fez com o Governo de Rosário, na Argentina, que é uma cidade quase do tamanho de Porto Alegre. (...) Com um profissional, que era assessor do Cabalhero, se começou a estabelecer uma relação. Ele entrou em contato comigo, e nós começamos a conversar. Primeiro, numa base de amizade, e aí a gente engendrou algumas articulações. Eu transmiti essa idéia para o Prefeito, e ele gostou da idéia, dentro daquela idéia maior de ampliar um leque de articulações... E, então, nós organizamos um estreitamento e um primeiro trabalho em conjunto com a Prefeitura de Rosário".

Mas ele confidencia que não foi muito fácil essa articulação:

> "Muitas idas e vindas, (...) muito contato telefônico, conversa, discussão... Como é que nós vamos fazer?... Nós organizamos aqui uma visita do Governo de Rosário. Estava com data marcada e tudo, e eles tiveram que suspender por problemas que tinham lá. Estavam próximas as eleições, e eles não puderam vir... Então, deixamos aquele plano preparado. Passaram as eleições, e entramos novamente em contato. Mais de 12 meses durou isso aí. Até que conseguimos, eu não me lembro das datas, mas organizamos um primeiro encontro. O fato concreto foi uma visita do Governo de Rosário a Porto Alegre, no qual o Prefeito veio com boa parte do seu secretariado. Secretarias que tinham alguma coisa em comum com as nossas secretarias".

Depois desse encontro, Alonso (Entrevista A.6 do **Apêndice**) considera que já estava ficando bem madura a idéia da Rede Mercocidades, e o Governo resolveu passar a administração desse processo para a Secretaria de Captação de Recursos:

> "(...) então, eu fui encarregado... Era eu que tratava essa parte de assuntos do Mercosul e fui encarregado de realizar uma reunião de prefeitos de capitais do Mercosul. Então, capitais do Mercosul... Bom, vamos pegar 21 capitais do Brasil, mas, no início, vamos convocar só da parte sul daqui, com Assunção, Montevidéu e Buenos Aires... Mas havia outras cidades que já estavam ficando metrópoles, que nós já tínhamos articulação, como Rosário... Então, no fim, resolvemos ampliar isso aí. (...) O Governo chegou à conclusão de que tinha que fazer alguma coisa mais pesada. Precisava ter alguma estrutura para trabalhar isso aqui, e se resolveu passar para a Secretaria de Captação de Recursos, que não era de Relações Internacionais, me parece, era só de Captação de Recursos. E se passou para lá... É aí que entra o Utzig, e ele já tinha uma estrutura mínima... Segundo estou lembrado, ele, para poder vincular esse pessoal, foi lá. Fez uma visita a cada coisa dessas. Armou, foi e tal, para expor minimamente essa idéia, e formou um fórum... Acho que, de início, nem se pensava em chamar de Mercocidades, mas um fórum para discutir problemas das metrópoles: econômicos, sociais, políticas públicas... Porque as metrópoles estavam de fora do eixo das negociações que se processavam entre os Governos Centrais".

A idéia também era usar a Rede Mercocidades para criticar o processo do Mercosul. Ferrer (Entrevista A.5 do **Apêndice**) entende que objetivo da criação da Rede foi ocupar um espaço político para debater a integração, trazendo um elemento crítico ao próprio processo de integração:

> "(...) existia a necessidade... ou, a necessidade não, mas um espaço de debate crítico sobre o processo de integração e que não era ocupado por nenhum agente político. Ou, se era ocupado por um agente político, por exemplo, os partidos de oposição ou grandes sindicatos, eram ocupados sem um discurso que fosse também um discurso positivo. Existia um discurso negativo, de determinadas lideranças sindicais e de determinados partidos, sobre o processo de integração. E o fato da gente pensar uma experiência de integração, que a gente chamava de integração pela base, integração que envolvesse comunidades e não apenas governos, isso era possível com o desenvolvimento dessa experiência, era possível fazer uma crítica prática ao processo de integração do jeito que nós achávamos que

> não deveria ocorrer, ou seja, submetido aos interesses dos grandes monopólios, na verdade, constituindo um instrumento de consertação de políticas que necessariamente não teriam a ver com interesses de comunidades que estavam envolvidas com a integração. Então, eu acho que isso foi fundante de uma idéia de que nós temos que ocupar esse espaço político para debater a integração. Há uma possibilidade grande de que isso seja feito através de uma ação do município, porque essa ação do município é uma ação que, além de trazer vantagem para a política governamental, política da cidade, ela também introduz um elemento crítico ao próprio processo de integração. Eu acho que isso foi uma base política da iniciativa, uma base política importante, não necessariamente a única. Eu, pelo menos, valorizo bastante isso".

Também Utzig (Entrevista A.3 do **Apêndice**) comentou sobre essa mesma idéia de constituição da Rede:

> "(...) nós identificávamos que o processo de constituição do Mercosul era um processo institucional entre países que tinha um corte exclusivamente econômico. Nesse ponto de vista econômico, as grandes empresas, sobretudo as multinacionais, lideravam a integração do ponto de vista de criar uma situação melhor de mercado, e identificávamos que essa integração era, sobretudo, uma integração por cima. Não tinha nenhuma... (...) A pauta estava totalmente fora. E nós achávamos que a entrada das cidades poderia criar uma polaridade distinta de integração. Iria ter o poder local inserido nesse processo defendendo uma agenda social, política e econômica inclusive, mas do ponto de vista dos interesses das empresas médias, além dos interesses dos trabalhadores, e criar uma polarização forte, estabelecendo uma nova agenda para o Mercosul, para integração, que reforçasse também o papel das cidades nesse processo".

Ainda nesse debate sobre o processo do Mercosul, a Assessoria de Relações Exteriores da Prefeitura de Florianópolis (Helou, 1998) sugere uma revisão do Tratado de Assunção, que criou o Mercosul, por ter deixado de contemplar três importantes matérias. Em primeiro lugar, não houve nenhuma cláusula com referência à participação das coletividades locais no processo decisório do Mercosul. Em segundo lugar, como seria o financiamento da implementação das políticas de integração física e de equilíbrio econômico e social no espaço Mercosul? E, por último, não havia sido previsto como se daria a criação de uma moeda única.

Mas uma surpresa importante para a análise da Rede Mercocidades foi revelada pela entrevista de Ferrer (Entrevista A.5 do **Apêndice**), que argumentou

que a articulação internacional de Porto Alegre com outras cidades poderia ter um bom impacto em termos de projeção interna política. Ele próprio citou vários políticos que alcançaram êxito internamente como conseqüência direta das ações internacionais implementadas por suas respectivas cidades. Essa questão dos interesses das pessoas que estavam à frente do processo de formação da Rede Mercocidades será melhor desenvolvida mais adiante, no subitem 4.6.2.

4.2 - Rede Mercocidades: criação e evolução

Como bem relata Alonso (Entrevista A.6 do **Apêndice**), o processo de formação da Rede foi intensificado por Utzig ao longo do ano de 1994, quando o Governo de Porto Alegre resolveu desenvolver uma ação mais "pesada", criando a Secretaria de Captação de Recursos e Relações Internacionais.[1]

Apesar de ter havido uma série de impasses[2] no período em que Utzig assumiu a frente do processo (em 1994), somente no final de 1995 é que efetivamente foi fundada a Rede Mercocidades, durante a primeira Reunião de Cúpula de Cidades do Mercosul, em Assunção (Paraguai). Nessa reunião, estiveram presentes 11 cidades de quatro países: seis cidades do Brasil — Porto Alegre, Florianópolis, Curitiba, Rio de Janeiro, Salvador e Brasília —, três da Argentina — Rosário, Córdoba e La Plata —, uma cidade do Uruguai — Montevidéu — e uma cidade do Paraguai — Assunção. Sete delas estiveram, inclusive, representadas pelo Chefe de Governo ou Vice-Chefe de Governo. A Figura 4.1 apresenta a localização das 11 cidades da Rede Mercocidades.

---

[1] Segundo o **Relatório de Atividades da Prefeitura de Porto Alegre** (1994, p. 169), a justificativa do Governo para a criação da Secar no ano de 1994 foi a "(...) necessidade de dar à cidade de Porto Alegre relações econômicas, políticas e culturais com outras cidades, especialmente no âmbito do Cone Sul". No item 4.7, ficará demonstrada uma mudança importante no perfil dos gastos estaduais e municipais, no que diz respeito às relações exteriores. Enquanto, no nível estadual, se desativou, por volta de 1994, a Secretaria Especial de Assuntos Internacionais (SEAI) — que funcionou como uma espécie de assessoria dentro do gabinete do Governador —, aumentaram os gastos municipais com relações exteriores com a criação da Secar. Nessa época, nos níveis estadual e municipal, estavam iniciando, respectivamente, as gestões Britto e Tarso.

[2] Mais adiante, no subitem 4.6.5, são analisados com mais profundidade os atritos que aconteceram no processo de formação da Rede Mercocidades.

Figura 4.1

Mapa das 11 cidades da Rede Mercocidades — 1995

FONTE: ATLAS MUNDIAL ENCARTA. MICROSOFT. [S. I.]: Microsoft, 2001. CD-ROM.

A Rede Mercocidades dispõe das mesmas características demonstradas no item 2.2, em que foram apresentados dois exemplos de redes de cidades (Eurocities e Sister-Cities).

Todos os aspectos fundamentais da estrutura e da maneira de atuar da Rede Mercocidades foram construídos de forma muito semelhante aos das redes de cidades européias. Até a busca de um espaço político na União Européia foi adaptada aqui, para que as cidades latino-americanas pudessem ser ouvidas no Mercosul. Segundo Utzig (Entrevista A.3 do **Apêndice**):

> "(...) nós, aqui em Porto Alegre, quando começamos a trabalhar com a Rede, procuramos nos informar muito do processo que aconteceu na Europa, onde houve um conjunto de cidades médias que lideraram esse processo... As cidades maiores tiveram uma participação menos ativa, porque, por si só, já são uma força política muito grande. Eu me refiro, por exemplo, a Londres, que não tinha uma participação muito grande, e acho que nunca teve, Paris também menos... Tinham cidades muito importantes: cidades portuguesas, cidades espanholas, Barcelona, sobretudo, cidades italianas, com muito destaque para Bolonha... Cidades que comandaram aquele processo, cidades alemãs, várias cidades dos países nórdicos, cidades muito importantes... Então, nos inspiramos muito nesse processo, a Europa era uma experiência de integração regional, integração de países muito mais avançada do que a nossa. O que a gente percebia é que as cidades faziam um movimento importante de se fortalecer nesse processo... de se fazerem ouvir, elas tinham já uma interlocução, chamada de Comunidade das Regiões, que era um setor importante da União Européia".

Para um observador atento ao processo de agrupamento das cidades que fizeram parte da fundação da Rede Mercocidades em 1995 fica a curiosidade: por que praticamente nenhuma cidade da fronteira se interessou (ou foi consultada) para fazer parte da Rede? É o caso também de ser especulado sobre o interesse de cidades tão distantes da fronteira, como Salvador, Brasília ou La Plata.[3]

Nesse primeiro encontro em Assunção, aprovou-se a Ata de Fundação e a Declaração de Assunção, assinadas por todos os representantes das cidades fundadoras. Na ocasião, Assunção foi eleita a primeira Secretaria-Executiva — cidade coordenadora dos trabalhos da Rede Mercocidades. Depois, num segundo encontro (um ano depois), mais um país foi acrescentado (Chile), e ela já englobava 20 cidades[4].

---

[3] Essa é, na realidade, a grande questão que o Embaixador José Ribeiro levantou num contato feito no Escritório de Representação do Itamaraty, em Porto Alegre, no dia 9 de junho de 2000. Além de se ter negado a gravar um depoimento, argumentou que estranhava o fato de que tanto cidades importantes como cidades de fronteira não faziam parte da fundação da Rede Mercocidades. Citou duas delas: Santa Maria e Santana do Livramento. Na visão do Embaixador, as cidades gaúchas de fronteira estão sub-representadas. Ver esse assunto mais desenvolvido no item 4.6 e no subitem 4.6.3.

[4] Eram elas as Cidades de Rosário, Córdoba, La Plata, Montevidéu, 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 e Santiago do Chile.

A sede oficial da Rede ficou definida somente em 17 de dezembro de 1998, quando se inaugurou a chamada "Oficina de Mercociudades", no mesmo edifício da sede da Secretaria Administrativa do Mercosul: o Edifício Mercosul (ex-Parque Hotel) em Montevidéu.[5]

O interesse de outras cidades da América do Sul foi tão grande, como bem relata a Coordenadora de Cooperação Internacional da Secar,[6] que, já no ano de 1999, a Rede Mercocidades dispunha de 46 cidades, de cinco países: Argentina, Brasil, Uruguai, Chile e Paraguai. Na Argentina, existiam 14 cidades: Bahia Blanca, Buenos Aires, Córdoba, General San Martin, La Plata, La Rioja, Malvinas Argentinas, Mar del Plata, Mendoza, Rio Cuarto, Rosário, Trelew, Tucumán 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 Preto, Rio Claro, Rio de Janeiro, Salvador, Santa Maria, Santo André, São Bernardo do Campo e São Paulo. No Chile, existiam quatro cidades: Concepción, Los Andes, Santiago e Valparaíso. No Paraguai, havia quatro cidades: Assunção, Capiata, Fernando de la Mora e Limpio. E, finalmente, o Uruguai participava com cinco cidades: Montevidéu, Paisandu, Rivera, Salto e Tacuarembó.

É interessante enunciar que a Rede Mercocidades ficou sem um regulamento interno por cerca de dois anos; somente na segunda reunião de cúpula da Rede, em 1997, é que foi estabelecido um regulamento interno, onde se definiu um plano de trabalho caracterizado em unidades temáticas (Mercocidades, 1999d).

O Gráfico 4.1 apresenta a evolução da Rede Mercocidades em pouco mais de quatro anos.

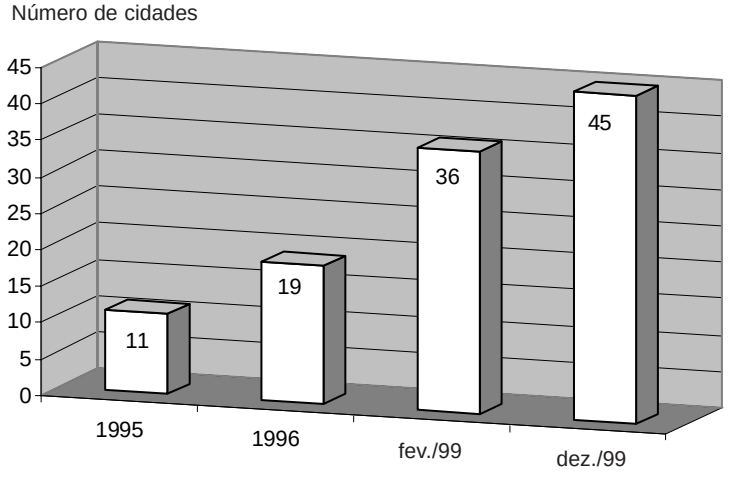
---

[5] O fato de a sede da Rede Mercocidades estar no mesmo espaço físico da sede do Mercosul já era um sinal bem alentador: "(...) e um passo a mais no caminho empreendido pelas cidades do Mercosul que conformam esta rede, com o obetivo de ganhar um lugar na integração regional, para as comunidades urbanas", ressaltava o boletim **Diálogo** (1999, p. 8).

[6] Marx (2000) salientou que: "Qualquer canto do Rio Grande do Sul liga perguntando informações sobre Mercocidades. Como é que eu faço para entrar? Eu recebi ligação de uma cidade do Paraná (...) para saber como é que entrava na Rede (...)".

Gráfico 4.1

Evolução do número de cidades da Rede Mercocidades — 1995-1999



FONTE: DIÁLOGO. Porto Alegre: Secretaria Executiva da Rede Mercocidades, ano 1, n. 1, 1996.

Assim, foram implementadas ações mais efetivas a partir daquela época. Especificamente no ano de 1999, estavam funcionando 12 unidades temáticas na Rede: ciência; tecnologia e capacitação; meio ambiente; desenvolvimento social; cultura; gestão municipal e autonomia; planificação estratégica; turismo; cooperação internacional; universidade e municipalidade; desenvolvimento econômico local; educação; e desenvolvimento urbano.

Cada unidade temática tinha uma cidade coordenadora e diversas cidades colaboradoras. O Quadro 4.1 mostra as unidades temáticas e as cidades coordenadoras e colaboradoras. Cada uma das cidades era responsável pelo desenvolvimento específico de seu tema relacionado dentro da Rede Mercocidades. O Estatuto Social da Rede estabelecia que as cidades coordenadoras deveriam formular e propor políticas comuns a serem sugeridas no âmbito da Rede Mercocidades.

Quadro 4.1

Unidades temáticas e cidades coordenadoras e colaboradoras
da Rede Mercocidades — 1999

UNIDADES TEMÁTICAS	CIDADE COORDENADORA	CIDADES COLABORADORAS
Ciência, tecnologia e capacitação	Rio de Janeiro--Brasil	Buenos Aires, Córdoba, Mar del Plata, General San Martin, Juiz de Fora, Porto Alegre, Salvador, Santa Maria, São Bernardo do Campo e Santo André
Meio ambiente	Concepción-Chile	Assunção, Curitiba, Florianópolis, Porto Alegre e Rio de Janeiro
Desenvolvimento social	Montevidéu-Uruguai	-
Gestão municipal e autonomia	La Plata-Argentina	Assunção, Belo Horizonte, Brasília, Buenos Aires, Curitiba, Florianópolis, Rio de Janeiro e Salvador
Turismo	Florianópolis-Brasil	Belo Horizonte, Córdoba, Fortaleza, Mendoza, Rio de Janeiro, Salvador, e San Miguel de Tucumán
Cooperação Internacional	Porto Alegre-Brasil	-
Educação	Buenos Aires--Argentina	-
Universidade e municipalidade	Assunção-Paraguai e La Plata--Argentina	Concepción, Curitiba e Rosário
Desenvolvimento econômico local	Mar Del Plata--Argentina	-
Desenvolvimento urbano	San Miguel de Tucumán-Argentina	-
Planificação estratégica	Rosário-Argentina	-

FONTE: MERCOCIUDADES. Intendência Municipal de Montevidéu. Disponível em: http://www.montevideo.gub.uy/mercociudades/home.htm1 Acesso em: 14 abr. 1999.

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, 1999b). No caso das cidades colaboradoras, houve até o desenvolvimento de concursos de projetos, atribuindo um prêmio ao melhor deles.

Procurando-se exemplificar a unidade temática coordenada pela Cidade do Rio de Janeiro, no Quadro 4.2, pode-se notar que foram recebidos 20 projetos em 1997, distribuídos em vários temas: meio ambiente e saneamento (sete); arquitetura e urbanismo (nove); desenvolvimento industrial (um); e saúde e biologia (três).

As cidades que se inscreveram foram: Curitiba (três), Ribeirão Preto (três), Porto Alegre (dois), Córdoba (três), Tucumán (dois), Rosário (três), Buenos Aires (três) e Rio de Janeiro (um).

No ano de 1998, a mesma unidade temática de ciência e tecnologia havia recebido 15 projetos, distribuídos em vários temas: arquitetura e urbanismo (dois); ciências naturais (um); construção civil (um); cultura (um); gestão pública (um); gestão tecnológica (um); meio ambiente (cinco); saneamento (um); e saúde (dois). As cidades que se inscreveram estão listadas no Quadro 4.3.

Os projetos inscritos eram veiculados através das 46 cidades, que compunham a Rede naquela época, sendo, então, intensificados esforços para que os mesmos fossem aproveitados tanto pelo setor público como pela iniciativa privada local.

Ao longo das entrevistas realizadas no ano 2000, foi solicitado aos entrevistados mais detalhes sobre essa ação. O Secretário da Secar respondeu:

> "Têm vários projetos ali que hoje são utilizados, um primeiro prêmio que foi lá em 1997, que foi ganho por Córdoba. Esse projeto era um projeto de construção de casas populares a baixo custo... Isso já está utilizado em Montevidéu, em várias cidades, e mesmo em Porto Alegre... Claro, adaptado à realidade. Já tivemos, nesse mesmo prêmio, uma menção honrosa, com um projeto de diesel metropolitano, que os ônibus trafegam com diesel especial, emite menos monóxido de carbono... Então, esse diesel metropolitano, nós já tivemos várias reuniões com Rosário e várias cidades, para conhecer a experiência que está lá..." (Entrevista A.2 do **Apêndice**).

Ao ser questionado se as cidades efetivamente aplicaram essas experiências, o Secretário afirmou:

> "Aplicaram! Nós temos também uma outra edição, um projeto do DMAE, que mede a balneabilidade do Guaíba. Um modelo matemático calcula, a partir de várias variáveis, a contribuição para a balneabilidade, ou não, do Guaíba. Isso também está sendo disseminado para várias cidades que têm interesse nessa área também" (Entrevista A.2 do **Apêndice**).

Quadro 4.2

Projetos inscritos no concurso de ciência e tecnologia da Rede Mercocidades — 1997

Nº	TÍTULOS DOS PROJETOS	CIDADES
1	Reciclagem Agrícola de Lodo de Esgoto	Curitiba
2	Redução e Controle de Perdas em Vazamento nos Sistemas de Distribuição Urbana de Água	Curitiba
3	Parque Tecnológico Agroindustrial do Oeste	Curitiba
4	Programa Municipal de Eliminação de Barreiras Arquitetônicas	Ribeirão Preto
5	Gerenciamento de Cidades — Uma Proposta para o Município de Altinópolis	Ribeirão Preto
6	Gerenciamento de Cidades — Urbanização de Fundos de Vales	Ribeirão Preto
7	Monitoramento da Qualidade do Ar e Implantação do Óleo Diesel Metropolitano	Porto Alegre
8	Ambiência Urbana: Adensamento Urbano e Infra-Estrutura Urbana; Influência do Adensamento Urbano na Ambiência Urbana de Porto Alegre	Porto Alegre
9	Creación de un Sistema Óptimo de Desagües Urbanos para la Ciudad de Córdoba (SODU)	Córdoba
10	Estudio CLACYD — Córdoba, Lactancia, Alimentación, Crecimiento y Desarrollo	Córdoba
11	Tecnologías Habitacionales para Sectores Socioeconómicos Bajos	Córdoba
12	La Otra Ciudad — Tucumán frente al 2000	Tucumán
13	Destilador Solar Potabiliza Agua Contaminada	Tucumán
14	Conocer y Cuidar la Ciudad en que Vivimos	Rosário
15	Determinación Experimental, Análisis Estadístico y Confección de Modelos para las Emisiones Gaseosas en la Ciudad de Rosário	Rosário
16	Desarollo y Evaluación del Núcleo Sanitario Prefabricado en la Viviendas Económica de Interés Social en Rosário	Rosário
17	El Arbolado de la Ciudad de Buenos Aires	Buenos Aires
18	La Biologia Molecular a Servicio de la Comunidad. El Análisis de ADN en la Identificación de Víctimas de Catástrofes: los desastres de la embajada de Israel y Amia	Buenos Aires
19	Estudio del Polen Alergénico en el Aire de la Ciudad de Buenos Aires y Manejo Preventivo de las Afecciones Alérgicas	Buenos Aires
20	Revitalização Urbana e Restauração Ambiental em Favelas: Pesquisa e sua Aplicação na Área Projetual	Rio de Janeiro

FONTE: MERCOCIUDADES. Intendência Municipal de Montevidéu. Disponível em: http://www.montevideo.gub.uy/mercociudades/home.htm1 Acesso em: 14 abr. 1999.

Quadro 4.3

Projetos inscritos no concurso de ciência e tecnologia da Rede Mercocidades — 1998

Nº	TÍTULOS DOS PROJETOS	CIDADES
1	Sistema de Información Urbana	Buenos Aires
2	Pesquisador Oscar Parra Barrientos	Concepción
3	Programa de Articulación Docencia Servicio en Salud Bucal con Metodología de Trabajo Alternativas Destinado a Escolares de Zonas Marginales	Córdoba
4	Gestión Ambiental de la Actividad Ladrillera en el Partido de General Pueyrredon	Mar del Plata
5	Arbolado Publico de la Ciudad de Mendoza — Una Propuesta para su Recuperación	Mendonza
6	Tratamiento de Efluentes de Lavaderos de Lanas	Montevidéu
7	Modernización del Estado y la Gestión Local	Rio Cuarto
8	Conocer y Cuidar la Ciudad en que Vivimos	Rosário
9	Sistema Ecoestrutural Pneumático	Belo Horizonte
10	Centro de Competitividade Tecnológica (Comtec)	Brasília
11	Quiral — Tecnologia em Mãos Brasileiras	Juiz de Fora
12	Sistema Hídrico de Simulação para Propagação de Poluentes, Desenvolvido para Atender ao Plano Diretor de Esgotos — Projeto ganhador do prêmio 1998 (1)	Porto Alegre
13	Lixão da Serrana: Caracterização do Problema Ambiental e Proposição de Soluções	Ribeirão Preto
14	Casa da Ciência — Casa Cultural de Ciência e Tecnologia da UFRJ	Rio de Janeiro
15	Reciprocidade Agradável — Coleta Seletiva e Reciclagem	Santo André

FONTE: MERCOCIUDADES. **Intendência Municipal de Montevidéu**. Disponível em: http://www.montevideo.gub.uy/mercociudades/home.htm1 Acesso em: 14 abr. 1999.

(1) É interessante detalhar melhor esse projeto. Ele foi desenvolvido pelo Departamento Municipal de Água e Esgotos (DMAE), com quadro técnico e recursos financeiros da própria Prefeitura. O projeto tem o objetivo de qualificar o planejamento do Plano Diretor de Esgotos da Cidade de Porto Alegre, fornecendo subsídios para a definição de áreas críticas de qualidade de água do Guaíba e as melhores alternativas para o tratamento dos esgotos. Os pesquisadores desenvolveram um modelo matemático, subsidiando o estudo alternativo de localização e níveis de tratamento da água. Com a elaboração de cenários futuros de qualidade de água, foi possível também definir a melhor opção de tratamento. Conjugando programas de geoprocessamento, matemática aplicada, programação visual e sistemas de gerenciamento de banco de dados, esse modelo matemático criou uma interface para usuários de diversos níveis, que facilita a divulgação e o entendimento do assunto tanto para leigos quanto para técnicos.

É notória, caso essa troca de informações funcione bem, a possibilidade de haver ganhos importantes para as cidades. Ferrer (Entrevista A.5 do **Apêndice**) ressaltou que:

> "Era possível, com a interlocução dos municípios, dividir experiências de gestão, e isso, de alguma forma, significava ganhos de produtividade para as cidades. Diminuição de gastos e ganhos de produtividade, que tu podes aproveitar uma experiência que foi bem-sucedida em Buenos Aires e aplicar aqui, ou evitar uma experiência malsucedida, se tu tens conhecimento como as questões foram desenvolvidas. E mesmo constituir um grupo de elaboração coletiva sobre determinadas coisas. O problema do lixo em Porto Alegre tem características muito parecidas com o problema do lixo em Córdoba, então, isso constituía uma identidade de problemas, que eram problemas que os municípios enfrentam, passíveis de serem debatidos por todos e ser compartilhado por todos".

4.3 - A utilização do modelo gravitacional na Rede Mercocidades

Dentre os vários métodos de que dispõe a economia regional, o modelo gravitacional é utilizado para revelar a interdependência existente entre as diversas cidades localizadas dentro da área e o Exterior. A concepção do modelo gravitacional baseia-se 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.

Dito de outra forma, 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. As atividades são proporcionais às populações entre as cidades, porque, quanto maiores os aglomerados humanos, provavelmente maior deve ser a interação entre eles.

Por outro lado, o custo e o sacrifício de deslocar-se no espaço reduz, paulatinamente, essa integração, quanto maior for a distância entre dois pontos. Por isso, admite-se 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 cursos, transferências financeiras entre cidades, comércio interno regional de mercadorias, etc.

Esse modelo foi primeiramente proposto em 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, no 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. A Tabela 4.1 mostra a população e a distância entre cada uma das cidades que faziam parte da Rede Mercocidades no ano de 1995.

Depois disso, foi calculada a distância média de cada uma das cidades da Rede, relacionada com a população, sendo as cidades colocadas em ordem de influência, conforme a Tabela 4.2.

A conclusão a que se chega é que Porto Alegre, com uma distância média de 958km entre as cidades da Rede e com 1,3 milhão de habitantes, reúne as melhores condições de exercer influência na Rede Mercocidades segundo o modelo gravitacional, o que estava muito claro para as pessoas que estavam à frente do processo de formação da Rede Mercocidades.

Especificamente, Ferrer salienta que o fato de Porto Alegre estar no centro geográfico da Rede foi, inclusive, um elemento fundamental para a iniciativa da Rede Mercocidades e que a estratégia era consolidar a Cidade como referência política:

> "(...) Porto Alegre sempre foi uma cidade que teve grande importância na vida política do País, mas sempre foi uma cidade que, de alguma forma, se situa na margem do País. Não só pela sua situação geográfica, mas também pela sua opção política, pela sua participação na história, esse negócio do Rio Grande do Sul como um elemento de contraposição republicana... Então, esse fato de Porto Alegre procurar as suas cidades vizinhas foi, de alguma forma, uma tentativa de transformar uma situação de margem geográfica numa situação de centro geográfico. De alguma forma, a Rede Mercocidades transformou Porto Alegre no centro político geográfico de uma articulação inter-regional, sub-regional do ponto de vista da América Latina. Aí, quando Porto Alegre está lá no cantinho do Brasil, ela está no centro do Mercosul. Então, isso também tem a ver com a estratégia de consolidar Porto Alegre como referência política" (Entrevista A.5 do **Apêndice**).

Tabela 4.1

População e distância entre as cidades da Rede Mercocidades — 1995

CIDADES	POPULAÇÃO (hab.)	DISTÂNCIA (km)					
		Assunção	Brasília	Córdoba	Curitiba	Floria-nópolis	La Plata
Assunção	455 517	0	1 441	879	823	929	1 075
Brasília	1 969 868	1 441	0	2 409	1 103	1 302	2 361
Córdoba	1 157 507	879	2 409	0	1 589	1 576	695
Curitiba	1 584 232	823	1 103	1 589	0	253	1 350
Florianópolis ..	281 928	929	1 302	1 576	253	0	1 199
La Plata	564 750	1 075	2 361	695	1 350	1 199	0
Montevidéu	1 378 707	1 083	2 260	852	1 231	1 074	155
Porto Alegre ..	1 314 032	820	1 619	1 255	564	373	826
Rio de Janeiro	5 598 953	1 479	915	2 292	667	743	1 953
Rosário	1 157 372	920	2 313	397	1 380	1 291	335
Salvador	9 003 804	2 476	1 048	3 317	1 793	1 927	3 125

CIDADES	POPULAÇÃO (hab.)	DISTÂNCIA (km)				
		Montevidéu	Porto Alegre	Rio de Janeiro	Rosário	Salvador
Assunção	455 517	1 083	820	1 479	920	2 476
Brasília	1 969 868	2 260	1 619	915	2 313	1 048
Córdoba	1 157 507	852	1 255	2 292	397	3 317
Curitiba	1 584 232	1 231	564	667	1 380	1 793
Florianópolis ..	281 928	1 074	373	743	1 291	1 927
La Plata	564 750	155	826	1 953	335	3 125
Montevidéu	1 378 707	0	712	1 829	158	3 027
Porto Alegre ..	1 314 032	712	0	1 118	935	2 312
Rio de Janeiro	5 598 953	1 829	1 118	0	2 042	1 201
Rosário	1 157 372	158	935	2 042	0	3 151
Salvador	9 003 804	3 027	2 312	1 201	3 151	0

FONTE: ATLAS MUNDIAL ENCARTA, MICROSOFT. [S. l.]: Microsoft, 2001. CD-ROM.

Tabela 4.2

População e distância média entre as cidades da Rede Mercocidades — 1995

CIDADES	POPULAÇÃO (hab.)	DISTÂNCIA MÉDIA (km)
Porto Alegre	1 314 032	958
Florianópolis	281 928	970
Curitiba	1 584 232	978
Assunção	455 517	1 084
Montevidéu	1 378 707	1 126
Rosário	1 157 372	1 175
La Plata	564 750	1 189
Rio de Janeiro	5 598 953	1 294
Córdoba	1 157 507	1 387
Brasília	1 969 868	1 525
Salvador	9 003 804	2 125

FONTE: ATLAS MUNDIAL ENCARTA, MICROSOFT. [S. l.]: Microsoft, 2001. CD-ROM.

4.4 - O *site* e o boletim oficial da Rede Mercocidades

A forma que a Rede Mercocidades usou para despertar a atenção de outras cidades e provocá-las foi a mesma adotada por outra rede: a *internet*. Procura-se, neste item, abordar mais profundamente tanto o *site* como o boletim oficial da Rede Mercocidades.

4.4.1 - O *site* da Rede Mercocidades

O *site* da Rede Mercocidades, ou a sua *home page*, foi lançado no dia 15 de março de 1997 (na Gestão Pont), e, através dele, eram dadas informações sobre as atividades da Rede, o seu histórico, a sua regulamentação e as cidades que a compunham. A Figura 4.2 apresenta o *layout* do *site* oficial da Rede Mercocidades.[7]

[7] É interessante constatar que o *layout* da Rede Mercocidades segue o mesmo padrão internacional de outras redes de cidades, apresentando-a sempre vitoriosa e eficaz em termos de resultados. De uma forma acessível, divulga informações que induzem e convidam outras cidades a se associarem. No **Apêndice** (Figuras A1, A2, A3 e A4) são apresentados

De uma forma geral, pode-se argumentar que a *home page* da Rede Mercocidades responde adequadamente, na área de navegação, às perguntas básicas “quem é a Rede Mercocidades?” e “por que e como foi criada?”. O *layout* é muito reduzido, mas resolve favoravelmente todas as dúvidas, através da disponibilização de grande parte dos documentos firmados ao longo da existência da Rede.

Convém buscar um aprofundamento maior na literatura, que dê suporte à análise de *sites* na *internet*, para proceder a um detalhamento da *home page* da Rede Mercocidades.

Uma boa metodologia para analisar a utilização de *home pages* foi desenvolvida por Nielsen e Tahir (2002), que examinam a eficácia de várias *home pages*. Nela, eles discutem uma série de aspectos para assegurar a utilização da *home page* por um usuário.

Figura 4.2

Layout do *site* oficial da Rede Mercocidades — 2002

FONTE: Site da Rede Mercocidades. [*on line*] Disponível em: http://www.pbh.gov.br/mercocidades/ Arquivo capturado em: 25 out. 2002.

os *layouts* de *sites* das redes de cidades IULA, World Federation of United Cities, Eurocities e Sister-Cities. Pode-se observar que são páginas muito bem elaboradas e que tornam irresistível a outras cidades o interesse em se associar.

Na realidade, os autores procuram trazer informações sobre como causar uma boa primeira impressão, se o *slogan* está funcionando, se é fácil localizar a caixa de pesquisa, se é fácil navegar na página e se a porcentagem da página é dedicada ao verdadeiro conteúdo.

Colocam em teste 50 dos principais *sites* atuais e concluem o que dará uma boa — e uma não tão boa — impressão à primeira vista. Além disso, a idéia desse estudo é fornecer centenas de exemplos que podem ser implementados na construção de *home pages*.

Nesse sentido, os autores apresentam uma metodologia baseada em oito itens, que serve para melhor entender o uso de uma *home page* e que, ao mesmo tempo, é bem eficaz para desconstruir um *site*.

O Quadro 4.4 apresenta os conceitos de autopromoção, boas-vindas e identificação do *site*, conteúdo de interesse, navegação, preenchimento, publicidade, sem uso, sistema operacional e controle do navegador.

Quadro 4.4

Principais conceitos utilizados pelo estudo de Nielsen e Tahir para desconstruir uma *home page* — 2002

ITENS DE ANÁLISE	DESCRIÇÃO
Autopromoção	A área da *home page* chamada “autopromoção” significa a existência de algum *link* relacionado com a promoção da própria rede de cidades. Seria como um anúncio da própria rede na *home page*.
Boas-vindas e identificação do *site*	Esse item está relacionado tanto a mensagens de boas-vindas aos usuários do *site*, como também à própria identificação da rede de cidades. Geralmente, está mais destacado do que os itens a seu redor, de modo a chamar, de imediato, atenção, quando os usuários entram no *site*.
Conteúdo de interesse	É um espaço na *home page* destinado a manter vivo o interesse do usuário no tema das redes de cidades. Geralmente, nesse item, se encontram notícias gerais de cidades da rede, ou também são listados os próximos eventos da rede.
Navegação	A área denominada de navegação significa o conteúdo mais importante do *site*; geralmente são informações relacionadas com a estrutura da rede, o que ela faz, quais são as cidades parceiras e como aderir à rede. É o objetivo principal de uma *home page*, propiciando ao usuário facilidade de se locomover no *site*. Deve-se sempre dar condições para que os usuários consigam encontrar a área de navegação adequada, distinguindo as opções e tendo uma noção básica do que existe por trás do *link*.
Preenchimento	A área da *home page* de preenchimento refere-se ao espaço gráfico que é usado para dar forma a uma determinada mensagem ou *link*; geralmente, essa área se destina ao uso de bordas, margens, cores, etc.

(continua)

Quadro 4.4

Principais conceitos utilizados pelo estudo de Nielsen e Tahir para desconstruir uma *home page* — 2002

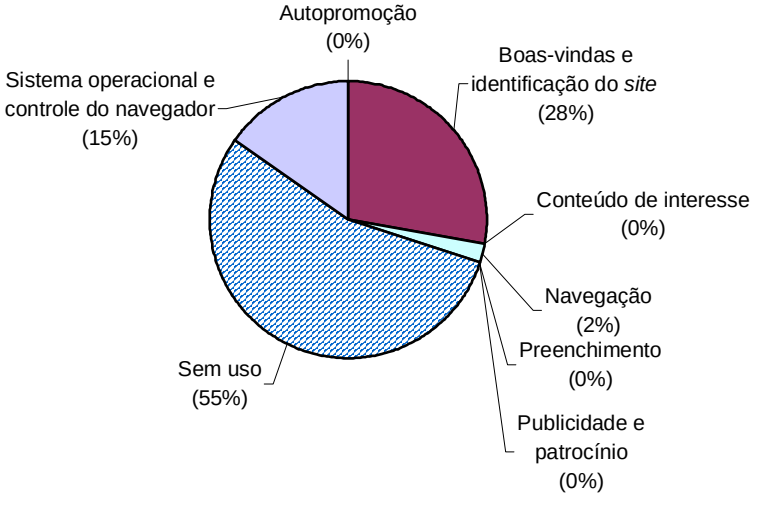
ITENS DE ANÁLISE	DESCRIÇÃO
Publicidade	Através desse item, procura-se saber se a rede de cidades promove produtos de outras empresas em seu *site*. É, em outras palavras, a utilização de publicidade de empresas externas.
Sem uso	Essa área da *home page* significa o espaço não utilizado pelos *designers*.
Sistema operacional e controle do navegador	Essa área oferece ao usuário acesso às tarefas relacionadas com o sistema operacional, como os comandos *file*, *edit*, *favorites*, *help*, e ao controle do navegador, como, por exemplo, definir uma página como sendo uma página inicial do navegador, ou marcar um *site* como favorito.

FONTE DOS DADOS BRUTOS: NIELSEN, J.; TAHIR, M. ***Homepage***: 50 *websites* desconstruídos. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

O Gráfico 4.2 apresenta o detalhamento da área física da *home page* da Rede Mercocidades.

Gráfico 4.2

Detalhamento da área física da *home page* da Rede Mercocidades — 2002



FONTE DOS DADOS BRUTOS: *Site* da Rede Mercocidades [*on line*]. Disponível em: http://www.pbh.gov.br/mercocidades/

Pode-se verificar que mais de 50% da área física não está sendo utilizada pela Rede Mercocidades. Isso representa um desperdício, pois não existe praticamente nada de conteúdo de interesse para o usuário que quer se informar sobre notícias ou sobre algum evento que deve ocorrer proximamente.

Além disso, um outro problema dessa página é a utilização de muito espaço para identificar o *site*: quase 30% da área física é usada para identificar a rede de cidades. A parte do sistema operacional e o controle do navegador estão adequados com o de outras *home pages*. Os itens preenchimento, autopromoção e publicidade não foram sequer utilizados e, da mesma forma, estão coerentes com o verificado por outras redes.

A Tabela 4.3 faz um comparativo dos itens da *home page* da Rede Mercocidades, com os de outras redes de cidades.

Tabela 4.3

Principais itens e sua participação percentual na área física das *home pages* das redes de cidades IULA, Eurocities, Sister-Cities, WFUC e Mercocidades — 2002

ITENS	IULA	EURO-CITIES	SISTER--CITIES	WFUC	MERCO-CIDADES
Autopromoção	0	0	8	0	0
Boas-vindas e identificação do *site*	3	1	15	3	28
Conteúdo de interesse	15	66	22	28	0
Navegação	18	5	7	11	2
Preenchimento	3	3	8	5	0
Publicidade e patrocínio	0	0	0	0	0
Sem uso	43	6	20	34	55
Sistema operacional e controle do navegador	18	19	20	18	15
TOTAL	100	100	100	100	100

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Gráficos A1, A2, A3, A4 e 4.2.

De uma forma geral, através da Tabela 4.3, pode-se notar que os itens autopromoção, preenchimento, publicidade e patrocínio não foram utilizados por nenhuma rede de cidades, e o item conteúdo de interesse foi um dos mais enfatizados (com exceção da Rede Mercocidades). Na realidade, esse é o

padrão adotado pelas redes de cidades:[8] atrair os usuários através do item conteúdo de interesse, seguindo inclusive o que está sugerido por Nielsen e Tahir (2002). Talvez nesse item esteja a maior fragilidade da *home page* da Rede Mercocidades.

Mas, apesar dessa falha, a *home page* da Rede Mercocidades ainda consegue oferecer uma visão dos temas que foram tratados nas inúmeras reuniões dos executivos da Rede. Agindo assim, ela trata com êxito a possível aproximação de uma nova cidade interessada em aderir à Rede.

Essa *home page*, por ser bastante simples, não informa, tanto aos usuários já cadastrados como, principalmente, aos novos usuários, quais são os benefícios da rede de cidades, o que é uma das obrigações fundamentais de uma *home page*. Os usuários precisam refletir muito para descobrir quais são efetivamente as vantagens de uma cidade ao aderir a uma rede. Essa questão é importante, pois devem estar bem claros quais foram os resultados obtidos por uma determinada cidade enquanto pertencente à Rede Mercocidades. Seria melhor ser mais informativo, principalmente aos novos usuários, pois a impressão que se tem é de que a *home page* está dirigida prioritariamente aos usuários já cadastrados na Rede.

Sabe-se que a idéia básica das redes de cidades é, ao atuarem em unidades temáticas, disponibilizarem informações de projetos vitoriosos, entretanto isso não está claro. O *site* é considerado um portal da Rede Mercocidades, mas, efetivamente, não é, pois focaliza apenas a estrutura da Rede e não consegue impactar suficientemente os cidadãos (contribuintes) para que o usem regularmente, a fim de procurarem um bom projeto que deu certo em uma cidade da Rede.

Essa *home page* não oferece *links* para outras redes de cidades (como a grande maioria das redes fazem) e tampouco textos técnicos que discutam as redes de cidades. Um conteúdo assim limitado reduz as possibilidades de um usuário gostar de uma opção o suficiente para continuar explorando o *site*.

---

[8] No **Apêndice**, as Figuras A1, A2, A3 e A4 e os Gráficos A1, A2, A3 e A4 apresentam um estudo dos *layouts* e do detalhamento da área física das *home pages* das redes de cidades IULA, Eurocities, Sister-Cities e World Federation of United Cities. Procurando-se entender o padrão utilizado pelas *home pages* das redes de cidades, percebeu-se que todas elas fazem um bom trabalho, ao fornecerem um conteúdo bem aprofundado. Na verdade, essas *home pages* mostram uma atenção muito grande na promoção de eventos e nas notícias de interesse geral das cidades. Usam, de forma bem marcante, o item conteúdo de interesse, como já mencionado, mostrando apenas o suficiente em termos de conteúdo para tornar claro o que existe de informações, sem sobrecarregar os leitores. Em síntese, é essa a diferença fundamental da *home page* da Rede Mercocidades em relação às outras: enquanto a primeira não explora o item conteúdo de interesse, as demais são bem mais dedicadas — Eurocities (quase 70% do espaço destinado a esse item), WFCU (28%), Sister-Cities (22%) e IULA (15%).

Mas, enfim, a idéia do *site* da Rede Mercocidades foi importante e teve um objetivo básico: despertar a atenção de outras cidades latino-americanas. Nesse sentido, a Cidade de Porto Alegre, que, em março de 1997, estava sediando a Secretaria Executiva da Rede, apresentava a *home page*, destacando que:

> "Numa de suas subpáginas, encontra-se uma listagem das cidades integrantes da Rede, e nossa intenção é tornar clicáveis os nomes de cada cidade, permitindo o acesso do usuário ao correio da Internet de cada uma delas ou à *home page* das mesmas, caso possuam. Na parte inferior da página de rosto, existem dez botões, onde cada uma das Unidades Técnicas terá lugar para suas informações específicas. Para uma melhor utilização da *home page*, a Secretaria Executiva aguarda o recebimento de notícias das cidades" (Diálogo, 1997a, p. 5).

Na mesma época, o Secretário Executivo da Rede, Prefeito Raul Pont, declarava que: "(...) o Governo de Porto Alegre esteve bastante envolvido na constituição da Rede, e minha eleição representa a continuidade da mesma frente política" (Diálogo, 1997a, p. 7).

4.4.2 - O boletim oficial da Rede Mercocidades

O discurso oficial que era publicado no boletim bilíngüe (português e espanhol) **Diálogo** é extremamente significativo para evidenciar a importância de determinados assuntos sob o enfoque da propaganda da Secretaria Executiva da Rede. Nesse contexto, destacam-se temas como o papel político desempenhado pelo Governo Municipal e a harmonização da América Latina como o maior empreendimento garantido pela Rede Mercocidades. A Figura 4.3 apresenta o *layout* do boletim trimestral **Diálogo**.

Foi notado também que a reiteração constante das mesmas idéias e a redundância de formulações, palavras de ordem e *slogans* se repetiam invariavelmente, mesmo que as matérias ou os artigos não fossem idênticos. Nesse sentido, foi observado que as realidades específicas de cada cidade da Rede eram deslocadas pelo eixo agregador do discurso.

Aliás, era também como se essas cidades não existissem como espaços concretos e definidos, mas, pelo contrário, constituíssem partes integrantes de um realinhamento latino-americano planejado. Evidentemente, a ênfase do discurso sobre esses temas teve um objetivo certo a ser cumprido.

Num primeiro nível, era a harmonia entre todos os países. Noutro, para que esse objetivo tivesse êxito, era importante a consecução de um processo sistemático e vigoroso de desmobilização política e social das diversas cidades.

Além disso, foi observado um fato interessante, que mostra uma certa disputa pela língua oficial da Rede Mercocidades: a língua portuguesa *versus* a língua espanhola. Toda vez que mudava a Secretaria Executiva da Rede (que era a encarregada de publicar o boletim), a ordem de apresentação das matérias também era alterada.[9]

Figura 4.3

Layout do boletim bilíngüe **Diálogo**
da Rede Mercocidades — 1996

FONTE: **DIÁLOGO**. Porto Alegre: Secretaria Executiva da Rede Mercocidades, ano 1, n. 1, 1996.

[9] A língua portuguesa ocupou a frente do boletim **Diálogo** ao longo da gestão de Porto Alegre e veio depois da língua espanhola, quando chegou a vez de Córdoba sediar a Secretaria Executiva em setembro de 1997. De 1997 a setembro de 1999, as matérias escritas em espanhol ocuparam o lugar de primeira versão nas gestões de Córdoba e Montevidéu, para mudar mais uma vez, quando Belo Horizonte assumiu a Secretaria, em setembro de 2000.

4.5 - Análise das palavras utilizadas pelos depoentes[10]

Procurou-se analisar a utilização das palavras contidas nos discursos realizados durante as seis entrevistas do ano 2000.[11] Com a ajuda do computador, mais especificamente do Programa Word 2000 da Microsoft, utilizando-se o recurso de localizar as palavras do texto, pode-se verificar que as seis entrevistas reuniram mais de 19 mil palavras, distribuídas em 136 parágrafos, totalizando quase 43 páginas com espaço simples (ver a íntegra das seis entrevistas no **Apêndice**).

Procurou-se, então, indexar todas as palavras do discurso segundo dimensões positivas, ou seja, que tivessem conotação de sucesso da Rede Mercocidades. O Quadro 4.5 apresenta uma lista de palavras utilizadas nas entrevistas e o número de ocorrências. Pode-se argumentar que merecem ser destacados nos discursos os termos: **mais** (130 ocorrências), **processo de integração** (93 ocorrências), **ações** (79 ocorrências), **processo** (77 ocorrências), **participação** (72 ocorrências), **importante** (66 ocorrências) e **forte** (34 ocorrências).

Certamente, são termos chavões que estão atrelados a sucesso e mostram a vontade dos depoentes de passarem uma imagem positiva da Rede. Por outro lado, aqueles termos ligados a aspectos negativos da Rede Mercocidades tiveram muito menos ocorrências.

---

[10] Cabe destacar que esse item e o seguinte tiveram dois pontos de apoio. O primeiro foi a área de conhecimento desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em História, chamada de pesquisa qualitativa. Isso abrange as disciplinas de História Oral — fundamentos teórico-metodológicos, seminário de dissertação/tese, laboratório de história oral e análise de conteúdo e documento histórico. O segundo ponto de apoio foi a metodologia apresentada no estudo de Leidens (1994), que analisou o discurso produzido durante os anos de 1939 a 1941, no período do Estado Novo.

[11] No Quadro 3.2, foi apresentada a relação dos seis depoentes entrevistados no ano 2000.

Quadro 4.5

Lista de palavras relacionadas com o sucesso da Rede Mercocidades, número de ocorrências nos depoimentos colhidos e palavras derivadas, em 2000

PALAVRAS	NÚMERO DE OCORRÊNCIAS NAS ENTREVISTAS	PALAVRAS DERIVADAS
Mais	130	-
Processo de integração	93	Integração, integração regional
Ações	79	-
Processo	77	-
Participação	72	Participa, participar, democracia participativa
Importante	66	Importantes
Forte	34	-
Interessante	23	Muito interessante
Positivo	20	Positiva
Importância	14	-
Crescimento	13	-
Boa	10	Bom
Interesse	9	-
Efetiva	7	-
Contribui	6	Contribuir
Melhor	6	-
Muito grande	6	-
Estratégica	5	-
Ativo	5	-
Construir	5	-
Atividades	4	-
Consolidar	4	-
Continuidade	2	-

Através do Quadro 4.6, nota-se que, apesar de os termos problema (28 ocorrências) e menos (11 ocorrências) terem sido utilizados nos discursos, vários outros (fracasso, ruim, desinteresse e mal) não chegaram a ser mencionados uma vez sequer.

Assim sendo, convém colher a impressão de um executivo que já trabalha há muito tempo na rede de cidades World Federation of United Cities (fundada

em 1957) e que veio a Porto Alegre em 1997, para participar de um encontro da Rede Mercocidades como palestrante. Nowersztern (1999b, p. 49) argumentou que:

> "Em geral, a atitude das cidades em relação a estas redes é passiva (...). Elas são passivas porque estão fixas a quem as financia, mas, em troca, permitem uma negociação real sobre programas e atividades específicas (...) eu sentia um trabalho imaturo nesta Rede, que já atua há quase cinco anos, mas que agora tem um trabalho técnico interessante, pois, ultimamente, vem construindo coisas e não somente fazendo viagens de uma a outra cidade para se fazerem reuniões".

Quadro 4.6

Lista de palavras relacionadas com o fracasso da Rede Mercocidades, número de ocorrências nos depoimentos colhidos e palavras derivadas, em 2000

PALAVRAS	NÚMERO DE OCORRÊNCIAS NAS ENTREVISTAS	PALAVRAS DERIVADAS
Problema	28	Problemas
Menos	11	-
Difícil	8	-
Governo Federal	7	União
Descontinuidade	2	-
Negativo	1	-
Falta	1	-
Governo Estadual	0	-
Fracasso	0	-
Ruim	0	-
Desinteresse	0	-
Mal	0	-

O depoimento de Nowersztern é contundente, porque, ao olhar toda a história da Rede Mercocidades por um período longo de cinco anos, a chama de imatura, fato este que foi sequer mencionado pelos entrevistados, que optaram por indicar somente os efeitos positivos da rede. Isso evidencia que, quantitativamente, a freqüência elevada de palavras que fazem referência às qualidades da Rede Mercocidades confirma o caráter centrado no seu sucesso. Além do

método freqüencial, também foi desenvolvida uma análise pormenorizada dos temas, para verificar quais são os valores de referência presentes no discurso, o que será demonstrado no próximo item.

4.6 - A sistematização do discurso: a Rede como perspectiva

Neste item, procura-se caracterizar o discurso oficial da Rede Mercocidades como tendo um perfil agregador.[12] Chegou-se a essa conclusão levando-se em conta os boletins trimestrais publicados pela Secretaria Executiva da Rede Mercocidades, como também os depoimentos dos executivos da Rede.

Especificamente, o boletim bilíngüe **Diálogo** (lançado em 1996), a *home page* oficial da rede (criada em 1997) e também as entrevistas desenvolvidas ao longo de 2000 serviram de base para esta pesquisa.

Foi coletado como material de pesquisa o conjunto de editoriais, matérias, notas, reportagens e discursos políticos nas fontes mencionadas. O critério de seleção teve como meta salientar os aspectos mais significativos, para mostrar a interferência do discurso agregador nas atividades da Rede.

Pensa-se que o discurso agregador da Rede Mercocidades incorporava frases que padronizavam questões específicas, ou seja, era retirado do contexto do vocabulário qualquer alusão às diferenças entre as cidades e entre as políticas regionais da América Latina. A idéia era tentar sistematizar quantitativamente o aspecto homogeneizador dos discursos pelas diversas áreas da realidade social.

Na realidade, o boletim **Diálogo** cumpriu seu papel de porta-voz da Rede Mercocidades, sendo, por esse motivo, o denominador comum na construção discursiva. Entende-se que o discurso oficial da Rede abrigava um forte conteúdo de chamamento e de cooptação de outras cidades, explícita ou implicitamente; por essa razão, o material coletado foi submetido a uma divisão por categorias temáticas, segundo o objetivo da pesquisa.

Na categoria “exaltação das cidades”, foram classificados os discursos que justificavam a intervenção das cidades no Mercosul, notadamente aqueles

[12] A palavra agregar está definida, no **Dicionário de Língua Portuguesa Novo Aurélio**, como sinônimo de reunir, congregar, juntar, acrescentar, associar. O sentido é o mesmo que se quer dar neste trabalho. O discurso de cunho agregador diz respeito ao espírito de chamamento que apresenta, ao exaltar o sucesso da Rede em cooptar outras cidades, em reunir interesses, a grandiosidade do projeto, as vantagens para quem adere à Rede, a solução de todos os males dos municípios.

destinados a exaltar o papel das cidades como algo imprescindível ao bem--estar do povo e também à integração da América Latina.

Na categoria "os benefícios da Rede", foram inseridos discursos sobre estes, principalmente com o intuito de desenvolver uma maior cooptação de municípios.

Na categoria "autonomia política", incluíram temas que procuravam excluir o Governo Central de qualquer interferência nos assuntos da Rede.

Na categoria "omitindo diferenças", foram enquadradas todas as referências que procuravam harmonizar as diversidades e as rivalidades existentes na América Latina; era como se as cidades constituíssem partes integrantes de um realinhamento latino-americano planejado.

E, finalmente, na categoria "impasse", destacaram-se questões que foram difíceis de resolver entre as duas cidades que estiveram à frente do processo de formação da Rede: Porto Alegre e Assunção.

Na realidade, o enfrentamento teve que ser abrandado (principalmente por Porto Alegre), para evitar que um conflito maior pudesse destruir todo o processo de criação da Rede.

4.6.1 - A exaltação das cidades

O discurso agregador da Rede Mercocidades tinha como uma das finalidades principais valorizar as cidades. Nessa perspectiva, o projeto da Rede acabava revertendo em aumento do poder político da Prefeitura, pois neutralizava qualquer forma de oposição e era pródigo ao identificar as cidades como um todo homogêneo, dotado de uma única vontade, de um projeto comum, que definia seus fins e adaptava seus meios. Os fins das cidades eram evidenciados por "(...) buscar uma maior inserção da Mercocidades junto às populações das cidades". A difusão dessas idéias procurava confirmar uma nova imagem da cidade, em que a independência política possibilitaria prestígio perante a população.

Genro (1994, p. 1-3), um ano antes da formação da Rede Mercocidades, havia publicado na imprensa um artigo intitulado **Por uma Política Internacional das Cidades**, no qual sustentou que os governos municipais das grandes cidades estavam diante da possibilidade de um novo tipo de política externa, através de formas modernas de comunicação comutativa:

> "Surge, então, a possibilidade real de um novo tipo de 'política externa' dos municípios e das províncias (estados), através de formas modernas de comunicação comutativa, furando o bloqueio do comércio externo, controlado, em regra, pelas grandes corporações monopolistas. Esse novo tipo de política externa contém a ligação de ações econômicas

> locais com outras cidades do mundo, não só a partir de intercâmbios que transfiram tecnologia e novas formas de organização do trabalho, mas também proporcionando relações diretas de setores sindicais e empresariais locais com seus colegas de outros centros do mundo, vínculos que até então eram longínquos e meramente formais".

Uma análise anterior dos documentos oficiais já indicava que havia uma proposta de solução para todos os males que existem nas cidades, tais como: violência, desemprego e falta de recursos. O Secretário Municipal de Assuntos Extraordinários da Secar salientou que: "(...) a cidade não pode ficar de braços cruzados frente a todo o problema econômico que existe na América Latina..." (Entrevista A.2 do **Apêndice**).

Também a Coordenadora de Cooperação Internacional da Secar referiu-se a esse assunto: "(...) hoje a cidade é como um motor ativo dentro desse processo internacional do mundo, se localizando no mundo... É uma coisa nova, relativamente nova" (Entrevista A.1 do **Apêndice**).

O editorial do **Boletín de la Secretaría Ejecutiva de la Red Mercociudades**, escrito pelo Intendente Municipal de Montevidéu (Arana, 1999), argumenta que existe na sociedade uma "(...) angustiante situação dos setores menos favorecidos ou vulneráveis", e isso chama a responsabilidade das cidades. Mais adiante, ele sugere que elas devem contribuir para "uma justa e equilibrada distribuição do produto social". É o que se poderia chamar de visão extremamente audaciosa de solução dos males atribuídos às cidades. Ora, é óbvio que essa proposta é, no mínimo, inconstitucional, pois as cidades têm pouca capacidade e reduzidos instrumentos de política fiscal e monetária para assim atuarem. Provavelmente, poderiam ser citados os projetos de construção de casas populares, que possuem um efeito positivo sobre as classes de rendas baixas.

Helou (1998, p. 12) argumenta que o município é o ator indispensável nas relações internacionais, em cenário de economia globalizada. Para isso, ela sustenta que o município é a unidade territorial por excelência no espaço planetário:

> "O homem é um ser planetário, as pátrias são circunstâncias, conveniências históricas cercadas por fronteiras em dissolução. Respeitadas as identidades culturais, passaportes nacionais são dispensáveis. O município é a unidade territorial por excelência no espaço planetário. Nele vivem as pessoas, é aí que praticam os exercícios da vida. É no município que se implantam as universidades e as fábricas. Substituição de importações, expansão das exportações acontecem a partir de municípios. O município, e não a nação, é a unidade econômica efetiva. Na economia global, os municípios são

> os que competem. É no município que as demandas se originam e as decisões políticas repercutem. O preço, se houver algum, das políticas de integração é pago, em instância inicial e final, pelas populações municipais. Uma ordem mundial centrada nas pessoas, de que o processo de integração é parte, abre caminho à cooperação horizontal entre coletividades locais e põe o município como ator na cena internacional".

Para evidenciar no discurso oral como é exaltada a função do papel das cidades, podem-se dar inúmeros exemplos. Fernandes (Entrevista A.2 do **Apêndice**) destaca o papel social das cidades:

> "Então, acredito que todas as cidades que participam da Rede têm uma visão que é uma visão comum, que, na realidade, hoje, ela tem um papel importante do ponto de vista do desenvolvimento econômico local; a cidade não pode ficar de braços cruzados frente a todo o problema econômico que existe na América Latina... Ela vai ter que também fazer ações que venham a dirimir os problemas sociais que a gente tem de emprego, o apoio à pequena empresa... Então, isso é uma visão que as cidades que participam da Rede têm".

Mais adiante, Fernandes (Entrevista A.2 do **Apêndice**) atribui às cidades um papel importante:

> "(...) a cidade tem que agir, tem que ter políticas públicas que respondam a isso, então, é uma visão que o próprio município tem um papel importante.. que ele tem que agir, agir significa construir políticas públicas, e a Rede de Mercocidades, nesse aspecto, pode contribuir... e muito".

Também Utzig (Entrevista A.3 do **Apêndice**) argumenta sobre uma nova função das cidades, a de um importante articulador:

> "Mas acho que uma cidade hoje tem que se posicionar de maneira diferente, e um pouco ter isso associado a essa visão que nós tínhamos em Porto Alegre, com a idéia de desenvolver uma política social ativa e combinar isso à tentativa de desenvolver um projeto econômico local, associado à idéia que nós deveríamos incorporar uma nova função às funções tradicionais do governo local. As funções de organizar o espaço urbano, que é uma função tradicional, talvez a mais tradicional de prestar serviços à comunidade — serviços de educação, saúde, água —, e a de organizar o espaço urbano, plano diretor, meio ambiente, que também é essencial, mas incorporar duas funções tradicionais a uma nova, que é a função de protagonista do governo local como coordenador e articulador de um projeto que tem uma dimensão essencial disso, uma determinada

> inserção no cenário econômico, político, cultural, regional e mesmo mundial".

Arana (1999, p. 1), nesse sentido, destaca também:

> "Temos o convencimento que o Mercosul necessita imperativamente das cidades para consolidar, em seu seio, uma visão autêntica de cidadania, uma visão desde as sociedades locais dirigida à integração, de maneira a dar às sociedades a densidade e a grossura necessárias. Densidade ao entremalhado social e grossura aos fundamentos democráticos participativos da proposta de integração".

Utzig (Entrevista A.3 do **Apêndice**) considera que as cidades têm novas tarefas:

> "(...) nós queríamos, em certa medida, revolucionar o papel das cidades, queríamos transformá-las de agentes passivos, onde o seu lugar está definido já pelas relações ordinárias entre estado e União — o papel das cidades é esse, esse... —, em um papel ativo, de oposição e incorporação de novas tarefas, e que nós, aqui em Porto Alegre, tínhamos muito clara esta dimensão (...)".

O discurso procurava, de todas as formas, desenvolver uma consciência de que as cidades eram potencialmente ativas e, com isso, retraçava um novo perfil em termos de política internacional.

> "Os governos municipais das grandes cidades e os governos provinciais que não entenderem essa nova realidade da internacionalização serão meros pacientes desse processo. E, como pacientes, não terão um papel ativo, produzido por uma estratégia de inserção nessa nova ordem, que dispute novas formas de relacionamento internacional e que, inclusive, contribua para apontar os elementos de uma ordem econômica mundial mais democrática e, em curto prazo, menos influenciada pelos grandes monopólios e empresas transnacionais" (Genro, 1994, p. 1-3).

Alguns depoentes também consideravam que Porto Alegre estava se projetando como a capital cultural do Mercosul, tanto em função da propaganda que havia na época pelas ruas da cidade como pelas atividades relacionadas ao Intercâmbio Cultural Porto Alegre-Buenos Aires. Dois depoimentos que enaltecem o papel de Porto Alegre: "(...) Porto Alegre é a capital cultural das Mercocidades, e isso pode ser visto em alguns dos *banners* espalhados pela cidade" (Entrevista A.1 do **Apêndice**). Também: "Porto Alegre hoje é a capital cultural do Mercosul. Há várias políticas na área do meio ambiente, desenvolvimento econômico local, que a gente vai pouco a pouco construindo" (Entrevista A.2 do **Apêndice**).

Alonso (Entrevista A.6 do **Apêndice**) faz uma síntese disso tudo:

> "Depois do Mercocidades, surgiu o Buenos Aires—Porto Alegre... A área de cultura é a mais propícia para a troca de experiências e informações. Porto Alegre—Buenos Aires e Buenos Aires—Porto Alegre até hoje está acontecendo com enorme sucesso. Essa foi uma das relações; tu lembras que eu falei que Buenos Aires estava difícil, mas o problema é o seguinte: essa é uma das áreas que tem a maior potencialidade, um dos veios mais promissores é esse aí. Então, das artes em geral, pintura, música, enfim uma série de outras".

Alonso (Entrevista A.6 do **Apêndice**) vê uma ligação muito forte entre o gaúcho do Rio Grande do Sul e o da Argentina e do Uruguai:

> "Nós aqui, principalmente do Rio Grande do Sul, temos uma identificação muito grande com os países do Prata. Às vezes, a gente, quando estuda a questão do passado, acha que não tem muita importância, mas é uma coisa tão forte, que é muito mais fácil nós fazermos amizade mais rapidamente com o pessoal da Argentina e do Uruguai do que com o dos estados do Norte. Porque tem muita coisa que é igual. Cultura... Tu vais lá no interior da Argentina, e os caras têm valores parecidos com os nossos. Isso não é por acaso... Então, nós somos gaúchos, eles são gaúchos, e eu acho que, no momento em que for derrubada alguma barreira construída no passado, em função de litígio, divergência entre países no século XIX, problemas de fronteira, aquele risco de que a Argentina vai invadir o Uruguai e que a Argentina vai invadir o Brasil..., no momento em que se desmontarem esses óbices, essas barreiras, a questão da integração vai ser mais facilitada, porque os problemas são muito parecidos com os nossos".

É interessante constatar que Alonso foi o único, dos que esteve à frente do processo de formação da Rede, que fez referência aos problemas de fronteira e ao risco de a Argentina invadir o Uruguai e o Brasil. Mais adiante, no Capítulo 5, faz-se um aprofundamento maior dessa discussão, que é muito significativa e, provavelmente, pode estar influindo nas relações exteriores de uma maneira muito mais perversa do que se imagina.

4.6.2 - Os benefícios da Rede

Outra questão que se achou oportuna foi a verificação de como os depoentes visualizavam os resultados obtidos por Porto Alegre enquanto pertencente à Rede Mercocidades. Sabe-se que a idéia básica das redes de

cidades é, ao atuarem em unidades temáticas, disponibilizarem informações de projetos vitoriosos, para que possam utilizá-los em suas próprias comunidades, de forma semelhante à que ocorre em outras redes de cidades que existem no mundo.[13]

Procurando-se generalizar os benefícios da Rede, foi apresentada no item **As Redes de Cidades Segundo a Pesquisa Qualitativa**, dentro do Capítulo 3, a Teoria das Redes de Cidades em Capello (2000). Fica bem claro que existem vantagens entre as cidades participantes da Rede, à medida que se cria um ambiente onde todas elas usufruem de benefícios em termos de trocas de informações e projetos. É uma espécie de clube, onde todas se beneficiam em termos econômicos e espaciais.

Mas é importante verificar-se como os depoentes visualizavam essas vantagens para as cidades. Analisando-se os depoimentos, podem-se dividir tais vantagens em cinco benefícios: o fato de Porto Alegre ser mais conhecida, projeção política, a utilização de projetos vitoriosos por parte das cidades participantes da rede, as vantagens na área cultural e uma maior integração econômica.

O primeiro benefício da Rede destacado pelos depoentes foi, sem dúvida, o fato de Porto Alegre tornar-se mais conhecida tanto no Brasil como, principalmente, no âmbito internacional: "Qualquer canto do Rio Grande do Sul liga perguntando informações sobre Mercocidades. Como é que eu faço para entrar? Eu recebi ligação de uma cidade do Paraná... para saber como é que entrava na Rede" (Entrevista A.1 do **Apêndice**). "(...) eu acho que esse movimento ajudou muito Porto Alegre a se projetar internacionalmente, na medida em que nós comandamos o negócio das Mercocidades (...)" (Entrevista A.3 do Apêndice). "Dificilmente nós teríamos o sucesso no nosso seminário internacional, de democracia participativa, aqui em Porto Alegre, em 1999, se não tivéssemos a base da Rede de Mercocidades" (Entrevista A.4 do **Apêndice**).

> "A Cidade de Porto Alegre, hoje, é uma cidade que em qualquer das capitais, das regiões aonde você vai aqui na América, ou em outros países, principalmente Espanha, França e, em menor grau, Itália, devido a essas relações, nós somos hoje conhecidos. Em qualquer lugar, é possível chegar hoje... 'Ah, Porto Alegre do Orçamento Participativo? Porto Alegre da Rede?'" (Entrevista A.4 do **Apêndice**). "Olha, não tenho o número agora, eu, o Fortunati e os nossos funcionários que coordenam as nossas relações com a comunidade,

[13] Especificamente, as Redes na Europa (Comitês de Regiões, Campanha das Cidades Sustentáveis) também operam em unidades temáticas. Com isso, são veiculadas informações valiosas de projetos exitosos de outras cidades, de forma a que as cidades da Rede tenham contato com um *know-how* moderno e eficiente.

> o CRC ou o Gabinete de Planejamento, seguramente foram umas duas dezenas de cidades que nós fomos convidados a visitar, na Argentina, na maior parte, e alguma coisa no Chile, mas principalmente na Argentina, no período eleitoral da Argentina. Porque as cidades, os candidatos e os partidos que estavam mais integrados à nossa experiência queriam conhecer o que é essa experiência de democracia participativa, o que é essa participação... Então, em várias cidades argentinas, nós fizemos conferências, palestras. E isso interessa para Porto Alegre, é um cartão de apresentação, é um instrumento forte de relação turística. Para cada reunião destas, nós levamos material, vídeos, informações turísticas, informações socioeconômicas, como fazemos isso também na Europa, levamos *data-show*, vídeos, material impresso, passamos a ter que imprimir os nossos materiais em espanhol, francês, enfim, isso deu para Porto Alegre um *status* e nos desafiou a sermos muito mais ofensivos na relação externa, e eu não tenho dúvidas que isso tem sido positivo para o município." (Entrevista A.4 do **Apêndice**).

Ferrer (Entrevista A.5 do **Apêndice**) também utiliza o mesmo argumento de Pont:

> "Porto Alegre virou uma cidade internacional a partir dessa experiência das Mercocidades. Não só por causa disso, pois se desenvolveram outras políticas, mas esse foi um elemento importantíssimo. Porto Alegre começou a se tornar conhecida; foi convidada, faz parte hoje do Bureau Político da Federação Mundial de Cidades. É uma cidade que é ouvida internacionalmente quando fala. Então, isso é um elemento importante de projeção internacional que acaba atraindo investimentos, esse conjunto de coisas... Mas era basicamente assim a idéia" (Entrevista A.5 do **Apêndice**).

Esses seis testemunhos evidenciam a projeção internacional que Porto Alegre conseguiu. Isso é inegável. Até porque a Cidade também já foi mencionada no relatório das Nações Unidas sobre o desenvolvimento humano, incluída no capítulo sobre democracia, apresentada, junto com eleições limpas e imprensa livre de pressões, como um esteio de desenvolvimento.[14]

---

[14] Um parágrafo do relatório é dedicado a apresentar o Orçamento Participativo da Cidade como exemplo: "(...) em Porto Alegre, Brasil, a participação dos cidadãos na preparação dos orçamentos municipais ajudou a reformular a despesa, fazendo-a incidir em prioridades críticas de desenvolvimento humano. Durante os primeiros sete anos desta experiência, a percentagem de famílias com acesso a serviço de água aumentou (de 80% para 98%), e a percentagem da população com acesso a saneamento básico quase duplicou (de 46% para 85%)" (Consolidación..., 2002, p. 7).

É interessante notar um depoimento onde é argumentado que o processo da Rede Mercocidades ajudou para uma maior interação com a sociedade, provavelmente na área cultural:

> "(...) a partir do momento em que a Rede se consolida, há, por um lado, uma relação cada vez mais forte de integração das políticas e também há uma disseminação dessa realidade e da importância dessa disseminação do poder local no processo com a sociedade. A sociedade está interagindo com o poder público nesse aspecto do Mercosul" (Entrevista A.2 do **Apêndice**).

Observando-se esses depoimentos, pode-se questionar como essas vantagens poderiam ser mensuradas. Na realidade, é muito difícil medir a projeção internacional de uma cidade, até porque, mesmo com toda essa projeção, ainda existem evidências de viagens ao Exterior, por parte de gaúchos (vinculados ao processo da Rede), que acabaram não dando certo.[15]

O segundo benefício destacado pelos depoentes, que está relacionado, de certa forma, com o primeiro, foi o da projeção política. Essa categoria sustenta que a projeção internacional de uma cidade fica revertida em projeção política interna apropriada pelo agente político que está à frente desse processo, no caso, os governantes das cidades que fazem parte da Rede. Com isso, fica caracterizado para a Cidade de Porto Alegre o comportamento oportunístico, na classificação de Capello (2000), que as cidades possuem ao se filiarem a uma rede (ver o item 3.1).[16]

A idéia aí é quanto maior o envolvimento da Cidade de Porto Alegre, maior será a projeção interna dos Prefeitos e Vice-Prefeitos da época, no caso, Raul Pont, José Fortunatti e Tarso Genro. Ferrer (Entrevista A.5 do **Apêndice**) é bem claro:

> "Porque isso é inegável, o espaço internacional serve para projetar figuras políticas, não é à toa que tu tens aí, por exemplo, claro que é diferente do Brasil... De La Rua virou Presidente na Argentina... O cara que era o candidato da Frente Ampla no Uruguai era ex-Prefeito de Montevidéu... O Felizola virou candidato a Vice-Presidente, perderam a eleição, mas era candidato a Vice-Presidente na chapa

---

[15] A revista **Veja** noticiou que o Governador do Rio Grande do Sul, Olívio Dutra, em sua viagem à Argentina, em julho de 2000, havia pedido um encontro com o Presidente Fernando de la Rua, mas não foi recebido. O Governador da Província de Buenos Aires, Carlos Ruckauf, a quem o Governador solicitou audiência, também não o atendeu. O mesmo aconteceu com a Ministra de Ação Social da Argentina (Barrionuevo, 2000, p. 10).

[16] Um comportamento oportunístico significa que a cidade procura entrar na Rede justamente para legitimar suas políticas locais. Usam a Rede para seus propósitos de curto prazo, como a legitimação e a projeção política de seus representantes.

> dos liberais lá... O Tarso, logo após o fim de sua gestão, começou a ser cotado como candidato a Presidente... Então, é óbvio que essa política de integração internacional tinha um elemento de projeção política interna".

Essa foi, na realidade, uma surpresa importante para a análise da Rede Mercocidades, revelada por Ferrer (Entrevista A.5 do **Apêndice**), salientando-se que estava implícita nessa articulação internacional de Porto Alegre com outras cidades a certeza de alcançar uma projeção interna política. Isso também está destacado no item 4.1.

É necessário argumentar que essa categoria é muito polêmica e tem despertado críticas por parte da imprensa[17] e da bancada de oposição[18], mas também recebeu apoio de representantes de outros países.[19] Genro (2002, p. 13), num artigo, inclusive propõe uma agenda de debates:

> "À frente da Prefeitura de Porto Alegre, criamos a Rede de Cidades do Mercosul — Mercocidades — e propusemos aos governos nacionais

---

[17] **Zero Hora** (Tarso..., 2001, p. 10), numa reportagem sobre as viagens do Prefeito Tarso Genro, salientou que, com seis viagens ao Exterior em pouco mais de seis meses, o Prefeito de Porto Alegre desbancou Marta Suplicy (PT) de São Paulo, que havia prometido se tornar uma "caixeira-viajante" em busca de recursos internacionais para a Cidade. Conforme o Vereador João Dib (PPB), ex-Prefeito de Porto Alegre, "(...) a população não elege prefeito para viajar. Até pode ir para buscar recursos, mas não para discutir a globalização". A crítica foi ao fato de que, na última viagem à Itália, em maio de 2001, o Prefeito foi um dos cinco oradores num evento antiglobalização que reuniu mais de 100 mil pessoas em Gênova. Convém, neste momento, também fazer um comentário quanto à posição política que o jornal **Zero Hora** apresenta em certas matérias: de crítica ao Partido dos Trabalhadores. Nesse caso, foi notória a defesa de sua posição, sem dar espaço a um contraponto.

[18] Acompanhando a imprensa, pode-se notar que a questão de viagens ao Exterior ou até contatos com outras cidades são criticados. A bancada do PDT, que faz oposição ao Governo, declarou-se indignada quanto ao número de viagens ao Exterior pelo Prefeito Tarso Genro. Barrionuevo (2001, p. 10) apresentou as críticas do Deputado Alceu Collares ao Prefeito Tarso Genro, que, nos cinco primeiros meses de governo, permaneceu 40 dias em viagens. A resposta dirigida à coluna do jornalista foi a seguinte: "(...) as viagens que fiz tiveram o estrito objetivo de promover Porto Alegre, negociar financiamentos e tornar a Cidade cada vez mais conhecida e prestigiada. Com certeza vou continuar representando Porto Alegre onde for necessário para o cumprimento das minhas funções públicas. Na realidade, este ano foram 10 viagens, para dentro e fora do país, totalizando 29 dias, sempre atendendo a convites ou promovendo os projetos desenvolvidos pela cidade. A provinciana preocupação do deputado com as viagens do prefeito de Porto Alegre, em meio à crise de energia e tantas outras envolvendo o governo federal, indicam que, para Collares, ou a campanha eleitoral do ano passado não acabou, ou os problemas do país não o preocupam".

[19] Numa entrevista à **Zero Hora**, o ex-Primeiro Ministro da Itália, Massimo D'Alema, chamou de "antiquada" a postura de adversários de Tarso Genro que o criticavam por buscar uma abertura de diálogo entre o Rio Grande do Sul e os países da União Européia. Ao ser questionado se ele concordava com o fato de que o discurso do candidato a governador,

> do Mercosul a criação da Reunião Especializada de Intendências e Municípios do Mercosul — fórum de representação dos governos locais no bloco do Cone Sul. Agora podemos propor a incorporação dos governos regionais do Mercosul à sua estrutura formal, para manter um diálogo permanente com as regiões européias".

Mais adiante, Genro salienta que: "(…) é na União Européia onde podemos buscar a parceria estratégica para dar continuidade à política de desenvolvimento econômico no segundo governo da Frente Popular em nosso Estado" (Genro, 2002, p. 13).

O terceiro benefício destacado pelos depoentes foi a utilização de projetos vitoriosos. Existe um exemplo concreto da utilização de um projeto vitorioso por Montevidéu, de construção de casas populares a baixo custo, que foi destacado por Fernandes (Entrevista A.2 do **Apêndice**) e já comentado no item 4.2.

Entretanto pode-se questionar se a apropriação dessas vantagens por parte das cidades tem sido significativa, pois os documentos oficiais não oferecem muitos detalhes sobre isso. São projetos muitas vezes específicos, como o tratamento de esgotos da indústria da lavagem da lã e da de produção de tijolos (ambos de Montevidéu), ou a utilização de carcaças de pneus na construção civil (de Belo Horizonte), que requerem mão-de-obra qualificada.

Sabendo-se que existe uma grande heterogeneidade entre as cidades da Rede, pode-se argumentar que ficaria muito restrita a utilização dos projetos por uma ou outra cidade. Sem dúvida, seria muito interessante, caso esse projeto de construção de casas populares pudesse ser melhor acompanhado, para ver até que ponto ele deu o retorno esperado para Montevidéu.

O quarto benefício foi na área cultural. Ferrer (Entrevista A.5 do **Apêndice**) dá alguns exemplos concretos de integração nessa área:

> "(...) têm experiências que estão sendo desenvolvidas e que ganham uma dimensão internacional quando recebem esse prêmio… Cooperação na área cultural já existia de alguma forma (...) Então, tu tens produtor de cultura, inclusive ampliando os seus mercados a partir dessa experiência de integração das Mercocidades. Têm músicos porto-alegrenses que já são conhecidos em Buenos Aires e

---

Tarso Genro (PT), fosse criticado por ser mais voltado para as relações internacionais ao invés de para os problemas do Rio Grande do Sul, D'Alema respondeu: "(...) não quero polemizar com os adversários de Tarso e nem posso entrar na disputa local, mas penso que Porto Alegre se tornou famosa no mundo. Isso virou motivo de orgulho para as pessoas que aqui vivem, e é evidente que as relações entre a Europa e a América Latina são cada vez mais intensas. Tarso esteve recentemente em Gênova, na Itália, participando de uma discussão sobre globalização, quando lá também havia campanha eleitoral. Isso mostra que o debate internacional não é inútil, pois alarga os horizontes, as oportunidades e a capacidade de relações" (Oliveira, 2002, p. 16).

> Montevidéu. (...) Então, esse negócio acabou ampliando mercado para as pessoas aqui. De alguma forma, eu acho que há, isso é discutível, não teria dados para te provar alguma coisa (...)".

O quinto benefício ocorreu na área da integração econômica, como na experiência do pêssego:

> "(...) a Mercocidades permitiu, para determinados núcleos de pequenos produtores, acesso ao mercado internacional... Vieram, por exemplo, os produtores de pêssego aqui de Porto Alegre. Depois de um processo de contato, os caras começaram a fazer acordo com os produtores de pêssego em Montevidéu, nas entressafras.... Então, têm experiências dessas que eu não saberia te relatar concretamente, mas há experiências concretas de cooperação bem-sucedida" (Entrevista A.5 do **Apêndice**).

Alonso (Entrevista A.6 do **Apêndice**) refere-se também a esse caso:

> "Só para ver que, antes das Mercocidades, já estávamos pensando em integração para valer. A gente gastou um bom tempo tentando organizar a venda de pêssego e ameixa de Porto Alegre para Montevidéu. E compra de pêssego e ameixa de lá para cá. Como é que poderia acontecer isso aí? Porque eles são grandes produtores de pêssego e essas coisas. Aí, a gente examinou a época de colheita aqui e a época de lá. Havia um espaçozinho em que os pêssegos poderiam chegar lá um mês ou dois antes do momento do início da colheita de lá. Então, a gente estava mexendo em muita coisa assim, muito contato, o comércio internacional, as relações internacionais".

Finalmente, convém salientar que aparecem também, nos depoimentos, referências vagas em relação aos benefícios da Rede. Por exemplo, Arana (1998, p. 12) argumentava que os resultados estavam sendo produtivos: "(...) a Rede de Mercocidades está crescendo e se afirmando, demonstrando uma vitalidade própria dos projetos que se enraizaram plenamente em nossas melhores tradições nacionais e regionais."

Ao fazer uma comparação com o discurso encontrado em outras redes, notou-se que as mesmas idéias difundidas pela Rede Mercocidades também sucedem em outras redes, principalmente através dos *sites* disponíveis na *internet*.[20] Dois exemplos bem concretos podem ser dados. Na Inglaterra, os

[20] Vários deles são bem claros e diretos nas mensagens que disponibilizam pela rede, como o de três redes: International Union of Local Authorities (www.iula.org), Sister-Cities (www.sister-cities-org) e Eurocities (www.eurocities.org). Na nota de rodapé nº 23 do Capítulo 2, foram apresentados, por exemplo, todos os benefícios em se tornar uma cidade-membro da Sister-Cities, como, por exemplo, enviar *e-mails* e ter a tradução de documentos em sete línguas diferentes, acesso a linhas de financiamento, dentre outros.

administradores municipais de duas cidades, de Birmingham e Kent, apresentaram o mesmo discurso, quando foram entrevistados pela revista **Director** (Town..., 1992).

Especificamente, o Conselheiro Municipal de Birminghan, Richard Hadley, ressaltou que:

> "De uma forma geral, Birmingham se considera como a principal capital regional da Inglaterra, por ter sido a fundadora das Eurocities. Nessa atividade, nós empreendemos um trabalho de uma natureza estratégica com objetivo de influenciar a política européia. Nós também administramos um projeto para identificar soluções para problemas comuns, como desemprego, assuntos ambientais e transporte".

Hadley argumenta que a competitividade de Birmingham depende de vários fatores. Ele lista nove: a atratividade da economia local; a qualidade da infra-estrutura; a competitividade das companhias locais; os custos dos negócios locais; a qualidade dos serviços locais; a imagem; a qualidade de vida; o profissional; e a infra-estrutura de apoio financeira. Por conseguinte, ele diz: "(...) é difícil estabelecer uma medida estatística da nossa competitividade. O importante é que nós demos passos largos desde a última recessão para nos transformarmos numa cidade empresarial internacional com um olhar no mundo".

A Cidade de Kent é outro exemplo. Apesar de sua proximidade com o centro da Europa, não é um centro de negócio europeu. Entretanto a sua infra-estrutura está melhorando, a cidade ainda está isolada economicamente de Londres, mas várias iniciativas foram implementadas pelo líder do Conselho, Tony Hart. O plano estratégico do Conselho é centrado em estudos secionais, seminários, e vínculos com outros países, como a França. David Hughes, gerente de desenvolvimento empresarial do Conselho, argumenta que: "Kent foi historicamente periférica em relação à sua influência econômica com Londres. Mas vínculos internacionais trarão benefícios. A alternativa é ver o município se tornar pouco mais do que uma simples parada de trânsito" Director (Town..., 1992, p. 31).

4.6.3 - A autonomia política

A questão da autonomia política — no sentido de as cidades desenvolverem ações internacionais sem a interferência do Governo Federal — foi muito defendida tanto pelos depoentes como pelos documentos da Rede Mercocidades.

Nowersztern (1999), inclusive, procura diferenciar a diplomacia da ação internacional:

> "Existe diferença entre diplomacia internacional e ação internacional. A primeira é monopólio tradicional do Estado central. Já a ação internacional é das cidades, departamentos e províncias, que podem ter uma capacidade própria de interlocução internacional. Mas admitir que as cidades possam ter ação internacional é admitir que a função do Governo Central de monopólio não é mais. Então não é por acaso que na França, em que havia ações internacionais desde a II Guerra Mundial, somente em 1992 é que foi reconhecido. O conceito tradicional e histórico de autonomia municipal se enquadra também na ação internacional das cidades. Existem cerca de mil municípios franceses envolvidos em ações internacionais e não dependem de permissão nenhuma, salvo ao seu Prefeito e ao seu Conselho".

Sabe-se que existe uma falta de reconhecimento da Rede Mercocidades pelos governos federais que integram o Mercosul, e isso traz problemas de ordem política para a Rede. No caso do Brasil, a condução da política externa é de competência exclusiva do Governo Federal. Sendo assim, as iniciativas internacionais dos municípios e dos estados devem ser conduzidas em estreita coordenação com o Itamaraty. Existe, evidentemente, uma preocupação do Governo de que as ações das unidades federadas estejam em consonância com os princípios diretores da política externa brasileira.[21] Em função disso, foi criada, em junho de 1997, a Assessoria de Relações Federativas do Itamaraty, destinada a monitorar os movimentos das instâncias subnacionais. Mas, através dos documentos oficiais da Rede Mercocidades, ainda se pode notar que o seu discurso dispõe de um tom "autônomo" de outras esferas governamentais.

Na Declaração de Brasília (Mercocidades, 1999), é apresentada uma sugestão para que as cidades que compõem a Rede recomendem aos organismos financeiros o acesso a empréstimos, "sem a intermediação dos Governos centrais".

---

[21] Outrossim, a Constituição Federal, em vários artigos, é bem clara quanto a isso. O artigo 21, inciso I, dispõe que "(...) compete à União manter relações com estados estrangeiros e participar de organizações internacionais". O artigo 22, inciso VIII, argumenta que "(...) compete privativamente à União legislar sobre o comércio exterior e interestadual". O artigo 23 sustenta que "(...) é da competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional". Também o artigo 84, inciso VIII, salienta que "(...) compete privativamente ao Presidente da República celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional".

A Rede Mercocidades ressentia-se de várias experiências negativas de acesso a financiamento internacional, que havia sido vedado por falta de apoio dos governos federais. Marti (2000, p. 28) sintetizou assim essa situação:

> "Muitas vezes, com esses fundos, não se tem conseguido o logro que cada um dos governos locais querem. Muitas vezes, esses fundos ficaram pelo caminho, pelas interferências que colocam, às vezes os governos nacionais e os governos regionais ao desenvolvimento local, que são os interesses políticos naturais que existem em todos os movimentos políticos de todo o mundo".

Por outro lado, também na Argentina existe uma inadequação entre os sistemas de organização tecnoburocráticos dos diversos Ministérios (de Relações Exteriores, de Economia, etc.) com as províncias e municípios. Isso, evidentemente, cria dificuldades para constituir uma posição negociadora comum, por falta de coordenação entre os atores. Em nível de Mercosul como um todo, também se pode argumentar que existe uma limitação, originada da interação complexa de atores nacionais com organismos intergovernamentais no que diz respeito à funcionalidade jurídico-institucional do processo.[22]

No ano de 1999, os Prefeitos e os representantes das cidades que integram a Rede, reunidos em Montevidéu, na IV Cumbre de Mercociudades, aprovaram uma solicitação para que os governos nacionais dos países-membros do Tratado de Assunção reconhecessem a Rede como integrante de seu esquema institucional (Mercociudades, 1999).[23]

---

[22] Isso pode ser caracterizado como a existência de um certo isolamento dos governos locais com o nível nacional. Horowitz (1969) sustenta essa idéia, acrescentando inclusive que, nos países da América Latina, cada estado (ou província) faz duplicata da estrutura do governo nacional. Cada qual é uma imagem do governo nacional, com muitos dos seus defeitos e poucas de suas vantagens. Dá um exemplo de Formosa, província da Argentina, que não só tem ministro da educação, governo e economia, mas também departamento de transporte, agricultura, estatísticas, ou seja, todas as secretarias nacionais. Assim, por causa de sua organização e do impacto dessa estrutura na política nacional, a máquina política da Província raramente tem consciência do País como um todo, o que estaria configurando uma espécie de isolamento político e a busca cada vez mais crescente de autonomia política.

[23] Há pouco tempo, inclusive, um projeto de lei da Cidade de Buenos Aires foi aprovado, declarando a Rede de Mercocidades como de interesse público provincial (Argentina, 1999). Só para lembrar, segundo Nowersztern (1999), também na Europa existem instâncias subnacionais que ainda não foram reconhecidas pelos governos supranacionais, como, por exemplo, a Eurocities e outras, que demoraram pelo menos 40 anos para conseguirem o aval das outras esferas governamentais, como a WFUC. Como relata o *site* da Rede WFUC, o reconhecimento foi gradativo e muito difícil: primeiro, a Unesco a distinguiu como organização não governamental, com *status* A, no final dos anos 60, para, anos depois, ser reconhecida pelo Conselho da União Européia (World Federation of United Cities, 2001).

Foram identificados também depoimentos que entendiam que a participação do Itamaraty era importante para a Rede, até mesmo porque o Itamaraty, antes da criação da Assessoria de Relações Federativas, não se envolvia muito em questões internacionais, em nível de cidade. Por exemplo, Alonso (Entrevista A.6 do **Apêndice**) relata que:

> "E tem uma outra coisa, quando a gente começou a tratar disso aí, se eu não estou enganado, deve ter registro lá na Secar, nós inclusive entramos em contato com o Itamaraty. O Itamaraty até veio aqui, e nós expusemos para eles os nossos objetivos, e eu lembro que, toda a vez que nós fizemos reuniões preparatórias, que fossem definir pautas, vinham do Itamaraty diplomatas pertencentes a um ou outro departamento e que estavam envolvidos com essa questão, das relações de entes que não os governos centrais... E nos ajudaram muito, inclusive eles tinham uma experiência grande, e muitos viam essa iniciativa com muito bons olhos... Um ministro, certa vez, em uma reunião, me disse: 'vocês estão fazendo uma coisa que nós deveríamos ter feito; a gente se envolve com as questões do País, das relações entre países, e não olha para essas relações que são importantes...' Então, o Itamaraty dá toda a força para esse tipo de articulação, e aí muitas cidades brasileiras vieram se incorporar dentro daquele critério".

Sobre esse assunto, Utzig (Entrevista A.3 do **Apêndice**) usou o termo "cuidar" (talvez em um ato falho) referindo-se ao Itamaraty num determinado depoimento. Logo em seguida, foi feita a seguinte pergunta: " como cuidar da integração?" Utzig respondeu:

> "Para acompanhar, para estimular, nós discutimos muito com as embaixadas brasileiras, aqui no Mercosul. Tivemos reunião inclusive com o Ministro Lampreia sobre esse tema, o próprio Fernando Henrique... O Tarso, na época, liderou aqui também uma comitiva de instituições aqui de Porto Alegre para discutir o papel de Porto Alegre no Mercosul, integração a partir das cidades... Eu me lembro que nós conversávamos muito na época com o Embaixador do Brasil na Argentina, o Marcos Azambuja, e ele dizia que os países, na realidade, faziam a moldura do quadro; as estruturas e as relações mais cotidianas eram os atores locais, as empresas, as entidades sindicais, as associações... Era toda uma idéia que existia de ativar a integração a partir de atores locais, regionais, e a gente sempre esteve interlocutando com o Itamaraty para sensibilizá-los para essa outra interlocução da integração... A rigor, todo o trabalho de relações internacionais é um trabalho de países... Que a gente chamava de

> cooperação, nós fazíamos a cooperação, que é uma relação formal, institucional que é feita pelos países, mas era um outro conceito".

Fernandes (Entrevista A.2 do **Apêndice**) explica que a institucionalização ou o reco-nhecimento da Rede Mercocidades por parte do Governo Federal é um assunto que tem sido colocado em pauta desde a criação da própria Rede, em 1995:

> "Hoje nós chegamos à conclusão que isso está amadurecido... (...) Inclusive do ponto de vista onde a Rede quer se colocar dentro do Mercosul. (...) O Ministério de Relações Exteriores de cada país passou a reconhecer a importância da Rede... porque a gente começou a demonstrar resultados, tanto do ponto de vista das temáticas como também do ponto de vista político".

Os representantes da Rede Mercocidades, em algumas ocasiões, olhavam-na como tendo vida autônoma, implementando ações de forma independente dos governos federais. Nessa perspectiva, Pont (Entrevista A.4 do **Apêndice**) é bem enfático:

> "(...) nós aprendemos muito com o pessoal de Córdoba, sobre construção de habitação popular, modelos arquitetônicos e materiais de construção para habitação popular. Quer dizer, essas coisas, eu acho que elas são positivas, independentemente de todos os limites que possuem. Por isso que nós continuamos animando essa participação e achamos que ela não deve depender, nem termos preocupação, se o Itamaraty, se Brasília permite ou não permite. É ir tocando isso, (...) como ocorre na Europa, com as Cidades Unidas na Europa não ficam pedindo licença".

Dentro de um mesmo eixo de argumentação, Helou (1998, p. 13) sustenta que a diplomacia das cidades é um processo já em curso e em caráter de irreversibilidade. Enumera três fatos que são demonstrativos de que os municípios já se articulam para um exercício comum de futuro: os encontros periódicos de vereadores, *ediles* e *consejales*, a própria criação da Rede Mercocidades e a sua associação às cidades-capitais dos países da União Européia.[24] Enfatiza que uma das deliberações do 1º Encontro Latino-Americano

---

[24] Segundo Helou (1998, p. 16), a associação da Rede Mercocidades com as cidades-capitais dos países-membros da União Européia deu-se em 13 de julho de 1996, pela Declaração de Paris, firmada pelos prefeitos das cidades capitais associadas do Mercosul — Assunção, Buenos Aires, Montevidéu, Santiago, Brasília e La Paz — e da União Européia — Amesterdã, Berlim, Copenhague, Londres, Madri, Roma, Atenas, Bruxelas, Lisboa, Luxemburgo e Paris. Mesmo sem ter apresentado algum resultado mais concreto que efetivamente possa ajudar a Rede Mercocidades, a Declaração de Paris (ocorrida em 12 de julho de 1996) expressou a vontade das cidades-capitais da União Européia de fortalecer a colaboração entre seus municípios, a fim de melhorar o nível de vida dos seus habitantes.

de Vereadores, Ediles e Consejales, que aconteceu na Cidade de Santa Maria e durou três dias (9 a 11 de maio de 1991) foi que: "(...) após 1º de janeiro de 1995, deverá funcionar o Parlamento do Mercosul, com duas Câmaras — uma dos Estados nacionais e a segunda dos municípios — eleitas segundo se dispuser no Tratado e com atribuições também nele estabelecidas".

Pelo exposto, evidencia-se que o discurso dos representantes da Rede não consegue disfarçar a satisfação que sentem ao ver as redes de cidades poderem ter iniciativas em âmbito internacional, sem a participação e o monitoramento dos governos federais. Entretanto, mesmo assim, parece ser um fato importante para os representantes da Rede Mercocidades o reconhecimento por parte dos governos centrais.

A crítica que pode ser formulada é a seguinte: o governo local não será um ator mais eficiente por ser reconhecido por outras instâncias governamentais, mas, sim, caso melhore a qualidade e a distribuição do serviço público ofertado. Aí, certamente, viria o que é mais importante, o reconhecimento da população local.[25] A propósito, Andrew (2000) argumenta que as cidades, de uma forma geral, devem ser mais reconhecidas, porque cada vez mais recai sobre elas uma maior pressão política, principalmente relacionada com as questões sociais. Sugere que elas poderiam efetivamente ser mais reconhecidas, à medida que priorizassem políticas voltadas justamente para essas mesmas questões.

A autonomia política era enfatizada em duas frentes pelos representantes da Rede Mercocidades: de um lado, demonstravam que a integração da América Latina, que estava sendo conduzida pelos governos centrais, não revertia em benefício para os grupos econômicos que necessitavam de mais proteção; de outro, procuravam, de todas as formas, valorizar e aumentar o papel dos governos locais, relacionado-os, sempre que possível, ao projeto de desenvolvimento e integração da América Latina.

Nessas duas perspectivas, é bem claro um documento assinado pelos chefes de governos municipais e representantes reunidos em Belo Horizonte, em setembro de 1999, intitulado, **Carta de Belo Horizonte**:

> "Os conflitos que se suscitaram até agora têm sido solucionados, ainda que, às vezes, imperfeitamente. Por outro lado, diversas

[25] Sobre a distribuição dos serviços públicos, existe um amplo material na literatura, como, por exemplo, em Meneghetti Neto (2001; 2001c). As evidências mostradas nesses estudos indicam que os serviços públicos das cidade têm sido distribuídos de forma desigual entre os bairros, determinados prioritariamente pelo serviço burocrático ou, até mesmo, por funcionários menos graduados. Nesses estudos, foram reunidas informações sobre renda *per capita* dos bairros e cruzadas com a oferta de escolas públicas, estações de bombeiros e delegacias de polícia existentes em Porto Alegre. Evidenciou-se que os bairros mais ricos eram justamente os mais bem providos de serviços públicos urbanos.

> iniciativas dos governos centrais debilitaram a credibilidade mútua entre os países-membros, gerando intervenções paliativas. Frente a esses conflitos e pressões, particularmente dos setores mais sensíveis às políticas protecionistas, uma atitude sensata e promissora consiste em continuar construindo o Mercosul com instâncias democráticas e projetos efetivos de unificação. É insensato colocar em risco o Mercosul, pela pressão de grupos econômicos que demandam mais proteção. O processo de integração deve garantir um equilíbrio para os cidadãos e municípios dos países-membros" (Mercocidades, 1999c).

Sobre a autonomia política dos municípios, existem duas manifestações bem claras a esse respeito: **A Declaração de Porto Alegre** e a **Carta de Belo Horizonte**. A primeira diz o seguinte:

> "Mas é preciso dizer que, no contexto atual, a realização de uma integração que contribua para o fortalecimento da democracia, do combate às desigualdades e à exclusão social e para a melhoria da qualidade de vida das populações depende decisivamente de que as cidades passem a desempenhar um papel de protagonismo no cenário internacional. Isso requer plena autonomia política, econômica e de gestão dos governos locais e o repúdio a todo o tipo de discriminação que limite a capacidade de serviços das municipalidades" (Mercocidades, 1999b).

No artigo 2 da **Carta de Belo Horizonte**, é trazida novamente essa questão: "(...) reafirmar a importância da autonomia dos municípios para que o caminho do desenvolvimento e da integração entre os países seja democrático e participativo, como previsto na **Declaração de Porto Alegre** de 1995" (Mercocidades, 1999c).

Convém também salientar que foi realizado um contato, no dia 9 de junho de 2000, em Porto Alegre, com uma pessoa a quem seguidamente os depoentes fizeram referência: o Embaixador José Ribeiro. Nesse ano, ele ocupava o cargo de Chefe do Escritório de Representação do Itamaraty no Estado do Rio Grande do Sul. Convidado a falar sobre a Rede Mercocidades, negou-se a gravar o seu depoimento, acrescentando que não recebera ordem do Itamaraty para que fosse prestado um depoimento. Mostrou, todavia, ao longo da conversa, um certo desconforto com a existência da Rede Mercocidades. Fez algumas considerações ao fato de a Rede não contemplar cidades importantes do RS, como, por exemplo, Santa Maria, e tampouco as cidades menores de fronteira, como Santana do Livramento. Isso significa que, na visão do Embaixador, as cidades estão sub-representadas. Ribeiro também salientou que existem movimentos de integração muito mais importantes do que a Rede Mercocidades,

como a integração desenvolvida pelas cooperativas, pelas universidades,[26] pelas Assembléias Legislativas, pelos Comitês de Fronteiras e pelas Câmaras de Vereadores. E isso tudo coloca a existência da Rede Mercocidades numa situação muito frágil.

Na realidade, o discurso da Rede Mercocidades supervaloriza as atividades das cidades como fator decisivo para a implantação da democracia no processo de integração da América Latina. Sendo assim, a questão da federação e da política internacional implementada pelo Itamaraty era vista pela Rede Mercocidades como excluidora da participação das cidades. Era importante manter no nível do discurso uma autonomia que pudesse gerar equilíbrio e cooperação nas relações internacionais entre as cidades do Brasil e dos países que participam da Rede, como forma de assegurar harmonia.

Outrossim, foram incrementadas relações de confiança entre os prefeitos, segundo Raul Pont:

> "No momento que se estabelece uma relação, é impossível fazer qualquer coisa no âmbito internacional, dentro do nosso ponto de vista, se não houver um mínimo de confiança, de conhecimento entre as pessoas... Há uma grande desconfiança, um grande descrédito, de que as reuniões internacionais sirvam para alguma coisa... (...) um grau de confiança (...) de amizade, de conhecimento, sem o qual, eu acho muito difícil que se estabeleçam relações mais duradouras. Se as pessoas não têm um mínimo de confiança que o outro prefeito é sério, que vai fazer as coisas conforme se combinou. Se a gente não estabelece essa relação, eu acho muito difícil..." (Entrevista A.4 do **Apêndice**).

As diferenças existentes na América Latina passavam pela censura do discurso agregador da Rede, através de mensagens que privilegiavam a harmonia entre as cidades da América Latina. Sob esse prisma, a categoria harmonia significou o elo mais forte de legitimação político-institucional da Rede Mercocidades. O discurso de Pont é enfático:

> "Bem, a primeira coisa que a gente queria era criar um grau de confiança, uma relação de confiança, as cidades terem, através de seus governantes, uma relação com algum grau mínimo, apesar das divergências políticas, partidárias, programáticas..." (Entrevista A.4 do **Apêndice**).

---

[26] Especificamente, Paulino (1997) salienta que as universidades gaúchas contavam, no ano de 1997, com 77 parcerias na América Latina: a Universidade Federal de Rio Grande, seis; a PUCRS, 11; a Universidade Federal de Pelotas, três; a Universidade Federal de Santa Maria, 20; e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 37. No Quadro A.2, são identificados esses parceiros.

Extremamente persuasivo, o discurso oficial traz no bojo de suas mensagens a idéia de um povo homogêneo, sem diferenciação social na sua estrutura de classes, sem conflitos, pois parte do pressuposto da igualdade de todos os cidadãos.

> "Por isso, não sentimo-nos alheios ao fato de que as populações de nossos países, os habitantes de nossas cidades, se perguntem pelo seu futuro, sendo particularmente angustiante a situação dos setores menos favorecidos ou vulneráveis. Incerteza e inseguridade que devem-nos convocar à responsabilidade, porquanto a cidadania depositou em nós responsabilidades na condução da vida coletiva (...) apostamos numa integração regional que já se efetiva além de acordos comerciais ou protocolos diplomáticos, uma integração dos povos, com ênfase nos componentes sociais e culturais. E, desde Mercocidades, estamos realizando nossa contribuição a essa integração desejada". (Arana, 1998).

A unidade latino-americana foi ressaltada num editorial do boletim **Diálogo** pelo Secretário Executivo e Presidente do Conselho da Rede Mercocidades, Prefeito Célio Castro:

> "O Mercosul aprendeu a falar em bloco. Desde a reunião da ALCA, em 1997, o Mercosul vem ampliando a sua voz no continente. Paralelamente à aproximação com a União Européia, revelou os seus objetivos em todo o mundo" (Castro, 1999).

Analisando-se os documentos, pode-se perceber que a concepção ideal de sociedade foi construída a partir de conceitos genéricos, supostamente aceitos pelo interlocutor, visando obter o seu apoio. O discurso partia do pressuposto de que havia uma relação de apoio incondicional entre o sujeito (a Rede Mercocidades) e a sociedade. E, sob essa forma de pensar, concebiam-se as idéias de comunidades locais e participação.

A **Declaração de Montevidéu**, assinada pelos representantes da Rede na IV Cumbre de las Mercociudades, em seu artigo 3º, é bem clara:

> "A nossa total certeza de que os governos municipais e locais do Mercosul, governos eleitos democraticamente, como legítimos representantes de nossas comunidades locais, são fiéis intérpretes de nossas populações e hábeis instrumentos para o impulso de processos participativos de governo e de transformação social" (Mercocidades, 1998).

Além disso, algumas prefeituras encabeçavam idéias, de interesse de todos os municípios da América Latina, para dispor de um espaço maior no fórum de tomada de decisões do Mercosul. Um exemplo disso é a proposta de criação de um comitê dos municípios do Mercosul, trazida pela Assessoria

Especial para Assuntos Internacionais da Prefeitura Municipal de Florianópolis[27] (Helou, 1998).

Segundo esse documento, o Comitê dos Municípios do Mercosul funcionaria como uma assessoria consultiva do Mercosul e seria composto por representantes de municípios eleitos pelos Estados-membros. O número de representantes por Estado-membro seria de, no máximo, 36 e, no mínimo, quatro, sendo estabelecido segundo a população de cada Estado-membro. O mandato dos representantes seria de quatro anos. A sede do Comitê, como foi proposto pela Prefeitura de Florianópolis, não poderia ser diferente: Cidade de Florianópolis, capital do Estado de Santa Catarina.

Esse Comitê teria quatro objetivos. O primeiro deles seria defender e zelar pela aplicação do princípio da subsidiaridade, entendido como as decisões sendo tomadas e as ações sendo praticadas pelo menor nível de autoridade que seja capaz de atuar com maior eficácia. Isso significa que o Conselho do Mercado Comum do Sul somente deve adotar medidas que não possam ser aplicadas de maneira suficiente pelos Estados-membros, e que estes devem permitir que os entes locais atuem sempre que possam fazê-lo com maior eficácia. O segundo objetivo seria acompanhar os rumos do processo de integração do Mercosul e sobre isso informar os cidadãos dos municípios. O terceiro aconselharia o Conselho e o grupo Mercosul sobre as matérias constantes do artigo 1º do Tratado de Assunção que incidam de forma direta nas responsabilidades e nos interesses dos municípios. O último seria aconselhar, mediante solicitação, o Conselho e o Mercosul em matérias referentes às autoridades municipais (Helou, 1998).

4.6.4 - Omitindo diferenças

Um detalhe importante que foi evidenciado pela pesquisa é quanto à repetição contínua das mesmas idéias, de palavras de ordem e de *slogans* em artigos de executivos das mais variadas cidades da Rede. Sendo assim, foi notado que as diversidades e as rivalidades existentes na América Latina eram deslocadas e omitidas pelo eixo agregador do discurso.

Na realidade, as cidades da Rede Mercocidades não eram concebidas como espaços concretos e diversos, mas, pelo contrário, eram vistas como partes integrantes de um bloco latino-americano homogêneo.

---

[27] É interessante constatar que esse documento foi obtido pela pesquisa de campo realizada na sede do Ministério de Relações Exteriores em Brasília, mais especificamente no gabinete da Assessoria de Relações Federativas. Isso significa dizer que, no ano de 1999, essa idéia já havia sido encaminhada e já estava sendo analisada com muito cuidado pelo Itamaraty.

Ficou claro que a ênfase do discurso sobre o tema das redes de cidades teve um objetivo a ser cumprido. Num primeiro nível, era a harmonia entre as cidades integrantes da Rede Mercocidades no contexto de cooperação e troca de informações úteis para cada uma delas. Era fundamental que a conexão interna entre as cidades da Rede funcionasse de modo a reproduzir e a acumular as experiências exitosas já observadas. Num segundo nível, para que esse objetivo tivesse êxito, tornava-se importante a consecução de um processo sistemático e vigoroso de desmobilização política e social das responsabilidades dos governos municipais, tanto no que diz respeito às funções mais tradicionais da cidade (postos de saúde, escolas, saneamento básico e asfaltamento)[28] como no cumprimento das leis de ordem fiscal (como gastos com pessoal acima do permitido pela lei).[29]

A categoria "omitindo diferenças" teve a maior incidência de discursos que priorizavam a unidade nacional. Pode-se perceber que o objetivo precípuo da comunicação social tanto do *site* da Rede Mercocidades como do boletim **Diálogo**, através dos seus editoriais, era demonstrar para a população como se configurava o governo local, seus objetivos, seus planos, além de manter assiduamente a presença das figuras mais eminentes da Rede.

Pode-se divisar a importância que o discurso agregador atribuía à presença de um governo local providente, com planos e soluções para todos os problemas da vida nacional. Nessa dimensão, os editoriais, os artigos e as notícias das convenções eram demarcados de modo específico, incluindo fotografias de prefeitos e das várias convenções realizadas. Em relação à linguagem, o boletim **Diálogo** adotava o padrão de textos objetivos e noticiosos, procurando uma aproximação com a linguagem oficial, à medida que eram reproduzidos acordos, mensagens e declarações.

Essas matérias serviram para construir o discurso da Rede Mercocidades e apresentavam invariavelmente a mesma estrutura. Eram relatados os problemas econômicos dos países participantes da Rede — desemprego, inflação, pobreza,

---

[28] Constata-se freqüentemente, na mídia, que os municípios, de uma maneira geral, compartilham denominadores comuns: a ausência de asfalto e as dificuldades em saneamento básico. Especificamente, a falta de pavimentação é a explicação padrão dos prefeitos para as demais mazelas enfrentadas, como escassez de investimentos, poucas empresas, saneamento precário e inexistência de dinheiro para construir postos de saúde ou escolas (Prefeitos..., 2002, p. 6).

[29] Interessante é verificar que uma pesquisa encomendada pela Subcomissão das Desigualdades Regionais da Assembléia Legislativa, realizada pelo Laboratório de Observação Social da UFRGS, concluiu que o Governo municipal de cada uma das quatro regiões do RS é o nível de governo que deve ter maior influência sobre o desenvolvimento da região. Praticamente em todas as regiões do Estado, metade da população (respectivamente, 47,6%, 57,9%, 49% e 49,7%) escolheu o nível municipal como o responsável (Pesquisa..., 2002, p. 8).

miséria — e os problemas da integração do Mercosul com os governos locais como sendo o grande mal e os responsáveis pelo não-desenvolvimento dos países.

A **Declaração de Brasília** é um bom exemplo disso. Essa declaração é o documento final de um encontro dos chefes de governo das quatro capitais do Mercosul, que aconteceu em Brasília, em 19 de abril de 1997. Esse documento destacou que as cidades têm sido desafiadas a assumirem um papel aglutinador na mobilização de esforços para combater a pobreza e a miséria. Para tanto, assinalou a necessidade de uma maior e mais ativa participação das cidades, a fim de evitar o incremento da exclusão social gerada pelo processo da globalização (Mercocidades, 1999).

De certa forma, o discurso era construído através de um mecanismo articulado por dois processos: por um lado, eram criadas simulações de forma a obter-se um efeito-verdade, ou seja, uma adequação entre a realidade e a ilusão; por outro, destacava-se a competência dos prefeitos nas suas atividades funcionais.

O discurso agregador da Rede Mercocidades optou por criar uma ilusão referencial, capaz de sustentar credibilidade ao governo local. E ela se fundamentou, então, em simulações da realidade: "espírito de povos irmãos" presente em toda a parte e "(...) não há divergências entre os países latino-americanos". Mais ainda, "(...) o próprio poder local está cooperando com poderes locais de outros países na construção de políticas públicas que resolvam os problemas econômicos" ou "(...) frente às incertezas do Mercosul: a fundamental contribuição das cidades".[30]

A contradição evidenciada no discurso agregador ficou muito clara, pelo fato de o governo local não dominar diretamente todo o setor público da economia. Além disso, é difícil sustentar a idéia de que os interesses de todas as categorias sociais eram convergentes e orientados pelo mesmo objetivo: a construção de uma união latino-americana.

4.6.5 - O impasse

O discurso com o mote "união latino-americana" combinado com o de tom "agregador" no processo da formação da rede em 1993 e 1994 pretendeu ser o elemento catalisador da união de interesses das cidades contatadas pelo

[30] Esse é justamente o título do editorial do boletim **Diálogo** assinado pelo Prefeito de Montevidéu (Arana, 1999, p. 1).

Governo de Porto Alegre. Não se imaginava que os diferentes governos locais pudessem divergir da proposta da Rede em quaisquer questões. Era do interesse dos que estavam formando a Rede garantir a coesão política de todos os governos locais, num apoio uniforme e pleno à política da Rede Mercocidades, neutralizando, nesse empenho, qualquer possibilidade de oposição.

Através das seis entrevistas realizadas em 2000, pode-se observar que a dinâmica das relações entre os cinco governos locais no período de formação da Rede teve inúmeros pontos de concordância, mas pautou-se também pelo atrito. O que, evidentemente, foi neutralizado para evitar enfrentamento.

Ainda que os Governos de Porto Alegre e de Assunção convergissem em interesses de fundo,[31] como na organização de uma rede de cidades, isso não impediu o acirramento de uma tensão política gerada por uma questão: a escolha da primeira Secretaria Executiva.

O Governo de Assunção queria sediar permanentemente a Rede Mercocidades, porque pretendia constituir Assunção como o centro dessa articulação entre cidades. Ferrer (Entrevista A.5 do **Apêndice**) explica que, provavelmente, isso estaria envolvendo um projeto político que tinha a ver com interesses internos do partido. Sem dúvida, o Governo de Assunção não tinha uma visão de que esse tipo de arranjo seria importante para a Rede Mercocidades. Porto Alegre era contrária a essa idéia, pois defendia a Rede Mercocidades sem sede fixa e ainda com rodízio anual da Secretaria Executiva.

A maioria dos entrevistados fez referência a essa disputa. Marx (Entrevista A.1 do **Apêndice**) usou o termo "acordo": "Então, se acordou, naquele momento, que Assunção seria a Secretaria Executiva (...)". Utzig (Entrevista A.3 do **Apêndice**) argumentou que teve que desenvolver até uma ação mais enérgica: "Nós lideramos um movimento contra essa idéia, para que fosse uma coisa menos institucionalizada (...)". Alonso (Entrevista A.6 do **Apêndice**) também se referiu a esse assunto: "Então, se eu não estou esquecido, se fizeram reuniões preparatórias, e, depois, ficou aquele impasse: vai ser lá ou aqui? Nós é que tínhamos organizado, mas eles também (...)".

---

[31] Na realidade, convergem porque não se estabelecem níveis de competitividade política entre os agentes principais desse processo. Ferrer (Entrevista A.5 do **Apêndice**) explica muito bem essa questão: "(...) o fato de o Prefeito de Porto Alegre ser do PT não tem absolutamente nenhuma importância para o Prefeito de Buenos Aires. O Prefeito de Buenos Aires pode ser radical, peronista, pode ser qual for o seu partido, isso não tem alguma importância, o Prefeito de Porto Alegre não está disputando com o Prefeito de Buenos Aires. Isso é um dado importante, porque as relações sempre foram melhores com as cidades do Exterior do que com as cidades do Brasil. Porque aqui tem um nível de competitividade política, quer dizer, a Gestão do Paulo Conte no Rio disputa com a de Porto Alegre, para se projetar como a gestão de mais qualidade, mais identificada com os interesses da população, e assim por diante. Então, tem um nível de competitividade que, às vezes, atrapalha a interação".

Entretanto Ferrer (Entrevista A.5 do **Apêndice**) é o que consegue sintetizar melhor essa contenda:

> "Na verdade, eles queriam criar um evento e assumir a Secretaria Executiva e depois tocar o negócio. Então, eles marcaram para lá, e todo mundo aceitou, e se fez uma articulação, e se foi... Nesse meio tempo, se discutiu, com bastante profundidade, a questão dos estatutos, que eram duas coisas principais que foram aprovadas nesse primeiro encontro, o estatuto das Mercocidades e uma manifestação política, que era uma espécie de mensagem, qual era a pretensão da organicidade... Esse estatuto teve um debate bastante acirrado entre nós e Assunção. Eu sinceramente não me lembro das coisas essenciais desse debate, mas eu me lembro que tinha esse negócio da sede. Eles defendiam a sede fixa, e nós, a sede rotativa. O tempo de gestão da Secretaria Executiva, eles defendiam algo em torno de dois ou três anos, e nós defendíamos anualmente, rotatividade anual. O critério de ingresso, eles defendiam que cidades pequenas pudessem ingressar, e nós trabalhávamos com esse limite de 500 mil habitantes, que depois acabou sendo relativizado, porque esse critério de 500 mil habitantes serve para o Brasil, mas se tu pegas o Paraguai, o Uruguai e a Argentina, por exemplo, têm quatro ou cinco municípios que podem participar. Então, tu estabelecerias uma relação muito desproporcional entre os países. Então, coisas desse tipo que foram, assim, se burilando, que nós conseguimos de alguma forma aprovar com um perfil que mais se aproximava do que nós queríamos do que Assunção. Mas não houve problema nenhum, a coisa começou a funcionar".

Assim, essa disputa acabou da seguinte forma: Porto Alegre não entrou no enfretamento e cedeu a vez para Assunção ser a primeira Secretaria Executiva. Por outro lado, Porto Alegre acabou sendo vitoriosa na definição de uma sede rotativa:

> "(...) porque a nossa visão era uma visão que tinha maior universalidade, ela garantia que todo mundo, de alguma forma, fosse entrar nesse processo não subalternamente, todo mundo, de alguma forma, iria usufruir o bônus de participar de uma articulação entre as cidades com essas características" (Entrevista A.5 do **Apêndice**).

4.6.6 - Considerações sobre o discurso agregador e alternativas possíveis

As citações apresentadas neste item têm como objetivo evidenciar a existência de um espírito agregador no discurso da Rede Mercocidades. Sendo

assim, é possível elaborarem-se algumas reflexões e, depois, apresentarem-se algumas alternativas.

Uma rede é capaz de ter um impacto positivo para quem se associa, na proporção em que, cada vez mais, um maior número de cidades de diferentes condições sociais e políticas tende a se vincular mutuamente não por razões puramente ocasionais, mas por trocas de experiências comuns, que, antes, teriam dificuldade de ser compartilhadas.

O discurso agregador também se inscreve numa narrativa extremamente vitoriosa dentro de dois aspectos fundamentais. O primeiro diz respeito a uma ordem inicial, baseada no princípio de valorização do governo local, excluindo, assim, qualquer participação de outras esferas governamentais. A ordem é percebida como natural, pois se fundamenta nos interesses do cidadão. Ela se configura através das cinco vantagens descritas anteriormente. Dessa forma, são dissolvidas as divergências entre as cidades, sendo substituídas pelos interesses da Rede, que competiria à cidade promover.

O segundo faz alusão à presença de um personagem ativo e eficiente (o prefeito) que representa a cidade, significando a nova ordem estabelecida na Rede e, conseqüentemente, na América Latina, pois a sua presença garante a participação consensual dos vários segmentos da cidade. A Figura A5 é um bom exemplo. Traz a foto, em destaque, dos representantes da Rede Mercocidades, que entregaram aos presidentes de seus respectivos países uma carta, onde ficou expressa a importância de se firmar um canal de comunicação entre os governos municipais e centrais.[32] Obviamente, qualquer prefeito latino-americano que porventura ainda não fizesse parte da Rede Mercocidades, ao ler essa matéria, sentiria uma atração irresistível de integrá-las porque isso implicaria ganhos políticos.

Em resumo, apesar de o discurso agregador da Rede Mercocidades ter delineado um crescimento da mesma e vantagens políticas para os seus representantes, pode-se notar que existiam outras ações internacionais anteriores a esse sistema que conseguiram desenvolver, entre determinados setores das cidades,[33] uma relação social tão ou mais intensa do que essa rede

---

[32] O boletim **Diálogo** (1997, p. 6) abriu essa matéria com o título **Prefeitos da Rede Abrem Canal de Comunicação com Mercosul**. Salientou que o Intendente de Assunção, Martin Burt, falou em nome do grupo e entregou o documento ao Presidente paraguaio, Juan Carlos Wasmosy, gesto que foi acompanhado pelo Intendente de Córdoba, Rubén Marti, em relação ao Presidente argentino, Carlos Menem, pelo Alcaide de Concepción, Ariel Ulloa Azocar, ao Presidente do Chile, Eduardo Frei, e pelo Vice-Prefeito de Porto Alegre, José Fortunati, ao Presidente Fernando Henrique Cardoso.

[33] É o caso, como comenta o Embaixador José Ribeiro no item 4.6.3, das cooperativas, das universidades, das Assembléias Legislativas, dos Comitês de Fronteira e das Câmaras de Vereadores.

de cidades conseguiu. Assim, a Rede Mercocidades, veiculada pelo discurso agregador, não pode ser colocada na razão direta do desenvolvimento das relações internacionais mais concretas.

Finalmente, convém salientar que, com base em todas essas categorias temáticas, se pode entender que o discurso da Rede Mercocidades sempre esteve aquém da realidade em que procurou intervir. Nesse sentido, cabe perguntar: qual seria o discurso alternativo? Ou melhor, qual seria a atividade a ser implementada pela Rede Mercocidades?

Provavelmente, o discurso poderia ser mais coerente com a verdadeira situação que vive a América Latina, que é caracterizada por um ambiente muito diversificado, desigual, onde convivem várias classes sociais e etnias. Talvez o mais adequado seria seguir as idéias defendidas por Urquidi (2002), que faz um diagnóstico da diversidade cultural existente na América Latina. Ela entende que deveria haver uma verdadeira política multicultural, onde a desagregação representaria a desigualdade entre classes, etnias ou grupos. Essa política seria, assim, a da inclusão do diferente, sem anulá-lo. E aí, a diversidade social, que tem sido negada e escondida pelo discurso e pelas ações políticas dominantes, poderia ser melhor entendida. E, para isso, é importante um olhar transdisciplinar que combine, no mínimo, duas vertentes de análise, sendo a primeira uma abordagem antropológica, que entenda a diversidade e o hibridismo cultural em termos da diferença, da diversidade e da pluralidade de culturas que existem simultaneamente; e a segunda, uma visão sociológica, que trate a diversidade a partir da análise dos modos de produção e da participação fragmentada e diferencial de cada sujeito.

Provavelmente, essa idéia de Urquidi (2002) poderia bem servir como referencial e muito contribuiria, caso fosse utilizada e implementada pelo discurso oficial da Rede Mercocidades. Em primeiro lugar, deveriam ser trazidas e caracterizadas as diferenças culturais que existem entre as cidades envolvidas na Rede, para, depois, se tratarem essas diferenças como algo que dê sustentação para um projeto tão arrojado de trocas de informação e de apoio como o da Rede Mercocidades.

Além desse aspecto, haveria mais um a ser trabalhado pela Rede Mercocidades, que é a aproximação com o cidadão/contribuinte. Existe um documento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que é uma espécie de manual em que se apresentada uma série de informações para desenvolver uma participação maior do cidadão nas tomadas de decisões. O **Manual da OECD** (2002, p. 83) sugere que os governos locais sigam, pelo menos, 10 princípios, para uma participação mais ativa dos cidadãos na tomada de decisões. Eles representam os elementos essenciais das práticas adotadas pelos países da OECD e, certamente, são princípios decisivos para o sucesso.

Em primeiro lugar, as decisões do governo local devem ser submetidas a um comitê constituído por políticos, administradores públicos e técnicos do governo. Deve-se desenvolver a confiança entre os participantes desse comitê, disponibilizando-se todas as informações em termos de finanças públicas e projetos em andamento. Também deve ser providenciada toda a assistência aos funcionários do comitê, através de treinamento e de seminários onde seriam discutidos: ética, conduta e padrões de procedimento.

Em segundo lugar, deve-se desenvolver a cultura de que os cidadãos têm o direito de acessar as informações, devendo ser consultados sempre que necessário. A sua participação deve ser fundamentada sempre no direito e na política. As obrigações do governo de responder aos cidadãos devem estar bem claras. O manual sugere também a criação, para cada órgão, da figura de um ouvidor geral, que seria um intermediário para quem o cidadão poderia criticar o desempenho do órgão, ou elogiá-lo, sugerir, etc.

Em terceiro lugar, deve-se evitar criar falsas expectativas. Os objetivos e as limitações de uma determinada ação governamental devem estar bem claros. Nesse sentido, o ideal seria disponibilizar o maior número de informações possíveis sobre os projetos governamentais.

Em quatro lugar, as consultas públicas e a participação ativa dos cidadãos devem acontecer no tempo certo, sempre antes das tomadas de decisões. Dessa forma, isso possibilitaria certas mudanças de rumo. Para tanto, deveriam ser disponibilizados os instrumentos certos para engajar os cidadãos em cada etapa dos processos políticos.

Em quinto lugar, as informações disponibilizadas pelo Governo durante as tomadas de decisões devem ser objetivas, completas e acessíveis. Todos os cidadãos devem ter um tratamento igualitário quando estiverem exercendo seu direito de acesso às informações.

Em sexto lugar, os técnicos do governo devem utilizar estratégias especiais, sempre visando disponibilizar ao público boas orientações. Para isso, é fundamental que recursos humanos, técnicos e financeiros sejam os mais adequados possíveis. Além disso, é importante ter uma cultura organizacional que dê suporte a esses esforços.

Em sétimo lugar, as iniciativas de informar os cidadãos devem ter uma supervisão bem atenta, para que a política adotada pelo governo local seja coerente e evite as duplicações com outras instâncias governamentais. Dentro dessas ações, o **Manual da OCDE** sugere que se construam redes de informações entre os técnicos de governos responsáveis por estas. Isso poderia ser implementado em encontros regulares e seminários, onde seriam compartilhadas as experiências.

Em oitavo lugar, é importante que haja, por parte dos governos, a transparência das contas públicas. Em inglês, existe o termo *accountability*, que significa a obrigação de prestar contas. Esse princípio, recentemente, vem sendo bem-desenvolvido no Brasil, desde quando se criou a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal.[34] Para melhor implementar esse objetivo, é importante aumentar-se a transparência das contas públicas no que diz respeito tanto às receitas como às despesas.

Em nono lugar, é importante que haja consulta popular, para abrir-se a possibilidade de se adotarem novos procedimentos, alterando-se, ou não, determinadas políticas públicas.

E, em último lugar, deve haver muito investimento na educação cívica da população, tanto adulta quanto jovem. Para isso, é importante dar-se atenção às escolas e às universidades, implementando-se eventos especiais e campanhas de cidadania (OECD, 2002, p. 88).

4.7 - O custo da política internacional do RS

A preocupação deste item é atender a uma recomendação apresentada por Capelo (2000) de que fosse medido o custo que representa para uma cidade o fato de estar inserida em uma rede, no caso a Rede Mercocidades. Para isso, foi pensado um levantamento completo: as ligações telefônicas da Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos e Cooperação Internacional; as viagens internacionais realizadas pelos executivos da Rede; os salários dos funcionários; assim como a própria infra-estrutura de apoio da Secar (tais como impressora e papel). Como esse levantamento é muito difícil de ser operacionalizado, por ser muito custoso em termos de tempo, a idéia foi deixada de lado.

Entretanto, para não se descuidar das recomendações de Capello (2000), pensou-se em fazer um levantamento da Função Relações Exteriores[35] tanto do Estado do Rio Grande do Sul como do Município de Porto Alegre. Agindo-se assim, certamente, a medida do custo da cidade integrada em uma rede

---

[34] Mais especificamente, em 4 de maio de 2000, foi aprovada pelo Congresso Nacional a Lei Complementar nº 101, que é a Lei de Responsabilidade Fiscal. Ela estabelece uma série de normas para as finanças públicas, voltadas para a responsabilidade fiscal dos três níveis de governo (União, estados e municípios).

[35] Essa função corresponde ao nível máximo de agregação da ação governamental no contexto internacional, visando à cooperação técnica internacional, à difusão da imagem do Brasil no Exterior e à defesa dos interesses brasileiros junto aos governos estrangeiros.

será superestimada, pois levará em consideração os gastos não somente com a Rede Mercocidades, mas com a totalidade das relações exteriores (tanto do Rio Grande do Sul como de Porto Alegre). Mesmo assim, é oportuno ser estimado esse custo, para se ter uma noção da dimensão dessa despesa pública para o contribuinte gaúcho.

Primeiramente, para se definir o gasto estadual, recorreu-se às fontes tradicionais como a **Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa** e o **Balanço Geral do Estado**. Notou-se que a SEAI foi criada pelo Decreto nº 32.515, de 15 de março de 1987, e que funcionou como um departamento, uma espécie de assessoria (Assessoria Governamental de Assuntos Internacionais (Agaia)), dentro do gabinete do Governador, até 1995.[36] Em 1994, entretanto, a Seai passou a existir efetivamente com *status* de secretaria, com rubrica própria, estruturada em três departamentos,[37] tendo existido somente até 1999.

No que diz respeito aos gastos do Município, estes se constituem, especificamente, das despesas da Secar, que, segundo o Relatório de Atividades da Prefeitura de Porto Alegre (1994, p. 169), iniciou suas atividades no ano de 1994, em decorrência "(...) da necessidade de dar à Cidade de Porto Alegre relações econômicas, políticas e culturais com outras cidades, especialmente no âmbito do Cone Sul".

Então, os gastos estadual e municipal constituem-se:

a) da despesa da Agaia (até 1995);

---

[36] Medeiros (1997, p. 264) salienta que a tentativa pioneira do Estado do Rio Grande do Sul de criar uma secretaria não chegou a um bom termo. Pela avaliação do seu idealizador e primeiro titular (Ricardo Antônio Silva Seitenfus), ela esteve fadada, desde os seus primórdios, a merecer, no mínimo, a má vontade da União, posto que o Itamaraty não somente temia, como também não sabia como agir em relação ao novo organismo estadual, exceto através da indiferença.

[37] Segundo o mesmo documento, no ano de 1993, essa secretaria dispunha de três departamentos: o Departamento de Negócios Internacionais, o Departamento de Cooperação Internacional e o Departamento de Integração Latino-Americana. O primeiro estava relacionado com atividades empresariais, como, por exemplo, divulgação e promoção de eventos empresariais e participação em feiras, sempre em conjunto com entidades empresariais, tais como a FIERGS e a Federasul, e com bancos de desenvolvimento, como o BRDE. O Departamento de Cooperação Internacional tinha atividades relacionadas com projetos binacionais, treinamento de servidores públicos no Exterior e organização de seminários de cooperação técnica em conjunto com o Ministério de Relações Exteriores. Já o Departamento de Integração Latino-Americana cuidava especificamente das questões do Mercosul, tendo sido criado, inclusive, um canal direto entre o Governo e a sociedade, chamado Disque-Mercosul, que atendia, diariamente, em média, a 20 consultas. Nesse departamento, foi criada a Coordenadoria do Mercosul, em junho de 1993, destinada a centralizar as atividades das demais secretarias de Estado e suas vinculações nas ações referentes ao Mercosul.

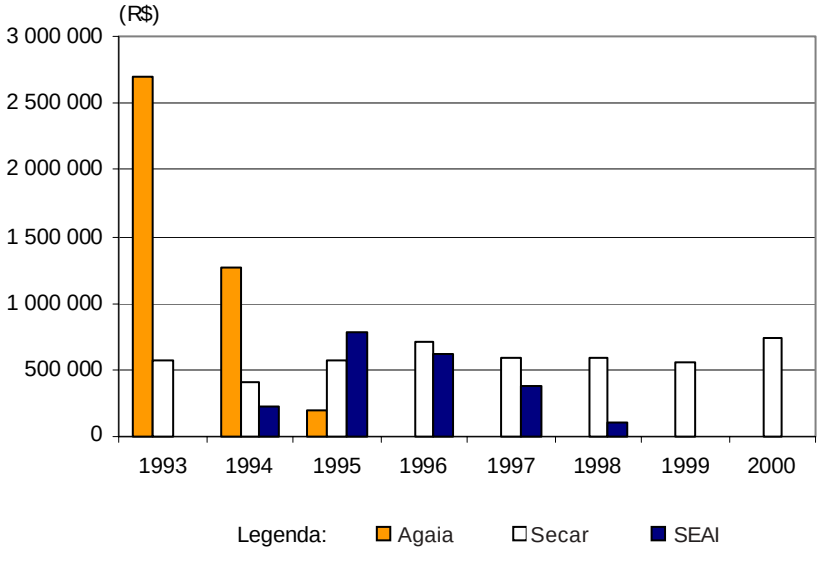
b) da despesa da SEAI (de 1994 até 1998); e

c) da despesa da Secar (desde 1994).

O Gráfico 4.3 apresenta a dimensão dos gastos nessas duas esferas: Estado e Município. Pode-se notar que os gastos de assessoramento vão decrescendo de 1993 a 1995, de R$ 2,5 milhões para R$ 197 mil. Os gastos da SEAI começaram, em 1994, em torno de R$ 227 mil, aumentaram para R$ 780 mil em 1995, mas, logo depois, decrescem nos três anos consecutivos, chegando a R$ 108 mil em 1998. Já os gastos do Município são mais constantes e, relativamente ao Estado, mais volumosos: mantêm-se em torno de R$ 550 mil.

Gráfico 4.3

Evolução dos gastos da Agaia, da Secar e dos gastos da função Relações Exteriores da SEAI em Porto Alegre e no RS — 1993-00



FONTE: BALANÇO DA PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Porto Alegre: Secretaria da Fazenda do Município, 1993-2000. BALANÇ0 GERAL DO ESTADO. Porto Alegre: Secretaria da Fazenda, 1995-2000.

Essa dimensão dos gastos estadual e de Porto Alegre é bem significativa e já foi abordada apropriadamente pela literatura. Medeiros (1997, p. 263) salienta que estados e determinados municípios brasileiros têm agenda internacional própria em expansão e estão recorrendo, cada vez mais, ao Itamaraty, para tratar de assuntos internacionais de suas respectivas administrações. Por esse motivo, até foi criada a Assessoria de Relações Federativas no Itamaraty, em junho de 1997. Entretanto, como ficou demonstrado nas posições de Medeiros e do primeiro titular da SEAI e também nos próprios dispositivos da Constituição Federal, provavelmente sempre deve ter ocorrido indiferença e até obstáculos para quaisquer iniciativas em âmbito internacional das cidades.

Obviamente, é dentro desse ambiente que o projeto da Rede Mercocidades está inserido, apoiado tanto pelo Presidente de Honra do PT, num artigo do jornal **Zero Hora**,[38] como pelos seus idealizadores Tarso Genro e Utzig. Especificamente, Genro (1994, p. 1-3) sustentou que os governos municipais das grandes cidades e os governos estaduais estavam diante da possibilidade de um novo tipo de política externa, através de formas modernas de comunicação comutativa, que permitem ligação de ações econômicas locais com outras cidades ou províncias do mundo, não só a partir de intercâmbios que transferem tecnologia e novas formas de organização do trabalho, mas também mediante relações diretas de setores sindicais e empresariais locais com seus colegas de outros centros do mundo, vínculos que, até bem pouco tempo, eram longínquos e meramente formais.

Então, com base nessas constatações, pode-se entender que o gasto realizado no período estudado foi considerável.[39] Medeiros avalia que, apesar da vontade de estados brasileiros e províncias argentinas de participarem ativamente da vida internacional, é indispensável que se estabeleça, pelo menos, um diálogo sistemático entre os governos federais e os governos das unidades e das subunidades federadas, permitindo que estas possam influir na condução da política externa. E, nesse momento, o papel do Ministério das Relações

---

[38] O Presidente de Honra do PT, Luiz Inácio Lula da Silva, é bem claro quanto a esse ponto: ele induz as cidades a pensarem o global. Num artigo para **Zero Hora**, 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, 2000, p. 19).

[39] Na realidade, o custo de R$ 550 mil ao ano está superestimado e não representa, em hipótese alguma, o custo da Cidade por pertencer à Rede Mercocidades. Representa o gasto com a Função Relações Exteriores implementada pela Secar. Só para se ter uma idéia, esse gasto (de R$ 45 mil ao mês) poderia perfeitamente cobrir várias viagens (ida e volta) a alguns países da América Latina.

Exteriores torna-se crucial para esse processo, pois o mesmo só terá êxito se a Chancelaria for capaz de agir como agência de coordenação, reconhecendo a existência de interesses regionais que devem ser considerados e projetados no plano internacional. O autor sugere uma diplomacia federativa, constituída de representantes de unidades componentes da Federação em missões diplomáticas e delegações a conferências internacionais.

4.8 - A desconstrução do projeto da Rede Mercocidades

Pode-se argumentar que existe uma série de aspectos vulneráveis que podem ser melhor abordados, quando se visualiza um projeto do tipo da Mercocidades, os quais os documentos oficiais ora enfatizam, ora deixam de mencionar. Destacam-se cerca de 10 questões que podem servir para organizar uma crítica ao projeto da Rede Mercocidades, ou, em outras palavras, uma desconstrução. Isso significa que, ao se verificar como um projeto está estruturado, se identificam elementos que ferem a sua coerência e a sua harmonia.

A primeira questão é o argumento de que a Rede Mercocidades pode ser considerada como uma forma de estado, pois tem regulamento, receita e despesa próprios. A receita é determinada pelo fato de que, segundo a Ata da Primeira Reunião do Conselho da Rede em 1996 (Mercocidades, 1999b), ficou estabelecido que cada cidade deveria depositar US$ 1 mil por ano. A despesa está relacionada com a própria estrutura burocrática da Secretaria Executiva, bem como com os prêmios concedidos aos melhores projetos de cada unidade temática. A propósito, Becker (1999) caracterizou a União Européia como uma espécie de Estado parcial, pois tem legislação, arrecadação e moeda próprias.

Mas isso pode ser questionado, pois, como entender um Estado que pensa em bloco, se ainda existem vários problemas, como, por exemplo, as várias zonas de conflito que existem nos países da América Latina?

Especificamente, segundo o Secretário Márcio Dornelles, do Itamaraty, da Divisão da América Meridional I, existem quatro pontos a considerar em termos de conflitos entre os países do Mercosul. O primeiro é o Rincão de Artigas, que é uma área em Santana do Livramento, localizada justamente na fronteira com a cidade uruguaia de Rivera. Existe a reivindicação do Governo uruguaio de que ele lhe pertence. Inclusive, saíram algumas notas no jornal **El País** sobre o Rincão de Artigas, às quais o Itamaraty não tem respondido. Entende o Governo brasileiro que essa questão já foi acertada no acordo de 1851, e é

uma reinvidicação descabida. O segundo conflito é a Ilha Brasileira, que os uruguaios alegam que está no rio Quaraí, sendo, portanto, uruguaia, e o Brasil alega que está no rio Uruguai, sendo, conseqüentemente, brasileira. O terceiro conflito é com o Paraguai e existe há mais de 30 anos. Há uma região de 10km^2 no Estado de Mato Grosso do Sul, que nunca foi demarcada. Apesar de um acordo em 1872, ainda não houve um consenso. Recentemente, a Usina de Itaipu transformou essa região numa reserva ecológica, e o Governo paraguaio parece que esqueceu a questão. E o último conflito é em relação ao desconforto causado pela fuligem que atualmente sai da Usina de Candiota, no Rio Grande do Sul, e atinge o lado uruguaio.[40]

A segunda questão é o fato de que não existe adequação da Rede Mercocidades com o arranjo espacial das atividades produtivas, como, por exemplo, o Setor Secundário e o Terciário. Alonso e Carrion (1993) definem, no Mercosul, três níveis de hierarquias urbanas. O primeiro nível estaria representado pelas Cidades de São Paulo, Buenos Aires e Rio de Janeiro. No segundo nível, estariam as Cidades de Montevidéu, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Córdoba e Rosário. E, no terceiro nível, enquadrar-se-ia a Cidade de Assunção do Paraguai. Segundo os autores, as cidades de primeiro nível não dispõem mais de condições de apresentar vantagens para o capital se instalar, sobrando, para isso, aquelas enquadradas no segundo nível. Além disso, caso forem confirmados dois megaprojetos, essas cidades passariam a ter importância ainda maior. Os dois megaprojetos são a super-rodovia que liga São Paulo a Buenos Aires, cujo traçado se estenderia ao longo dos litorais brasileiro e uruguaio, e a hidrovia formada pelos rios Paraguai e Paraná, chegando até o rio da Prata. Caso esse arranjo espacial, definido por Alonso e Carrion (1993), funcione, e entendendo que as cidades devem atuar em políticas comuns, como fica a guerra fiscal que existe entre as cidades na disputa para que as empresas se instalem em seus territórios?

A terceira questão diz respeito às duas formas de a Rede Mercocidades atuar através tanto das unidades temáticas como de um órgão com capacidade de alavancar recursos de agentes de financiamento internacionais. Isso pode

[40] Sobre esse assunto, existe uma ótima contribuição trazida pelo estudo de Golin (2001). Especificamente, é relatada a história da definição da fronteira entre o Brasil e o Uruguai, abrangendo desde o período colonial até as contestações mais recentes de alguns territórios pelo último. Tal estudo concluiu que as forças políticas uruguaias sempre contestaram a divisória fronteiriça estabelecida em 1851 e 1852. Em 1909, o Brasil concordou em alterar a linha na lagoa Mirim e no rio Jaguarão. E, desde a década de 30, diversos governos uruguaios vêm contestando pontos da fronteira, especialmente a posse brasileira sobre o Rincão do Maneco (Rincão de Artigas) e sobre a Ilha Brasileira, no rio Uruguai, alegando “erros” demarcatórios.

dar resultados satisfatórios. Especificamente, as redes na Europa (Comitês de Regiões, Campanha das Cidades Sustentáveis) também operam em unidades temáticas. Com isso, são veiculadas informações valiosas de projetos exitosos de outras cidades. Assim, as cidades da rede têm contato com um *know-how* moderno e eficiente das cidades. Entretanto pode-se questionar se a apropriação desses projetos, por parte das cidades, tem sido expressiva, pois os documentos oficiais não revelam sequer uma linha sobre isso. Isso implica dizer que alguns projetos são muito específicos, como o de tratamento de esgoto da indústria de lavagem da lã e da produção de tijolos (ambos de Montevidéu) e também o da utilização de carcaças de pneus na construção civil (de Belo Horizonte), e requerem mão-de-obra qualificada. Sabendo-se que existe uma grande heterogeneidade entre as cidades da Rede, pode-se argumentar que ficaria muito restrita a utilização dos projetos por uma ou outra cidade.[41] Já a condição de órgão com capacidade de alavancar recursos financeiros e o fato de a Secretaria Executiva poder se colocar como articuladora perante o agente financeiro pode dar eficiência a um pedido financeiro. Entretanto, através da pesquisa nos documentos oficiais, não foi descrito nenhum financiamento obtido pela Rede Mercocidades desde a sua criação, a não ser uma verba a fundo perdido de US$ 30 mil, obtida do Ministério de Relações Exteriores (ler o parágrafo "apoio internacional" da Figura A5). A propósito, no editorial do **Boletim Executivo** (Arana, 1999), são mencionadas as intenções que a Rede tem de buscar financiamento.[42]

A quarta questão diz respeito ao fato de que a Rede Mercocidades tende a facilitar a integração regional da América Latina. Segundo Melantônio (1999), existem, inclusive, evidências de que os mecanismos de cooperação subnacionais precederam o próprio surgimento do Mercado Comum Europeu. Medeiros (1997) também salienta que a atuação dos estados dos EUA e das províncias canadenses foi fundamental nas negociações do Acordo de Livre Comércio entre Estados Unidos e Canadá. Uma vantagem importante é que a

---

[41] Essa questão foi mais aprofundada dentro do item 4.6. Especificamente na categoria **Os benefícios da Rede** (subitem 4.6.2), é apresentado um exemplo concreto sobre a utilização de um projeto vitorioso (construção de casas populares) por parte de Montevidéu. O que importa saber é se existe efetivamente um processo generalizado, entre as demais cidades da Rede, de apropriação desses projetos vitoriosos. Na realidade, os documentos oficiais não oferecem mais detalhes sobre isso.

[42] Estas são as seguintes: a vontade expressa por um acordo com o Canadian Urban Institute da Cidade de Toronto e a possibilidade de um acordo de cooperação com o Comitê de Regiões da Europa. Além disso, na Ata da Primeira Reunião do Conselho das Mercocidades, existe um comentário de que a Secretaria Executiva da Rede Mercocidades vem buscando constituir, tanto com a Eurocities como com a União Européia, uma relação mais próxima.

Rede Mercocidades já possui uma sede própria da Secretaria Executiva em Montevidéu. Isso pode ajudar no processo da institucionalização. Entretanto, para que isso possa efetivamente acontecer, é importante que a participação das cidades seja sempre com base séria e ativa, como é enfatizado pela Teoria das Redes de Cidades de Capello (2000).

A quinta questão é que existiam, em maio de 1999, cerca de 15 cidades que estavam postulando seu ingresso na Rede: sete da Argentina, quatro do Uruguai e quatro do Brasil. E é óbvio que, quanto maior o volume de cidades participantes da Rede, melhor a difusão das informações dos projetos e, principalmente, maior é a pressão política pelo seu reconhecimento. Entretanto essa procura cada vez maior das cidades para ingressarem na Rede só pode ser atribuída à divulgação das informações através da *internet*, que mostra em detalhes a sua estrutura e o seu funcionamento. Na realidade, os documentos oficiais possuem uma proposta de solução para todos os males que existem nas cidades, tais como: violência, desemprego e falta de recursos. Assim, é importante ser decantada essa visão branda de solução dos males e também a pretensão da Rede Mercocidades. Só para se ter uma idéia, o editorial do **Boletín de la Secretaría Ejecutiva de la Red Mercociudades**, escrito pelo Intendente Municipal de Montevidéu (Arana, 1999), argumenta que existe na sociedade uma "(...) angustiante situação dos setores menos favorecidos ou vulneráveis (...)" e isso chama a responsabilidade das cidades. Mais adiante, ele sugere que elas devem contribuir para "(...) uma justa e equilibrada distribuição do produto social (...)". Ora, é óbvio que essa proposta é, no mínimo, inconstitucional, como está apresentado no item 4.6.1.

A sexta questão relaciona-se a quanto a falta de reconhecimento da Rede Mercocidades pelos governos federais que integram o Mercosul traz problemas de ordem política para a Rede. No caso do Brasil, sabe-se que a condução da política externa é de competência exclusiva do Governo Federal. Sendo assim, as iniciativas internacionais dos municípios e dos estados devem ser conduzidas em estreita coordenação com o Itamaraty. Existe, evidentemente, uma preocupação do Governo de que as ações das unidades federadas estejam em consonância com os princípios diretores da política externa brasileira. Nesse sentido, foi criada, em junho de 1997, a Assessoria de Relações Federativas do Itamaraty, destinada a monitorar os movimentos das instâncias subnacionais, disponível no *site* do Ministério das Relações Exteriores (1998). Mas, através dos documentos oficiais da Rede Mercocidades, ainda se pode notar que o seu discurso dispõe de um tom separatista de outras esferas governamentais. Por exemplo, na **Declaração de Brasília** (Mercocidades, 1999), é apresentada uma sugestão para que as cidades que compõem a Rede recomendem aos organismos financeiros o acesso a empréstimos "sem a intermediação dos

Governos centrais." Também na Argentina existe uma inadequação entre os sistemas de organização tecnoburocráticos, ou seja, entre os diversos ministérios (de Relações Exteriores, de Economia, etc.), as províncias e municípios. Isso evidentemente cria dificuldades para constituir uma posição negociadora comum, por falta de coordenação entre os atores. Em nível de Mercosul como um todo, também se pode argumentar que existe uma limitação originada pela interação complexa de atores nacionais com organismos intergovernamentais no que diz respeito à funcionalidade jurídico-institucional do processo. Mas mesmo tudo isso não impede que as cidades continuem a sua luta. Recentemente, os prefeitos e representantes das cidades que integram a Rede, reunidos em Montevidéu, na IV Cumbre de Mercociudades, aprovaram uma solicitação para que os governos nacionais dos países-membros do Tratado de Assunção reconheçam a Rede como integrante de seu esquema institucional (Mercociudades, 1999). Há pouco tempo, inclusive, um projeto de lei da Cidade de Buenos Aires declarando a Rede Mercocidades como de interesse público provincial foi aprovado (Argentina, 1999). Só para lembrar, segundo Nowersztern (1999), também na Europa existem instâncias subnacionais que ainda não foram reconhecidas pelos governos supranacionais, como, por exemplo, a Eurocities e outras, que demoraram, pelo menos, 40 anos para conseguir o aval das outras esferas governamentais, como a World Federation of United Cities.

A sétima questão faz alusão ao fato de que a base econômica na América Latina é ainda frágil, diferentemente da União Européia, como bem relata Becker (1999). Só para se ter uma idéia, as exportações gaúchas, que atingiram, em 1998, cerca de US$ 5,6 bilhões para os países do Mercosul, não representaram 19% do total. A Argentina, por exemplo, ficou com somente 12,5%, o Uruguai com 3,7%, o Paraguai com 3,3% e o Chile com 2,2%.[43] Isso evidentemente tende a dificultar o processo de integração regional no Mercosul.

A oitava questão é a enorme diversidade em termos de porte de infra-estrutura econômica e demográfica entre as cidades da Rede. No entanto, está em desacordo com o que o Estatuto Social da Rede Mercocidades estabelece no Capítulo 2, artigo 6º, parágrafo primeiro: "(...) as cidades menores de 500 mil habitantes serão aceitas somente na qualidade de postulantes" (Mercocidades, 1999a). Existem atualmente, na Rede, cerca de 16 cidades que possuem menos de 500 mil habitantes.

A nona questão é que há também, na Rede Mercocidades, uma falta de adequação da legislação tributária. A propósito, a unidade temática de legislação

[43] Convém salientar que os países com os quais o Rio Grande do Sul mais mantém exportações são Estados Unidos (21,7%), Reino Unido (4,4%), Alemanha (4,2%) e China (3,8%).

tributária foi extinta em setembro de 1996. Além disso, o grande problema que existe nos países do Mercosul é a falta de harmonização tributária: cada país apresenta um tipo de sistema tributário.

E, por fim, a décima questão reside no fato de que, manuseando-se o Estatuto Social da Rede Mercocidades, se pode notar que o artigo 2º, inciso **c**, estabelece que um dos fins da Rede Mercocidades é o de criar mecanismos de comunicação em rede entre as cidades, a fim de facilitar o intercâmbio de experiências e informações (Mercocidades, 1999). No I Encontro de Responsáveis de Cooperação Internacional da Rede Mercocidades, em 29 de abril de 1999, através da lista de presença a que se teve acesso, ficou evidenciado que, dos 18 participantes presentes no Encontro, somente quatro dispunham de endereço eletrônico (*e-mails*). Aliás, a própria Secretária Executiva da Rede Mercocidades chamou a atenção dos participantes de que era oportuno providenciar a integração das cidades pela *internet,* pois a articulação através do fax estava tornando muito custosa a vinculação das informações. Isso expõe uma clara evidência na Rede: falta uma articulação maior entre as cidades, e a tecnologia mais avançada (*internet*), que poderia dinamizar as veiculações das informações da Rede, ainda não está sendo utilizada pelos participantes.

De uma forma geral, neste capítulo, foi estudada a Rede Mercocidades, utilizando-se o instrumental metodológico das pesquisas quantitativa e qualitativa, com as abordagens da história imediata e comparativa. Foram discutidos elementos fundamentais da Rede Mercocidades: a sua formação, a sua evolução e a sistematização do discurso. No capítulo seguinte, serão analisados os contextos específicos da América Latina, na tentativa de fundamentar o contraponto que o discurso agregador da Rede Mercocidades não teve a intenção de mencionar.

5 - AS OMISSÕES DO DISCURSO DA REDE MERCOCIDADES

Este capítulo se propõe a relativizar o projeto de construção do discurso da Rede Mercocidades, tendo em vista a desintegração, as rivalidades e os conflitos que existem entre os países da América Latina. Como foi dito anteriormente, ele pode, à primeira vista, ser considerado deslocado do estudo como um todo. Entretanto, numa leitura mais atenta, o capítulo está coerente com o fio condutor da tese, pois detalha todas as informações que foram negadas e escondidas pelo discurso. Por esse motivo, ele sustenta a crítica (ou a desconstrução) que é feita ao projeto da Rede Mercocidades. Este é, na realidade, o tema que se privilegiou dentre os outros possíveis de serem explorados também.[1]

Os países da América Latina dispõem de 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. Por isso, no final dos anos 80 e ao longo dos anos 90, foi argumentado que uma das saídas dessa crise seria uma integração maior entre os países da América Latina. Muitas iniciativas foram desencadeadas por várias instituições. Exemplos disso são os esforços dos países (no âmbito do Mercosul), dos estados (dentro do Foro Codesul-Crecenea) e das cidades (na Rede Mercocidades). Essas idéias são uma versão bem mais simplificada da integração européia, que, desde os anos 50, países e cidades vêm desenvolvendo. Inegavelmente, um dos caminhos do desenvolvimento encontrados pela Europa foi uma integração maior através da cultura, da economia, da política

[1] Hierarquicamente, dentre as várias questões que poderiam ter sido desenvolvidas, as diferenças e as rivalidades entre os países foi aquela que mais despertou interesse para ser aprofundada. Esse tema atende ao critério da originalidade, pois revela uma realidade da América Latina até então pouco explorada. Com isso, procura-se formatar uma pesquisa inédita e original. Entretanto convém salientar que existem outros aspectos que poderiam ter sido desenvolvidos, talvez em um trabalho que tivesse um outro direcionamento, por exemplo, os mecanismos modernos de tomada de decisão por parte dos governos locais. Nesse caso, poderiam servir de base o Manual da OECD (2002) e a proposta de Urquidi (2002), apresentados no item 4.6.6. Um outro tema seriam as formas alternativas de integração do Mercosul. A idéia seria verificar o que tem sido desenvolvido pelas universidades, pelos órgãos de governo (como o Legislativo), partindo-se do comentário realizado pelo Embaixador José Ribeiro, no item 4.6.3, e, por último, discutir mais profundamente a questão da eficiência das redes de cidades, seguindo a linha de raciocínio apresentada no item 3.3.

e principalmente de muito esforço para entender quais são as diferenças existentes em todas as áreas da civilização. Lá se tem conseguido superar as inúmeras rivalidades entre a Europa Ocidental e a Oriental, uma vez que os resultados alcançados até agora são muito expressivos. O mesmo não se pode dizer da América Latina. Apesar de a integração ser aceita por todas as correntes ideológicas, acadêmicas e científicas, bem como por várias instituições, como a própria Cepal, falta o fundamental: conhecer suas diferenças. Há quem diga que a América Latina ainda não existe, sendo necessário inventá-la.

Apesar de a América Latina compreender 33 países que se situam ao sul dos Estados Unidos, eles pouco se relacionam, pois se vêem sob a ótica da separação. Têm ocorrido, nessa região, inúmeros conflitos de fronteiras (muitos ainda não resolvidos),[2] problemas de contrabando e rivalidades históricas (originadas pelas guerras) pela convivência do dia-a-dia, pelos esportes e por políticas macroeconômicas adotadas.

Ishibashi (2002) ressalta que até o tema América Latina pouco é discutido nos livros de ensino médio, tanto nos de Geografia como nos de História, que foram revisados, pois a atenção maior é para a Europa.[3]

5.1 - Indícios de rivalidades

Talvez o melhor registro da desconfiança entre brasileiros e argentinos seja representado pela Ponte Internacional da Amizade, situada em Uruguaiana, na fronteira entre Brasil e Argentina.

Como argumenta Zavaschi (2002, p. 46), a paisagem de Uruguaiana sempre guardou as marcas do conflituado relacionamento e das históricas desconfianças entre os dois povos. Ao mesmo tempo em que a Ponte Internacional simboliza a vontade de aproximação, as estradas de ferro possuem bitolas diferentes.

Construídas no fim do século XIX e no começo do século XX, as ferrovias da Argentina e do Brasil foram propositalmente projetadas com bitolas diferentes — 1,435m e 1m respectivamente —, para evitar seu eventual uso militar por parte dos "inimigos". A Figura 5.1 apresenta a Ponte vista da Cidade de Uruguaiana.

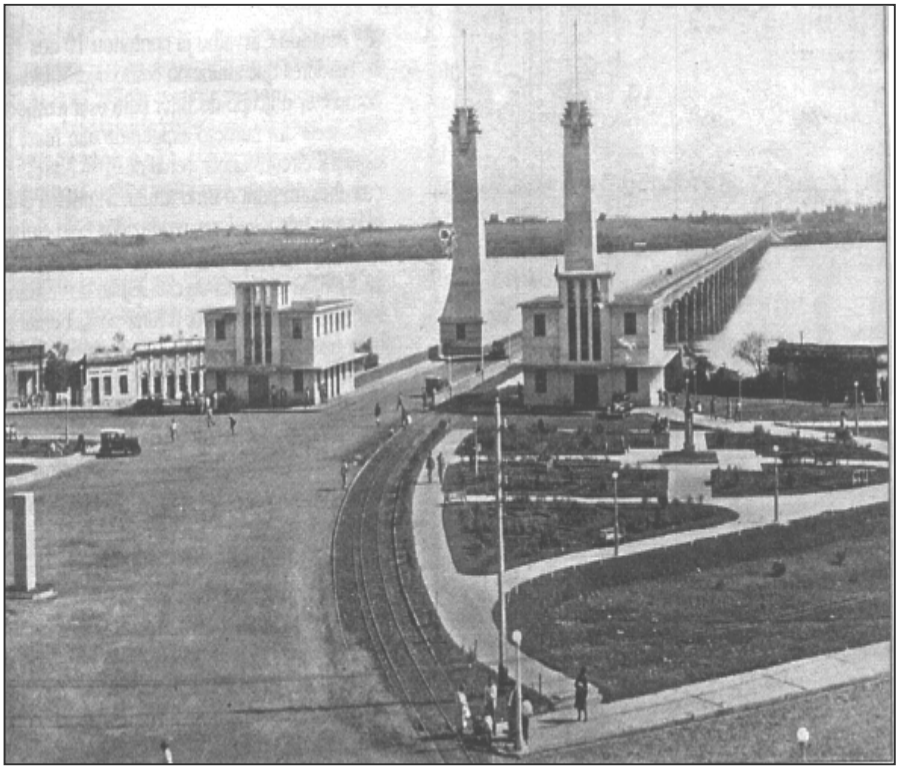
---

[2] No item 4.8, faz-se um aprofundamento melhor dessa questão.

[3] Na sua pesquisa em livros didáticos de História Geral do ensino médio no Brasil, o autor constatou que o conteúdo estava distribuído da seguinte forma: Europa (90%), Ásia (2%), América Latina (1%), América do Norte (3%), África (0,3%), Pré-História (3,7%). Não houve registro para a Oceania e para as Ilhas do Oceano Pacífico.

Figura 5.1

Junto à Ponte Internacional, a bitola mista simboliza as divergências históricas entre Brasil e Argentina



FONTE: ZAVASCHI, O. Almanaque gaúcho. **Zero Hora**, Porto Alegre, p. 46, 5 jan. 2002.

Sobre esse assunto, importa trazer as evidências de um estudo que investigou as negociações entre o Brasil e a Argentina para a construção de uma ponte internacional que interconectasse seus respectivos sistemas rodoferroviários.

D'Avila (1994) argumenta que o contexto era o da década de 30, quando os Estados Unidos tentavam consolidar sua hegemonia sobre a América Latina

difundindo a política da boa vizinhança. Um dos pressupostos básicos de tal ideologia era a aproximação econômica entre os países americanos.

D'Avila (1994) defende a idéia de que foram os militares que mais se manifestaram em relação à rivalidade argentino-brasileira, que se iniciou com as intervenções luso-brasileiras no Prata, durante o século XIX. O exército entendia que essa obra poderia vir a constituir-se na hegemonia argentina da América Latina e, assim, agiu no sentido de protelá-la. Manuseando fontes primárias[4] pesquisadas tanto no Arquivo Histórico do Itamaraty como também nos Arquivos Osvaldo Aranha e Getúlio Vargas do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea da Fundação Getúlio Vargas (todos no Rio de Janeiro), constatou-se amplo material evidenciando o temor que havia de uma invasão argentina.

Quando o projeto da construção da Ponte foi apresentado ao Legislativo, em 1936, primeiramente a discussão centrou-se na questão financeira, depois abordou a estratégia militar e também a questão comercial.

O Ministro da Guerra, Góis Monteiro, opôs-se claramente à construção da Ponte, alertando para o perigo que a mesma representaria em termos estratégico--defensivos para o Brasil. Haveria o risco de a Ponte vir a facilitar um possível ataque-surpresa da Argentina, pois que a mesma: "(...) suprimiria o obstáculo representado pelo rio, que é o mais importante meio de defesa que contamos naquela região". Recomendava então: "(...) se não houver ainda compromisso entre o nosso Governo e o da Argentina, não convém à construção da ponte; se houver, é necessário que o nosso Governo suste ou protele o mais possível tal realização". Pode-se vislumbrar, através desse parecer, que o representante do Exército agia coerentemente em relação às deficiências em que se encontravam, na ótica militar, as Forças Armadas Brasileiras em relação à Argentina.[5]

---

[4] Essas fontes eram documentos reservados, pareceres, instruções, projetos do Estado Maior do Exército, memorandos de autoridades civis ao Itamaraty, cartas recebidas pelos embaixadores argentinos e brasileiros. Todos eles datados da década de 30. Para um pesquisador interessado nos documentos históricos do Governo brasileiro de 1821-1960, um bom *site* é o da Universidade de Chicago: www.uchicago.edu/info/brazil/pindex.htm. O acesso pode ser por Ministério, por ano e pelo índice de assuntos. Existem também condições de baixar as mensagens anuais dos Presidentes do Brasil de 1889 a 1993.

[5] No início do século XX, houve uma modernização do equipamento bélico pela Argentina, que havia enfrentado um sério conflito de fronteira com o Chile e saído vitoriosa de conflitos bélicos com a Bolívia. O Brasil, além de ter instituído o alistamento militar depois da Argentina, ainda enfrentava questões de fronteiras pendentes com a Colômbia, o Peru, o Uruguai, o Equador e a Guiana Holandesa (D'Avila, 1994, p. 90).

O Brasil começou, então, a adotar medidas no sentido de protelar a obra, de acordo com o parecer militar. Um exemplo dessas medidas era a recusa do Tribunal de Contas em reconhecer como legal o pedido de liberação das verbas necessárias à fase inicial (projetos e estudos) da construção da Ponte. Isso adiou por quase dois anos tais estudos (D'Avila, 1994, p. 131).

Nesse período, a comissão brasileira que negociava com o Governo argentino a construção da Ponte recebeu instruções do Estado-Maior do Exército para que a sua localização ficasse distante da zona urbana, pelo menos, 35km e 18km da via férrea (Uruguaiana—Barra do Quaraí), por uma série de aspectos tático-estratégicos. Além disso, orientava para a possibilidade de incluir-se na organização do projeto a previsão de "(...) dispositivos de destruição total da ponte, organizados de modo que a destruição possa se operar por deliberação do nosso governo" (D'Avila, 1994, p. 108).

Além dos militares, que não eram favoráveis à construção da Ponte, também o próprio Governo argumentava que a sua construção esbarrava nos limites protecionistas adotados pela política econômica do Governo Vargas. A balança comercial do Brasil com a Argentina era caracterizada por déficits crescentes, e a Ponte prejudicaria ainda mais.

Na ótica tanto dos agentes do Estado argentino como da própria rede ferroviária argentina, a construção dessa ponte era tão importante que não precisaria passar por formalidades burocráticas e técnicas.

Essa posição contrária brasileira somente foi amenizada por volta de 1940, quando foi permitida a conexão das vias férreas dos dois países. Na bitola larga, que caracterizava as linhas férreas argentinas, incluiu-se um terceiro trilho, para permitir que os trens de um ou de outro país atingissem as respectivas estações sem baldeações desnecessárias.

O protocolo de aprovação e execução do projeto da Ponte Internacional da Amizade sobre o rio Uruguai foi assinado em Buenos Aires, em 21 de novembro de 1941. A Ponte teve um período de dois anos para ser concluída — de 1943 a 1945 —, mas, por negociações, levou quase 10 anos para ser efetivada.

Conclui D'Avila (1994, p. 233) que o caso da Ponte Internacional comprova a existência da histórica rivalidade entre o Brasil e a Argentina no contexto da América Latina e que esta está relacionada à disputa pela hegemonia sobre a região. Com a construção da Ponte, o Brasil pôde estabelecer a sua hegemonia sobre o Prata, o que fez de Uruguaiana o maior porto seco do Brasil, sendo que mais de 70% do que o País exporta para a Argentina passa por essa ponte.

Por outro lado, também é importante salientar que, na América Latina, existem até problemas no serviço postal entre Santana do Livramento e Riveira (separadas apenas por uma avenida), pois as cartas vão primeiro para Montevidéu.

De acordo com 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 Riveira, sejam enviadas primeiramente para Porto Alegre. Da capital gaúcha, então, o material vai para Montevidéu e, depois, retorna à fronteira, dessa vez, do lado uruguaio. No sentido contrário, ocorre o mesmo problema.

Assim, a correspondência entre os dois municípios da fronteira percorre quase dois mil quilômetros antes de chegar ao destino. Através da Figura 5.2, pode-se observar o longo percurso que as cartas cumprem entre as duas cidades vizinhas. A América Latina possui mais de 20 milhões de km², onde habitam 500 milhões de sujeitos heterogêneos, distribuídos em 23 etnias, 21 religiões e 22 línguas, que estão catalogadas nos CD-ROMS consultados.

Na realidade, a simples visualização da etnia da América Latina permite verificar uma heterogeneidade de sujeitos que não se encaixam no conceito de "latinos". Carvalho (2001, p. 8) argumenta que os indivíduos de características claramente primitivas, ou aborígines, em países como Brasil, Peru, Bolívia ou México, são quase sempre percebidos como algo exótico, aos quais se associa uma condição de hipersubdesenvolvimento, sendo relegados a cidadãos de segunda classe, senão, de terceira.

Em 1861, o México, coincidentemente ou não, decidiu suspender o pagamento de sua dívida pública, causando a reação armada da França, da Inglaterra e da Espanha.

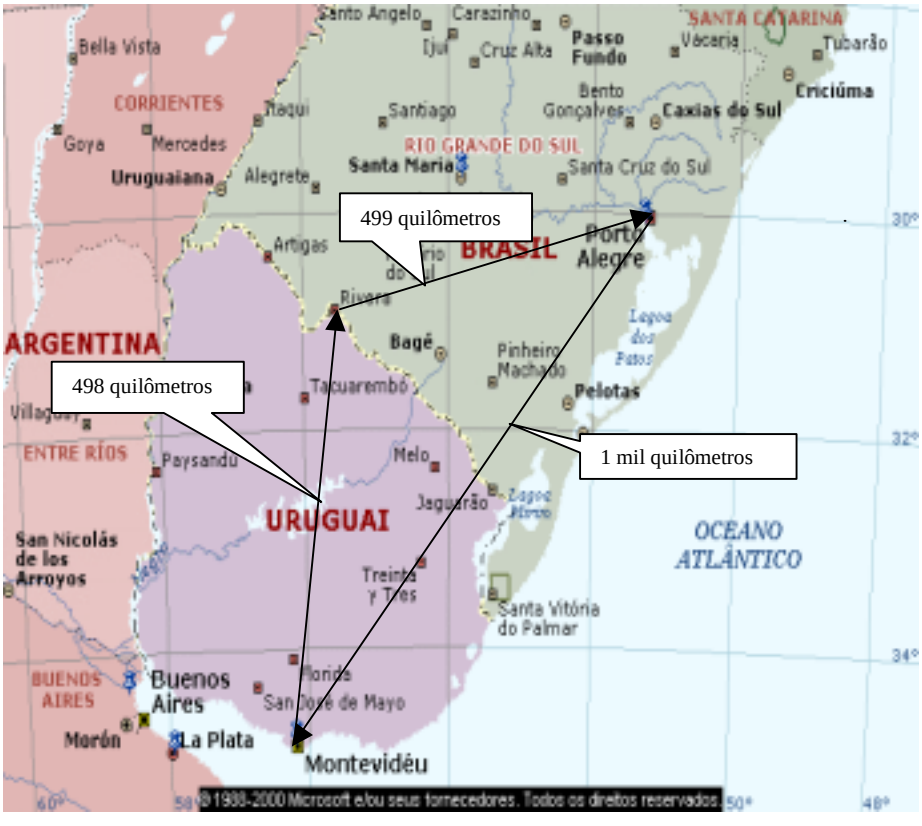
Foi nessa conjuntura que os países ao sul dos EUA passaram a ser denominados de "latinos". Assim, essa parte da América permaneceu sendo chamada de "latina" após os processos de independência do domínio ibérico, em função de uma postura que buscava justamente se desfazer de tudo que a identificasse com esse passado ibérico. Portanto, manter-se-ia essa denominação por oposição a uma outra, a de Ibero-América.

Mas não existe consenso na literatura sobre a falta de diálogo e integração entre os países da América Latina. Há estudos que fazem uma avaliação positiva da integração dos países, como o de Albuquerque *et al*. (1999), e outros que já fazem alguns alertas de que o Mercosul irá dissolver-se, como a última pesquisa feita pelo **Boletim RelNet** (2002).

Albuquerque *et al*. (1999) tiveram por objeto a avaliação da imagem externa do Brasil por membros das elites dos parceiros do Cone Sul: Argentina, Paraguai e Uruguai. Foram entrevistados 200 membros de diversos setores das elites dos três países.

Figura 5.2

A rota das cartas entre as Cidades de Riveira e Santana do Livramento



FONTE: ENCICLOPÉDIA ENCARTA, MICROSOFT. [S. l.]: Microsoft, 2001. CD--ROM.

A preocupação era explorar três temas das relações internacionais do Brasil: política externa, competitividade da economia e integração regional. No que diz respeito à metodologia do trabalho, foram aplicados questionários a uma amostra de 200 membros de diversos setores das elites dos três países, escolhidos intencionalmente por sua capacidade de atuação e liderança no respectivo país, de acordo com um plano amostral comum, indicado na Tabela 5.1.

Tabela 5.1

Plano amostral dos setores das elites de Argentina, Uruguai e Paraguai — 2001

SETORES DAS ELITES	ARGENTINA	URUGUAI	PARAGUAI	TOTAL
Governo	35	40	40	115
Partidos políticos	50	50	50	150
Empresários	50	50	50	150
Sindicalistas	15	15	15	45
Intelectuais	30	30	30	90
Jornalistas	15	15	15	45
TOTAL	195	200	200	595

FONTE: ALBUQUERQUE, J. A. G. et al. **Percepção das elites do Cone Sul sobre as relações internacionais do Brasil**. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para discussão, n. 693).

NOTA: Período de aplicação das entrevistas: dez./97-mar./98.

Os entrevistados tendem, em geral, a considerar relevante o comércio entre os países da região. O Brasil é apontado por 62,6% e a Argentina por 27% dos entrevistados como principais parceiros comerciais dos países do Cone Sul. Apenas 4,7% acham que os Estados Unidos são o principal parceiro comercial dos países da região, como está demonstrado na Tabela 5.2.

Tabela 5.2

Percentual dos principais parceiros comerciais dos países do Cone Sul apontados pelos entrevistados — 1999

PAÍSES	%
Brasil	62,6
Argentina	27,0
Estados Unidos	4,7
Alemanha	3,5
Outros	2,2

FONTE: ALBUQUERQUE, J. A. G. et al. **Percepção das elites do Cone Sul sobre as relações internacionais do Brasil**. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para discussão, n. 693).

A Tabela 5.3 reúne os casos em que o Mercosul é considerado altamente prioritário para o próprio país e para o Brasil. Chama atenção o fato de o Mercosul ser, invariavelmente, considerado muito prioritário para o próprio país com mais freqüência do que para os demais. A percepção sobre o grau de prioridade do Mercosul para o Brasil varia de forma significativa entre os países. Um percentual acentuadamente maior da elite argentina tende a considerar o Mercosul como muito prioritário para o Brasil: cerca de 82% contra 71% dos paraguaios e apenas 59% dos uruguaios.

A Tabela 5.3 permite observar a existência de dois padrões para compreender as prioridades do Mercosul: um para avaliar os parceiros menores (Paraguai e Uruguai) e outro para os parceiros maiores (Argentina e Brasil). O Paraguai estima o Mercosul como mais prioritário para si próprio e para o Uruguai. O Uruguai, por sua vez, avalia o Mercosul como mais prioritário para seu próprio país e para o Paraguai. A Argentina, ao contrário, considera o Mercosul como mais prioritário para ela própria e para o Brasil. As elites entrevistadas nos países analisados demonstram total concordância com a avaliação de que o Brasil é, ao mesmo tempo, potência e liderança regional. Na realidade, não se percebem discordâncias quanto a essa classificação, mas cabe realçar que é mais freqüente entre as elites paraguaias e uruguaias do que entre as argentinas. Como se pode ver no Gráfico 5.1, as elites argentinas, em seu conjunto, são as que mais discordam de que o Brasil seja potência regional (11,3%), se comparada com as opiniões dos outros dois países.

Tabela 5.3

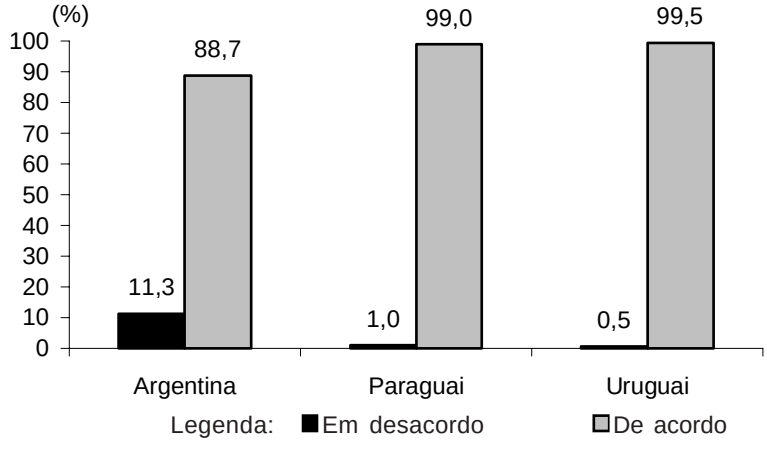
Percentual dos que consideram o Mercosul muito prioritário para o seu país e para os demais parceiros na Argentina, no Paraguai e no Uruguai — 1999

PAÍSES AVALIADOS	AVALIAÇÃO DAS ELITES DOS PAÍSES		
	Argentina	Paraguai	Uruguai
Argentina	86	60	78
Brasil	82	71	59
Paraguai	61	79	84
Uruguai	67	76	92

FONTE: ALBUQUERQUE, J. A. G. et al. **Percepção das elites do Cone Sul sobre as relações internacionais do Brasil**. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para discussão, n. 693).

Gráfico 5.1

Avaliação dos entrevistados, por país, sobre a expressão potência regional para caracterizar o Brasil — 1999



FONTE: ALBUQUERQUE, J. A. G. et al. Percepção das elites sobre as relações internacionais do Brasil. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para discussão, n. 693).

Na Tabela 5.4, nota-se que o grau de honestidade e lealdade das empresas brasileiras é considerado alto por 44% da elite partidária do Paraguai, contra apenas 24,8% do total das elites paraguaias. Para 46,9% dos empresários uruguaios, o grau de honestidade dos empresários brasileiros é considerado baixo. As elites argentinas não apresentaram um posicionamento definido.

Tabela 5.4

Avaliação sobre o grau de honestidade e lealdade das empresas brasileiras por país e setores das elites — 1999

(%)

PAÍSES	GRAU DE HONESTIDADE	SETORES DAS ELITES				TOTAL
		Governo	Partidos	Empresários	Intelectuais e Sindicatos	
Argentina	Baixa	17,2	33,3	42,9	29,3	31,8
	Nem baixa, nem alta	55,2	61,1	33,3	56,1	50,7
	Alta	27,6	5,6	23,8	14,6	17,6
Paraguai	Baixa	8,0	28,0	18,0	19,5	18,4
	Nem baixa, nem alta	68,0	28,0	64,0	58,5	56,7
	Alta	24,0	44,0	18,0	22,0	24,8
Uruguai	Baixa	25,0	29,5	46,9	27,3	32,9
	Nem baixa, nem alta	55,6	54,5	49,0	59,1	54,3
	Alta	19,4	15,9	4,1	13,6	12,7

FONTE: ALBUQUERQUE, J. A. G. et al. **Percepção das elites do Cone Sul sobre as relações internacionais do Brasil**. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para discussão, n. 693).

Mas o que pode ser destacado é que mais da metade dos entrevistados dos três países consideram que o grau de honestidade das empresas brasileiras não é baixo e nem alto (50,7% da Argentina, 56,7% do Paraguai e 54,3% do Uruguai). Além disso, de todos os setores das elites, foi o de governo (tanto da Argentina como do Uruguai) que considerou a honestidade mais alta.

A outra pesquisa que traz um alerta sobre os problemas de integração do Mercosul, é a publicada pelo **Boletim RelNet** (2002).[6] Em sua última pesquisa de opinião, o **RelNet** perguntou a seus usuários quais seriam as conseqüências da crise político-econômica da Argentina para o futuro do Mercosul. Cerca de 34,2% dos usuários afirmaram que o Mercosul já estava em seus momentos finais muito antes dos episódios de dezembro de 2001 na Argentina. Portanto, a crise atual nada agrega de novo às perspectivas sombrias que já se vislumbravam para o futuro da integração sub-regional, não devendo ser descartada, inclusive, a hipótese de dissolução formal do bloco. Os outros 65,8% entenderam que não existirão conseqüências maiores para o Mercosul, uma vez que o nível de desenvolvimento atual do bloco permite a relativização ocasional dos compromissos assumidos pelos parceiros que atravessam crises conjunturais, sem que o futuro da integração, no médio e no longo prazo, seja comprometido.

Juntando-se todas essas informações, pode-se notar que existem mais desencontros na América Latina do que harmonia. Para que os esforços de integração da América Latina possam causar um impacto positivo, seria oportuno desenvolver projetos de pesquisa, convencendo as agências de fomento e mobilizando, assim, capital e trabalho. Mesmo que essa ação não assegure uma maior integração, ela certamente possibilitará um conhecimento maior da região e servirá de subsídio para outras ações posteriores de integração, como acordos comerciais e culturais entre os países.[7]

5.2 - Os conflitos de fronteira

Existem informações[8] que apontam vários conflitos na fronteira do Brasil com países da América Latina. Pode-se detalhar pelo menos quatro deles: o da Zona de Palmas, o do Amapá, o do Acre e o de Pirara.

Na realidade, o Brasil saiu do período colonial com suas fronteiras atuais praticamente definidas por tratados assinados entre Portugal e Espanha nos

---

[6] O **Boletim RelNet** (2002) é uma publicação digital da Editoria de RelNet e é um *site* brasileiro de referência em relações internacionais. Seguidamente, esse *site* lança pesquisas de opinião e, depois, disponibiliza os resultados. Para isso, o usuário participa de duas formas: enviando um *e-mail* para editoria@relnet.com.br, ou visitando o fórum de debates em http://forum.relnet.com.br/cgi-bin/ultimatebb.cgi e propondo uma discussão.

[7] Hirst *et al*. (1994, p. 3) também argumentam no mesmo sentido: "(...) para que uma integração regional tenha êxito, torna-se crucial que todos os seus sócios enveredem por um caminho de aprendizagem sobre os Estados-membros".

[8] **Enciclopédia Encarta** (Microsoft, 2001).

séculos XVIII e XIX. 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. O principal arquiteto dessas negociações pelos limites do País foi José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco. Historiador, geógrafo, diplomata de carreira no Império e Ministro das Relações Exteriores na República de 1902 a 1912, o Barão conseguiu a vitória brasileira na maioria das vezes, estabelecendo as diretrizes que passaram a orientar toda a diplomacia do País no período republicano: respeito pela soberania e autodeterminação dos povos e busca de soluções pacíficas, livremente negociadas, para os conflitos políticos entre as nações.

O conflito conhecido como Questão da Zona de Palmas envolvia o Brasil e a Argentina. Os dois países pleiteavam uma área de fronteira no extremo oeste dos atuais Estados de Santa Catarina e Paraná, delimitada pelos rios Peperi-Guaçu, Chopim e Chapecó. As negociações seguiram sem solução durante quase todo o Segundo Reinado. Brasileiros e argentinos resolveram, então, levar a questão para a arbitragem internacional. Em 1895, o Presidente norte-americano, Grover Cleveland, deu a sentença favorável ao Brasil. A área em litígio foi incorporada ao território brasileiro, e a fronteira entre os dois países ficou estabelecida ao longo do curso do rio Peperi-Guaçu.

Outra disputa que se arrastou desde o período colonial ocorreu no Amapá, envolvendo o Brasil e a Guiana Francesa, colônia da França, que reivindicava uma área além do rio Oiapoque, no extremo norte brasileiro. A questão também foi para julgamento internacional. O árbitro foi o Presidente suíço, Walter Hauser, que deu ganho de causa às alegações brasileiras em 1900. A região limítrofe situada entre os rios Oiapoque e Araguari — correspondendo quase à metade do território do atual Estado do Amapá — continua pertencendo ao Brasil, como já havia sido definido no século XVIII.

O terceiro conflito surgiu com a invasão dos seringais da região do rio Acre por brasileiros, no final do século XIX. Essa região legalmente pertencia à Bolívia. A contenda tomou caráter dramático quando os brasileiros recusaram obediência às autoridades bolivianas, criando um território independente e exigindo sua anexação ao Brasil. Em 1899, Luís Galvez Rodrigues de Arias proclamou a República do Acre. As Forças Armadas brasileiras e bolivianas fizeram uma operação conjunta para expulsá-lo, e a Bolívia recuperou a região. Em 1902, os brasileiros instalados no Acre novamente se rebelaram e, liderados pelo gaúcho Plácido de Castro, expulsaram os militares bolivianos, instalando o Estado Independente do Acre. As fronteiras do Acre foram estabelecidas pelo Tratado de Petrópolis, assinado em 1903 por Brasil, Bolívia e Peru. O Brasil comprou a região dos bolivianos e dos peruanos por dois milhões de libras esterlinas e indenizou o Bolivian Syndicate, arrendatário da área, com 110 mil libras esterlinas.

Além disso, comprometeu-se a construir a ferrovia Madeira—Mamoré no trecho encachoeirado do rio Madeira, para o escoamento e a exportação da borracha pelos portos de Manaus e Belém. Em 1904, o Acre foi incorporado ao território brasileiro.

Por último, o Brasil e a Guiana Inglesa, colônia do Reino Unido, envolveram-se num conflito diplomático em torno das terras da região do lago Pirara, no leste do atual Estado de Roraima. A zona disputada fica perto dos rios Pirara, Maú, Tacutu e outros formadores do rio Branco. Levada a arbitramento internacional, a questão foi decidida em 1904, pelo Rei da Itália, Vittorio Emmanuel III. A solução foi desfavorável aos interesses brasileiros: o território foi dividido entre o Brasil e a Guiana, que incorporou a sua maior parte.

5.3 - A chamada integração da América Latina

Antes de apresentar a crítica da literatura ao Mercosul, convém caracterizá-lo. O Mercado Comum do Sul — ou, em espanhol, Mercado Comum Del Sur (Mercosur) — foi criado em 26.03.91, em Assunção (Paraguai), através do Tratado de Assunção.[9] Os países integrantes eram Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, tendo como países associados a Bolívia e o Chile. A sede do Mercosul está em Montevidéu.[10] Segundo o **Boletim Mercosul** (2000), seus objetivos são: criar um mercado comum com livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos;

---

[9] Na realidade, segundo Hirst (1994, p. 11), a questão da formação de um mercado regional tem sido discutida pelo Brasil e pela Argentina desde meados dos anos 80, quando foi iniciado o Programa de Integração e Cooperação (Pice) com o Brasil. Nessa época, a concepção do processo de integração sub-regional estava mais vinculada a premissas substitutivas do que a projetos de reestruturação econômica, comprometidos com políticas unilaterais de abertura comercial. Do ponto de vista da estratégia integracionista, a orientação adotada pelos governos de ambos os países, na época do Pice, foi essencialmente setorialista. Os setores e as empresas mais interessados nesse tipo de associação foram aqueles que identificavam claras vantagens competitivas ou possibilidades de complementação produtiva. O projeto de formação do Mercosul, dando continuidade às negociações argentino-brasileiras, imprimiu um novo direcionamento à associação econômica entre os dois países. Assim, os prazos estabelecidos pela Ata de Buenos Aires e, posteriormente, incorporados no Tratado de Assunção para criação de uma zona de livre-comércio, de uma união aduaneira e de um mercado comum deixaram para trás o ritmo gradual e equilibrado buscado pelo Pice.

[10] Constatam-se características comuns entre o Mercosul e a Rede Mercocidades. Ambos foram criados em Assunção (Paraguai), com uma defasagem de quatro anos: primeiro o Mercosul (1991) e depois a Rede Mercocidades (1995). Também a sede dos dois está no mesmo lugar, em Montevidéu (Uruguai), no Edifício Mercosul (ex-Parque Hotel).

adotar uma política externa comum; coordenar posições conjuntas em fóruns internacionais; coordenar políticas macroeconômicas e setoriais; e harmonizar legislações nacionais, com vistas a uma maior integração.

A sua organização é constituída de uma estrutura orgânica intergovernamental, sem ter propriamente órgãos supranacionais. Há uma Presidência *pro tempore*, exercida por um sistema de rodízio semestral. As decisões do Mercosul são sempre tomadas por consenso, e sua organização compreende seis fóruns (Boletim Mercosul, 2000).

O primeiro deles é o Conselho do Mercado Comum (CMC), órgão superior responsável pela condução política do processo de integração e composto pelos Ministérios das Relações Exteriores e de Economia dos quatro países. Esse fórum se reúne duas vezes por ano e se manifesta por meio de Decisões.

O segundo é o Grupo Mercado Comum (GMC), órgão executivo integrado por representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, de Economia e dos bancos centrais dos quatro países. Ele se reúne normalmente quatro vezes por ano e se manifesta por meio de Resoluções.

O terceiro deles é a Comissão de Comércio de Mercosul (CCM), órgão assessor, com tarefa de velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial acordados pelos Estados-membros. Reúne-se mensalmente e manifesta-se por Diretrizes.

O quarto é a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), órgão de representação do Poder Legislativo do Mercosul, possuindo igual número de parlamentares de cada Estado-membro, num total de 64.

O quinto é o Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES), órgão de caráter consultivo, representante dos setores econômicos e sociais dos quatro países que compõem o Mercosul.

E o sexto e último é a Reunião de Ministros, que não tem periodicidade preestabelecida e onde nove conjuntos de Ministros se reúnem, dentre eles, os de Economia, Agricultura, Justiça e Trabalho e os Presidentes dos bancos centrais.

Além desses fóruns, o Mercosul possui o Comitê de Cooperação Técnica (CCT), 12 Subgrupos de Trabalho (STs), três Reuniões Especializadas, 10 Comitês Técnicos (CTs) e seis Grupos Ad Hoc de Trabalho (aspectos institucionais, relações externas, setor açucareiro, de acompanhamento da conjuntura econômica e comercial, comércio eletrônico e sobre concessões).

Apesar de o Mercosul, como foi visto, ter uma organização muito bem estruturada, a chamada integração da América Latina tem sido muito criticada por vários autores revisados, como, por exemplo, Oliveira (2001), Hirst (1994) e Rosselli (2000).

Oliveira (2001) pergunta: o que é Mercosul? Para ele, o Mercosul é um projeto resultante de fatores diferenciados e próprios da realidade histórica e contextual da região sul-americana. Tem origens, estruturas e objetivos diferentes tanto do modelo europeu como do livre-comercialista. Argumenta que existem quatro características principais do projeto Mercosul:

a) sua especificidade histórica, o convergencialismo exógeno;
b) sua equação organizacional-administrativa, o intergovernamentalismo;
c) suas intenções e conseqüências, a globalização regionalizada; e
d) a assimetria transfederativa.

O convergencialismo exógeno dá-se através de três vertentes: duas endógenas e uma exógena. A primeira, histórica, resulta da tradição e da influência do pensamento desenvolvimentista latino-americano acerca dos projetos de integração regionais, particularmente originários da CEPAL e de outros organismos internacionais que se dedicam ao tema desde o pós-guerra. A segunda, conjuntural, decorre da experiência acumulada na busca da cooperação entre o Brasil e a Argentina após 1979. A terceira é produto das mudanças na política internacional, iniciadas com o fim das ditaduras da Europa Ocidental. Esse processo, concluído com o colapso da ex-União Soviética, produziu o atual vácuo político que tem demandado a construção de uma nova relação internacional de poder. Daí são estabelecidas as condições para que sejam desenvolvidos projetos como o Mercosul, a União Européia e o NAFTA.

O intergovernamentalismo representa a forma como os interesses do Brasil e da Argentina convergem e se articulam no processo de construção e institucionalização do Mercosul. Essa forma político-administrativa decorre tanto dos desejos de integração como também das fragilidades inerentes aos países envolvidos.

Mais adiante, sobre esse tópico, Oliveira (2001, p. 61) apresenta a diferença dos conceitos de supranacionalidade e intergovernamentalismo e as debilidades estruturais do Mercosul. Para ele, a experiência européia compreende instituições onde se encontram relações dos três níveis: intergovernamental, internacional e supranacional. O primeiro corresponde a interesses localizados e expressos via governos e é ainda determinante para a dinâmica do processo integrativo europeu; o segundo cobre uma área intermediária, em que os interesses nacionais, governamentais e privados são dissuadidos de se expressarem como regionais pelas normas supranacionais das instituições onde atuam. Já o nível supranacional envolve a confluência de complexos interesses supranacionais e corresponde, por exemplo, à construção de uma justiça e de um parlamento no projeto europeu.

O Mercosul é baseado essencialmente em instituições intergovernamentais. Para Oliveira, existem três debilidades-chave no Mercosul. Uma primeira, de caráter decisório e decorrente da forma através da qual importantes diretrizes

acabam sendo delineadas.[11] Uma segunda, ligada à instabilidade macroeconômica dos Estados-membros, particularmente o Brasil.[12] Uma terceira, decorrente da desorganização e da insuficiência administrativa em relação a aspectos básicos do projeto revelados, por exemplo, nas queixas sobre a demora para que as mercadorias transportadas passem pela fronteira brasileira.

A globalização regionalizada é a forma pela qual se realizam os objetivos econômicos dos países do Mercosul. A integração regional não é o seu objetivo maior, mas a integração à economia global. Segundo Oliveira (2001, p. 76), a globalização regionalizada combina:

a) o fim do papel econômico do Estado como empresário;
b) a adoção de um protecionismo seletivo;
c) a abertura para o capital externo de setores considerados estratégicos (comunicações, bancos, etc.);
d) o estímulo a fortes setores industriais regionalmente instalados, como a indústria automotiva; e
e) o aumento considerável das exportações, considerado indicador de integração global e capacidade competitiva.

A assimetria transfederativa representa as novas formas de desigualdades que existem entre regiões e Estados, causadas pelo processo de globalização. Elas geram novas tensões entre nações e também conflitos inter-regionais, além de produzirem novos discursos de dominação e de iniciarem um novo ciclo de concentração de renda e de exclusão.[13]

Segundo Oliveira (2001), a assimetria transfederativa parece ser uma tendência associada à construção de um novo espaço econômico entre a Região Sudeste do Brasil e Buenos Aires, cercada por uma periferia composta pelas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste brasileiras, pelo Paraguai e pelas regiões noroeste e sul da Argentina. Sua ideologia é uma versão acanhada das vantagens comparativas naturais associada a uma propaganda quase ufanista sobre o impacto regional positivo do Mercosul. A ideologia das vantagens comparativas

[11] Apesar de o Mercosul possuir o Conselho do Mercado Comum, muitas das decisões são implementadas através de negociações diretas entre os Presidentes.

[12] Exemplos disso são: desigualdade entre os elevados juros praticados no Brasil e nos países vizinhos; medidas de redução de alíquota de importação (como a tomada pela Argentina no início de 1988); e a isenção de impostos para a importação de mercadorias estabelecida pela lei paraguaia de 1997.

[13] Oliveira (2001) arrola dados das desigualdades na América Latina: a distribuição de renda não melhorou (CEPAL); a distância entre pobres e ricos (Ministério do Trabalho); têm aumentado as desigualdades nas províncias da Argentina, a partir de 1991 (Ministério do Interior da Argentina).

gerou três mitos relacionados à Região Nordeste. O Mercosul traria impacto positivo no turismo e no aumento da demanda da fruticultura irrigada, e haveria vantagens comerciais para as pequenas empresas. Oliveira organizou dados demonstrando que o impacto foi inócuo na Região Nordeste. Por isso, foi tomando força o discurso do Merconorte e do Mercoeste,[14] iniciado em 1997. Mas essa idéia foi aos poucos desaparecendo, ficando apenas a instigação para se pensar a inserção das Regiões Norte e Nordeste do Brasil na economia mundial.

Já Hirst *et al*. (1994) argumentam que o debate sobre a participação da Argentina no Mercosul se converteu em uma avaliação sobre os prós e contras de uma associação com o Brasil. Foi criada uma situação em que se contrapunham dois universos de argumentação, que, na realidade, traduziam modelos econômicos alternativos para o País. A questão da associação com o Brasil converteu-se no revestimento de um debate silencioso sobre o devenir do modelo econômico argentino.

Para permitir uma melhor compreensão das reações do empresariado argentino diante da formação do Mercosul, os autores procuraram identificar traços comuns dos argumentos utilizados no debate.[15]

Hirst *et al*. (1994), ao analisarem detalhadamente cinco setores da economia argentina — siderurgia, papel e celulose, bens de capital, complexo automobilístico e alimentos processados —, concluíram que havia dois universos de interesses: o dos neo-industriais e o dos neoliberais. O primeiro grupo concentra seus interesses em temáticas domésticas, guardando particular preocupação com a relação do Estado com a superação do contexto prolongado de recessão. Essa agrupação compreende uma maioria de dirigentes de pequenas e médias empresas e uma minoria de industriais vinculados a empresas de maior porte. O segundo corresponde a uma representação mais variada das elites econômica e política. Mais do que representativa de segmentos empresariais claramente identificados, essa agrupação é resultante de um *mix* de economistas de renome, financistas, técnicos de governo, dirigentes políticos, empresários ligados a grandes grupos econômicos e grandes produtores agropecuários.

---

[14] O primeiro seria uma área econômica composta pelas Regiões Norte e Nordeste do Brasil e países da região amazônica, como Venezuela e Peru; e o Mercoeste seria um bloco formado pelos Estados de Goiás, Tocantins, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Acre e Rondônia, visando estreitar relações comerciais com o resto do País e criar uma infra-estrutura capaz de fazer da região em torno da Capital Federal um novo centro de desenvolvimento e integração regional.

[15] Os autores procuraram trabalhar tanto com entrevistas a representantes empresariais como também com material de imprensa.

O grupo dos neo-industriais tem o centro de suas preocupações voltado para as assimetrias e os desequilíbrios que se projetam sobre as relações comerciais argentino-brasileiras. São destacadas as seguintes: as disparidades de tamanho dos parques industriais de ambos os países, a diferença de custos energéticos (particularmente desfavoráveis para as indústrias localizadas no interior do País), o desnível salarial (que afeta especialmente as empresas de mão-de-obra intensiva), a maior carga fiscal com que arca o industrial argentino e as diferenças observadas na composição do comércio bilateral. Outros temas de preocupação têm sido as vantagens das quais se beneficia a indústria no Brasil — regimes especiais de zonas francas e linhas de crédito com taxas de juros subsidiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

O grupo dos neoliberais tem uma base de sustentação de empresários ligados com o processo de privatização que estava ocorrendo por volta de 1994, em ambos os países. De acordo com essa percepção, a associação com o Brasil (também neoliberalizado) representaria uma fonte de legitimidade e fortalecimento. O tema mais destacado por esse grupo é a permanente instabilidade macroeconômica brasileira a partir do fracasso do programa de reformas do Governo Collor, responsável pela assintonia do País diante dos processos de estabilização implementados em outras partes da América Latina (Chile, México e a própria Argentina). Essa assintonia torna arriscada uma associação econômica nos termos previstos pelo Tratado de Assunção. Assim, a falta de sintonia no campo das políticas macroeconômicas é apontada como um problema que poderá condenar a associação com o Brasil ao fracasso.

De uma forma geral, pode-se entender que, no caso do enfoque neo-industrialista, as opções em jogo para corrigir as carências e as distorções causadas pelo processo do Mercosul são de caráter temporário. No caso neoliberal, a tendência é adotar soluções de caráter mais drástico e definitivo, como a retirada da Argentina do Mercosul, o estreitamento de suas relações com o Chile e/ou mesmo seu ingresso em outros blocos de integração.[16]

Hirst *et al*. (1994) concluem que as avaliações neoliberais sobre a participação da Argentina no processo Mercosul vêm revelando um impacto político superior àqueles que se desenvolvem sob um enfoque neo-industrial. Na realidade, os meios de comunicação cumprem, nesse aspecto, um papel decisivo, sendo que os jornais **La Nación** e **Ambito Financeiro** estão mais próximos do ideário neoliberal, enquanto o **Clarin** e o **Cronista Comercial**, de uma posição neo-

[16] Aqui, a idéia de um afastamento do processo Mercosul significa concretamente um distanciamento do Brasil.

-industrialista. Em seu conjunto, as posições que foram reproduzidas por Hirst *et al*. (1994, p. 31) tornam mais frágil o marco consensual que levou a Argentina a buscar uma associação econômica com o Brasil.

Além desses estudos, convém salientar-se a visão do Ministério de Relações Exteriores do Uruguai, apresentada no Seminário Internacional, ocorrido em Montevidéu. Segundo Rosselli (2000, p. 43), os países participantes do Mercosul devem ter uma visão supranacional, o que até agora inexiste:

> "Nós entendemos que o Mercosul deve projetar-se com elementos de supranacionalidade, que realmente transcendam este enfoque absolutamente nacional que existe no Mercosul. Eu sempre digo que não existe no Mercosul uma visão de Mercosul. Isto é, há uma visão do Mercosul através dos olhos do Uruguai, através dos olhos do Paraguai, através dos olhos da Argentina, através dos olhos do Brasil, mas não existe, em nenhum lado, através da estrutura do Mercosul, alguém que pense Mercosul. Lamentavelmente esta é a realidade com que estamos manejando hoje em dia".

Também chama atenção que as cidades devem ter uma participação mais ativa, inclusive propondo ações e atividades dentro da estrutura do Mercosul.

> "Definitivamente, nós entendemos que todo o tema da representação das cidades no Mercosul é outra das tantas dívidas que o Mercosul tem consigo mesmo, e a busca de espaços na institucionalidade Mercosul é fundamental. Nessa matéria é muito importante que vocês [as cidades] possam conceber propostas específicas, pautas de ações dentro da estrutura do Mercosul. Apesar de seu tamanho, hoje em dia existem cerca de 251 instâncias de negociações do Mercosul, donde se tem gerado todo o tipo de atividades, mas em termos gerais, como dizíamos, hoje, a grande maioria delas estão inseridas dentro da estrutura intergovernamental. É importante buscar, apesar de tudo, nesse emaranhado de atividades, o vínculo institucional do espaço das cidades com a estrutura do Mercosul". (Rosselli, 2000, p. 45).

5.4 - Fatores que ajudam e que dificultam as relações entre latino-americanos

Ao se resumirem todas as informações, pode-se, de uma forma esquemática, apresentar os fatores que ajudam e os que dificultam a integração da América Latina. Sem dúvida, consegue-se arrolar não mais de oito itens que ajudam e cerca de nove aspectos que dificultam a integração.

Em primeiro lugar, no que diz respeito aos fatores que ajudam a integração, podem-se mencionar os esforços do venezuelano Simon Bolívar, que, em 1815, na Jamaica, defendeu a idéia de formar uma só nação com um só vínculo.[17] Também outros tiveram participação importante: os argentinos San Martin e Moreno e o uruguaio Artigas. Entretanto a história mostrou que houve pouco resultado efetivo na união latino-americana, mas bons resultados na independência de vários países da América Latina.

Em segundo lugar, por volta de 1889, os Estados Unidos sugeriram a integração da América Latina, lançando o projeto pan-americano. Convocaram a I Conferência Pan-Americana, sendo que, até 1938, sucederam sete conferências mais. Tanto durante como depois da II Guerra Mundial, os EUA reafirmaram sua posição desenvolvendo conferências e criando órgãos, como a ONU em 1945, a CEPAL em 1948, a OEA em 1954 e o BID em 1959.

Em terceiro lugar, deve-se salientar que, nas experiências de integração tanto na Europa como nos Estados Unidos, as cidades tiveram um papel importante, que foi iniciado com a formação de redes de cidades, como, por exemplo, a World Federation of United Cities (1957), a Eurocities (1986) e a Sister-Cities (1956). Como já foi salientado no item 4.8, Melantônio Neto (1999) argumenta que existem evidências de que os mecanismos de cooperação subnacionais precederam o próprio surgimento do Mercado Comum Europeu. Apesar do material trazido por esse estudo, em termos de crítica ao processo da Rede Mercocidades, existem estudos que vêem essa rede de forma positiva, como Lahorque (1997) e Giuffré (1998). O primeiro entende que a Rede Mercocidades:

> "É um exemplo concreto de colaboração entre 13 cidades para o intercâmbio econômico, científico, cultural, político e social, pois a intenção é opinar e participar do processo de integração e promover uma cooperação qualificada entre elas. Ressalta o fato de que as Mercocidades fazem parte da franja territorial capaz de extrair os maiores benefícios do Mercosul. Sua organização em rede pretende uma representatividade funcional face aos governos centrais que vêm

[17] Cerca de 11 anos depois dessa data, existiu um outro evento, que também foi importante em termos do esforço de união latino-americana: o Congresso Anfictiónico, celebrado na Cidade do Panamá, em 1826, convocado por Simon Bolivar. O estudo de Raven (2001) apresenta um resumo sobre os acontecimentos que tiveram a ver com esse evento. Para a autora, apesar de ter ocorrido uma enorme decepção com os resultados do Congresso, que não logrou ver a América Latina unida, houve, sem dúvida, o lançamento de uma idéia que, depois de 171 anos, foi implementada. Especificamente, foi a I Conferência Pan-Americana celebrada em Washington, em 1889, durante a qual se acordou a criação de uma oficina das Repúblicas Americanas. Essa instituição, logo depois, em 1910, se converteu em União Pan-Americana, gênese da Organização dos Estados Americanos.

> decidindo a pauta da integração de forma centralizada. Se as grandes cidades sentiram necessidade de se reunir para serem ouvidas, muito mais razão terão aquelas regiões ameaçadas de estagnação ou candidatas à reconversão produtiva em o fazer, visto que a saída para sua situação requererá estratégias pró-ativas e massa crítica para as executar" (Lahorque, 1997, p. 53).

Giuffré (1998) inclusive vai mais longe, além de considerar a experiência da Rede Mercocidades positiva, visualiza no projeto um novo tipo de federalismo:

> "Os planejadores da cidade irão ter um novo *design* de análise econômica e treinamento de sociologia para comunicar com os cidadãos e também para desenvolver e facilitar estratégias flexíveis de planejamento e cooperação em rede. É um novo tipo de federalismo. Também tem sido reconhecido pela pesquisa política relacionada com a rede de organizações e nesse caso, das cidades, tem se tornado fundamental na execução de políticas públicas" (Giuffré, 1998, p. 19).

Em quarto lugar, ficou demonstrado neste estudo que a idéia da rede de cidades implementada nos anos 90, por Porto Alegre, seguiu a proposta de Luís Inácio Lula da Silva de que os governantes devem se abrir para o mundo (Silva, 2000, p. 19). Isso favorece o irmanamento com outras cidades da América Latina, através da participação em fóruns internacionais, pelo desenvolvimento de formas de intercâmbio e pela troca de informações. Sendo assim, pode haver um impacto considerável no desenvolvimento de uma cidade, caso esse processo seja conduzido com competência e seriedade.

Em quinto lugar, a contribuição de Capello (2000) deve ser apreciada, na medida em que a autora vê o fenômeno das redes de cidades como positivo, pois cria externalidades, como a troca de informações sobre problemas comuns. Ela pesquisou a Rede de Cidades com Saúde na Europa, aplicando um questionário nos representantes de 36 cidades-membros, e elaborou, inclusive, a Teoria das Redes de Cidades, apresentada no item 3.1.

Em sexto lugar, estudos mostram que há cooperação na área de Ciência e Tecnologia (Paulino, 1997). Além disso, existe o entendimento de que o Brasil é o principal parceiro do Cone Sul, como é salientado por Albuquerque *et al*. (1999). Também ficou evidenciado em Rocha (2000) que o Mercosul é mais importante para o Uruguai e para a Argentina do que para o Brasil.[18]

---

[18] O estudo de Rocha (2000) teve como objetivo verificar como a mídia jornalística, especificamente os jornais **Zero Hora** (Porto Alegre), **El País** (Montevidéu) e **La Nación** (Buenos Aires), agendou suas notícias sobre o Mercosul no período de 1º a 16 de julho de 2000. A

Em sétimo lugar, Ribeiro (2002) salienta que, em pelos menos dois planos, o lingüístico e o cultural, não há região mais integrada no mundo do que a América Latina. Na região, existe uma unidade lingüística, e a ela corresponde uma unidade cultural, diferentemente de outras regiões.[19] Mesmo frente ao argumento de que se fala espanhol e português, salienta Ribeiro (2002) que é conveniente recordar que se trata de duas línguas irmãs, capazes de serem mutuamente inteligíveis: "(...) acho até possível que, dentro de cem anos, falemos na América Latina um só idioma, híbrido, uma espécie de portunhol ou de espanhoguês". Na realidade, essas duas variantes de uma mesma língua oriunda da Península Ibérica se difundiram aqui com uma profundidade e uma extensão que não existem em seus países de origem.

Além disso, também há uma homogeneidade cultural que corresponde a esse fenômeno. De acordo com Ribeiro (2002), as diferenças principais são ocultas, mais discretas. Uma delas é a que separa os povos da América Latina em três categorias: os oriundos de altas civilizações, que guardam memória de sua grandeza e enfrentam o drama de fundir sua cultura arcaica com as novas culturas, são os povos-testemunho; outros, como os que povoaram a Argentina e o Uruguai, são os povos transplantados, que vieram para tentar reconstituir sua paisagem original em novas latitudes e encontraram aqui culturas originais fortes, como a dos guaranis; e, finalmente, existem os novos povos, originários dos índios e dos negros. Cada cultura original deu o amálgama desse novo ser latino-americano. As contribuições dessas raças são evidentes.[20]

---

autora organizou os títulos das matérias sobre o Mercosul que apareciam nesses jornais, para verificar o grau de importância dado ao tema. Também verificou quantas vezes a palavra Mercosul aparecia na chamada, no título e dentro do texto. Além disso, procurou quantificar quantas colunas o jornal dispôs para tratar do assunto referido, ou seja, a importância que o jornal deu ao tema. Concluiu que os jornais **El País**, do Uruguai, e **La Nación**, da Argentina, indubitavelmente agendaram o tema Mercosul muito mais do que o jornal **Zero Hora**, o que leva a crer que, nesses países, existe um interesse maior ou uma maior preocupação com o tema.

[19] Segundo Ribeiro (2002), o mesmo não ocorre em outras regiões, pois quem vai à França encontra vários dialetos; quem vai à Itália vê como são profundas as diferenças lingüísticas regionais e como os habitantes de cada região fazem força para mantê-las; o mesmo ocorre na Espanha, onde bascos, catalães, galegos e andaluzes lutam para defender suas culturas regionais.

[20] Salienta o autor que o negro deu como contribuição maior o que havia no mais recôndito de sua alma: o ritmo, as crenças, a capacidade inventiva. O negro fez-nos nacionais. Do índio, herdamos os nomes das coisas e a receita da sobrevivência nos trópicos. Os brancos vincularam-nos à tradição européia ocidental, fazendo de nós rebentos da latinidade, uma romanidade mestiça e tardia. Tudo em nossa formação nasce das misturas, do encontro de raças, culturas e tradições.

Em oitavo lugar, é necessário destacar-se a construção recente do Memorial da América Latina pelo Governo do Estado de São Paulo, com mais de 20 mil metros quadrados compondo os diversos blocos: a Biblioteca da América Latina, o Pavilhão da Criatividade, o Salão de Atos e o Auditório (Conheça..., 2002). Sabe-se que tudo o que se diga a respeito da América Latina deverá ter lugar no Memorial, uma vez que o Governo de São Paulo está implementando contatos com outros países para dotá-lo de tudo o que houver de mais importante na produção cultural latino-americana: obras de arte popular, livros, filmes, vídeos, quadros, esculturas, discos e documentação referente à história.

Por outro lado, existem também os fatores que dificultam a integração. Em primeiro lugar, deve-se fazer referências às rivalidades históricas causadas pelos conflitos de fronteiras. Especificamente, o da Zona de Palmas, entre Brasil e Argentina (resolvido em 1895); o do Amapá, entre Brasil e Guiana Francesa (resolvido em 1900); o do Acre, entre Brasil e Bolívia (resolvido em 1904); e o de Pirara, entre Brasil e Guiana Inglesa (resolvido em 1904).

Em segundo lugar, ocorreram rivalidades históricas causadas pelas guerras. Especificamente, tem-se a Guerra Cisplatina, em 1825, entre Argentina, Brasil e Uruguai; a Guerra de 1851, entre Brasil, Argentina e Uruguai; a Guerra do Paraguai, em 1865, entre Paraguai, Brasil, Argentina e Uruguai; a Guerra do Pacífico, em 1879, entre Bolívia, Peru e Chile; e a Guerra do Chaco, em 1932, entre Paraguai e Bolívia.

Em terceiro lugar, existem diversidades[21] na América Latina, abordadas em três estudos revisados. Aguiar (2000) sustenta que essa região não existe, pois há três problemas: diferenças entre platinos, orientais e sul-rio-grandenses; problemas de contrabando; e diferenças regionais (nos pampas, nas regiões andina e guarani, no Caribe e na América Central).[22] Carvalho (2001) chega à conclusão de que o latino é muito heterogêneo, de que existem diferenças entre sujeitos do Brasil, do Peru, da Bolívia e do México. A visualização da etnia dessa região permite constatar uma heterogeneidade de sujeitos que não se encaixam no conceito de latino.

---

[21] Apesar de a palavra diversidade estar bem-definida, no **Dicionário da Língua Portuguesa Novo Aurélio**, como diferença e dessemelhança, Urquidi (2002) considera que ela tem referenciado gama mais ampla de manifestações culturais e sociais, a ponto de assumir um caráter de "conceito curinga", tão abrangente quanto incapaz de dar conta da realidade que se propõe a definir.

[22] Conclui o autor, afirmando que existe uma América Latina por construir: "(...) há trabalho por empreender que implica projetos de pesquisa, viagens, escritos, convencer agências de fomento, editoras, provedores, capitais e trabalhos, isso exige captação de recursos e requer a união de visionários e administradores".

Considera o autor que essa questão se constitui em possível tema para estudos segundo uma perspectiva multidisciplinar, agregando conhecimentos específicos das áreas de Geografia, História, Sociologia, Filosofia, Biologia, Língua Portuguesa e mesmo língua estrangeira. Um bom ponto de partida pode ser o uso de imagens obtidas em diversas fontes, como jornais, revistas e *internet*, nas quais apareçam, indivíduos de diferentes lugares da América Latina. Essa atividade serve para começar a discutir-se a questão "(...) onde está o latino da América", se forem agregadas a esse trabalho de observação ferramentas de análise de cada área de conhecimento a que se propuser trabalhar.

A América Latina permaneceu sendo chamada de "latina" após os processos de independência do domínio ibérico[23], em função de uma postura que buscava desfazer-se de tudo que a identificasse com o passado ibérico. Portanto, manter-se-ia por oposição a uma outra denominação, a de Ibero--América.[24] (Carvalho, 2001, p. 8).

Além desses dois estudos, existe o de Urquidi (2002), onde é argumentado que as sociedades latino-americanas nunca foram integradas num projeto nacional[25] e, por isso, sofreram um processo de estranhamento, isto é, de perda de referenciais tradicionais, originando, assim, um imbricado cruzamento de tempos históricos diferenciados, coexistentes de modo desarticulado. Assim a divisão social em classes está diluída em outros conflitos, principalmente o étnico.

Ainda em relação às diversidades, foram pesquisados os 33 países que fazem parte da América Latina, e pôde-se constatar a enorme variedade de idiomas, religiões e composição étnica de sua população. Isso já foi divulgado em outros estudos, como Meneghetti Neto (2001a). O Quadro A.3 apresenta mais detalhes desse levantamento.

---

[23] Segundo o **Dicionário da Língua Portuguesa Novo Aurélio**, o termo ibérico é relativo à Ibéria, antigo nome da Espanha, e designa também o pertencente a Península Ibérica, constituída por Espanha e Portugal.

[24] Carvalho (2001, p. 8) argumenta que, mesmo que a questão consista em rejeitar o "iberismo", no âmbito da afirmação das independências, os latino-americanos caíram em uma outra esfera de influência: a estadunidense. A tal ponto que, ao findar o século XIX, se perdeu mesmo a possibilidade de se ser chamado de americano, pois, "(...) a América é, para o mundo, nada mais do que os EUA, sendo que os latino-americanos habitam, no máximo, numa subamérica de difícil identificação".

[25] A falta de projeto nacional está ligada ao fato de que o Estado foi incapaz de gerenciar seu próprio território e de governar sobre a totalidade social. Pelo contrário, na sua ausência nacional, ele acabou incidindo de forma mais profunda na desarticulação social.

Em quarto lugar, existem rivalidades no dia-a-dia entre Brasil e Argentina nos esportes (todos e, principalmente, no futebol) e no modo de ser (para os brasileiros, os argentinos são arrogantes, e, para os argentinos, os brasileiros são malandros).[26]

Em quinto lugar, há problemas de contrabando. Especificamente em janeiro de 2001, o Uruguai destruiu as pontes na fronteira para coibir contrabandistas (Uruguai..., 2001, p. 32). Outra situação bastante irônica é o que acontece em Riveira. Lá circulam 17 mil veículos brasileiros, ou seja, mais do que o total da frota castelhana de Riveira, onde existem 14,5 mil carros do Uruguai. O Diretor de Trânsito da intendência local, Isidro de los Santos, informa que, dos 17 mil, apenas cinco mil têm licença para rodar no País (Ladrões..., 2001, p. 4).

Em sexto lugar, há problemas no serviço postal entre Santana do Livramento e Riveira. Uma carta dos correios do Brasil aos correios do Uruguai (1,2km) leva cinco dias, porque vai até Montevidéu (Amaral, 1999, p. 50). Isso está mais aprofundado no item 5.1.

Em sétimo lugar, existe um amontoado de 35 casas, que ocupa 22 mil hectares, na fronteira do Uruguai com o Brasil, chamado de Vila Albornoz. No mapa oficial dos uruguaios, essa vila pertence a eles, e, no caso dos brasileiros, a região é deles (Mendes, 2001, p. 5).

Em oitavo lugar, nos livros de História e Geografia do ensino médio, a América Latina pouco é discutida. Especificamente, no estudo de Sene e Moreira (1999), **Geografia Geral e do Brasil**, das 500 páginas, somente três são dirigidas ao Mercosul; no livro de Moraes (2000), **Caminho das Civilizações: História Integrada Geral e do Brasil**, das 544 páginas, três discutem a independência da América Latina, e oito discutem o desenvolvimento da região; no livro de Olic (2000), **Conflitos do Mundo: Questões e Visões Geopolíticas**,

[26] O periódico **Clarin** (Rivalidad..., 2001, p. 15), numa reportagem intitulada **A Rivalidade Mais Além da Cancha**, comentou que a rivalidade do Brasil e da Argentina vai além dos esportes, abrangendo aspectos sociológicos, econômicos e políticos. Os brasileiros pensam que os argentinos são arrogantes, cultos, prepotentes, elegantes, italianos que falam espanhol e pensam que são ingleses, as mulheres são loiras e de cabelos compridos. Por sua vez, os argentinos crêem que os brasileiros são de bom humor, ruidosos, negros, que tudo o que têm é o maior do mundo (maior estádio, melhores jogadores, melhores equipes), mas, na verdade, somente têm banana e abacaxi e são indolentes e malandros. Os argentinos crêem que os brasileiros gostam de churrasco no espeto, chope, praia, *short*, camiseta e tênis, samba, Miami e Nova Iorque e futebol. Os brasileiros crêem que os argentinos gostam de assado, vinho, café, blazer e camisa com sapato, tango, Madrid e Barcelona e, logicamente, futebol. Entretanto o periódico considera que existe respeito de ambas as partes, uma vez que o Brasil é terra adotada por cerca de 300 mil argentinos e por mais de meio milhão de argentinos que o visitam todos os anos.

das 72 páginas, somente três são dedicadas às rivalidades e à cooperação platinas. A pesquisa de Ishibashi (2002) chegou à mesma conclusão.

Em nono lugar, não existem ainda, no Mercosul, instâncias supranacionais como as que existem na União Européia para resolver conflitos, como o Mecanismo de Solução de Controvérsias e o Tribunal Arbitral.

Em conformidade com o conjunto de informações que foram trazidas neste capítulo, estariam claras as dificuldades de harmonia para os países que compõem a América Latina. É bom lembrar que, no Capítulo 4, foram detalhados os elementos da construção do discurso da Rede Mercocidades; no Capítulo 5, procurou-se apresentar as fragilidades desses mesmos aspectos. Por esse motivo, nele, sustenta-se a crítica (ou desconstrução) que é feita ao projeto da Rede Mercocidades. Isso significa que transformar essas divergências em algo que seja produtivo para as cidades não é tarefa fácil.

O capítulo seguinte tem como objetivo apontar os principais resultados que este estudo alcançou.

6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão principal investigada por este estudo é: como foi formada a Rede Mercocidades? Tanto o Capítulo 4 como o conjunto das seis entrevistas apresentadas no **Apêndice** oferecem amplo material que responde a essa questão. Além disso, procurou-se saber como a rede de cidades é vista pelas pesquisas quantitativa e qualitativa. Através da pesquisa quantitativa, foi obtida uma ótima contribuição ao conhecimento das redes de cidades, porque demonstrou, com base no estudo de Capello (2000), a existência de vantagens para a cidade que adere a uma rede. A cidade fica com possibilidades tanto de trocar informações entre os tomadores de decisões, como também de desenvolver políticas conjuntas com outras cidades da rede, a qual determina uma relação de sinergia privilegiada entre as cidades, como foi visto no item 3.1. Além disso, foi constatado que, apesar de as cidades entrarem para a rede com diferentes propósitos e nela se comportarem de maneira diferente, um comportamento cooperativo garante o alcance de vantagens estratégicas. Para tanto, são necessários competência, participação séria, um alto grau de flexibilidade organizacional e uma atitude aberta em termos de comportamento na rede.

Entretanto considerar somente a pesquisa quantitativa para o estudo das redes de cidades pode trazer limitações, uma vez que dispõe de um poder de explicação reduzido, como foi visto no item 3.3. Ela deve ser complementada com a pesquisa qualitativa, pois esta possibilita um melhor entendimento do discurso que está nas entrelinhas, através de uma análise voltada não só para as palavras utilizadas, mas também para o conteúdo desenvolvido nos documentos escritos.

A importância de a análise quantitativa ser somada à pesquisa qualitativa reside no fato de que o pesquisador pode obter uma série de aspectos novos. Com base nessa metodologia, entendeu-se que, durante o processo de formação da Rede Mercocidades, o discurso oficial se nutriu da mística agregadora de valorização do governo local, da união latino-americana, dos benefícios da Rede e da autonomia política, que funcionaram como uma espécie de álibi para o fortalecimento e o crescimento da Rede.

Pode-se argumentar que foram encontradas diversas semelhanças entre as redes de cidades existentes nos países mais desenvolvidos (apresentadas no subitem 2.2) e a Rede Mercocidades. A primeira coincidência básica é que os projetos das redes de cidades nasceram nas estruturas administrativas subnacionais ou locais, com a finalidade de buscarem mais autonomia e poder. Semelhanças também 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.

Ainda mais, 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 os setores mais vulneráveis da sociedade, procurando desenvolver programas de assistência social e educacional. Talvez, o mais importante seja a idéia de favorecer uma permeabilidade maior de informação entre as cidades da rede, através dos avanços da tecnologia, como os instrumentos da *internet.*

Supera-se, desse modo, a visão mais clássica de que o desenvolvimento de uma cidade está associado às teorias da economia regional (modelo gravitacional), que relaciona as cidades próximas. Porém o desenvolvimento de uma cidade deve valorizar e introduzir conceitos de externalidade, elementos de cooperação e de longa distância, como está sugerido na Teoria das Redes de Cidades, em Capello (2000). Essa nova dinâmica de desenvolvimento se fundamenta e se manifesta nos diferentes projetos que são implementados pelas cidades que compõem a rede, em nível tanto de recursos financeiros e humanos como de conhecimentos produtivos e tecnologia. Com esse ideário, procura-se entender os esforços que cada cidade faz por 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 Mercocidades ainda é muito recente. Aprofundando-se a análise com o apoio da pesquisa qualitativa, notou-se que, até o presente momento, não se conseguiu superar 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 de exaltar o poder local. Até o momento, as atividades organizadas pelas cidades que compõem a Rede Mercocidades são mais voluntaristas do que reais, pois querem sobrepor-se às diferenças ideológicas, políticas, econômicas e sociais existentes na América Latina.

Com base nos argumentos da Teoria das Redes de Cidades, que condiciona o sucesso da rede a fatores como uma mente aberta dos seus responsáveis, uma política de desenvolvimento local, uma melhoria das trocas de informações instantâneas e comunicações virtuais, podem-se extrair duas leituras contrapostas: uma otimista e outra pessimista.

A otimista é a vontade dos governos locais, ao menos hipotética, de enfrentarem 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 o seu caráter utópico. É difícil compreender como se podem apresentar soluções quase idênticas a problemas e situações tão diferenciados como os 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. Contudo, é bem verdade, existe uma dificuldade enorme de ser implementado um discurso alternativo, franco e aberto o suficiente e que consiga incorporar as dificuldades da América Latina.

Com base nos resultados trazidos por este estudo, é possível apresentarem-se as suas conclusões finais e dar resposta às cinco questões levantadas na **Introdução** e repetidas a seguir.

Quais foram os caminhos trilhados e quais os benefícios alcançados pela Rede Mercocidades, levando em consideração que o objetivo básico da sua criação foi permitir que as autoridades locais tivessem participação na tomada de decisões, no âmbito do Mercosul?

Como ficou demonstrado no Capítulo 4, tanto a estrutura como a forma de agir da Rede Mercocidades seguem o mesmo padrão da organicidade de outras redes de cidades mundiais. Os benefícios alcançados pela Rede Mercocidades foram: uma maior cooperação na área de projetos e também trocas de experiências de gestão, como foi salientado no item 4.6.2. Convém destacar também que os representantes da Rede Mercocidades apostaram, apesar das dificuldades iniciais do processo, no seu crescimento e no aumento de seu poder. Concluiu-se que a Rede cresceu e que as cidades que dela participam ganharam visibilidade internacional, projetando politicamente seus representantes. Entretanto o objetivo básico de permitir que as autoridades tivessem participação na tomada de decisões, no âmbito do Mercosul, está ainda muito longe de ser conseguido.

Será verdade que, tal como é sugerido pela análise dos documentos oficiais da Rede Mercocidades e das transcrições de todas as entrevistas realizadas e pelo conhecimento que dela se possui, a experiência da Rede Mercocidades foi importante para o fortalecimento das administrações locais na América Latina?

Apesar de o discurso agregador da Rede Mercocidades ter tido um impacto importante em termos de seu crescimento e de vantagens políticas para

seus representantes, não se pode afirmar categoricamente que as administrações locais tenham se fortalecido, porque ainda não ganharam legitimidade dos governos federais. Especificamente, podem-se arrolar inúmeras ações internacionais tão ou mais intensas do que as que Rede Mercocidades conseguiu, apresentadas no item 4.6.3. A Rede Mercocidades, veiculada pelo discurso agregador, não pode ser colocada na razão direta do desenvolvimento das relações internacionais mais concretas. Além de existirem mais aspectos que dificultam (do que ajudam) a integração da América Latina (mostrado no item 5.4), podem-se listar, no mínimo, 10 aspectos vulneráveis na Rede Mercocidades, como foi verificado no item 4.8.

É verdade, como argumentam alguns autores, que, na atual sociedade moderna, em plena era da informação, o Estado não desaparece, mas prolifera sob a forma de governos locais e cria redes para aumentar seu poder e seus recursos?

Foi exposto no Capítulo 3 que existia uma tendência dos governos locais e regionais, nos anos 90, em todo o mundo, de tomarem iniciativas em nome de suas respectivas populações, elaborando estratégias de desenvolvimento distintas do sistema global, o que fazia com que concorressem diretamente com seus próprios Estados centrais. O fenômeno estudado das redes de cidades é um exemplo disso. Portanto, é uma iniciativa válida da Rede Mercocidades, por estar dentro de uma tendência universal.

Quais as conseqüências do discurso oficial da Rede Mercocidades, o qual procura, dentre outros objetivos, valorizar a instância local de governo? Qual é a reação dos governos federais?

A principal conseqüência tem sido a falta de reconhecimento por parte dos governos federais, o que também foi observado em outras redes de cidades pesquisadas. Isso pode levar a sérias conseqüências, como, por exemplo, não serem apoiados financiamentos de organismos internacionais ou não ocorrer a participação dos governos federais em eventos importantes. Assim, essa reação dos governos federais traz prejuízos políticos para a Rede. Como ficou explicado na nota de rodapé 21 do Capítulo 4, existem várias limitações impostas pela Constituição Federal em relação às ações internacionais das cidades, e os governos federais têm se valido disso.

Até que ponto os discursos contidos nos documentos e nas entrevistas orais conseguem harmonizar ou se sobrepor às divergências culturais, políticas e sociais dos países que compõem a Rede?

Como foi apresentado no Capítulo 4, o discurso construído pela Rede Mercocidades não consegue superar nem harmonizar as divergências existentes na América Latina, que são inúmeras, conforme se pôde ver no Capítulo 5.

Finalmente, convém salientar que, apesar de o trabalho ter seus limites, por ser um estudo pioneiro, pelo menos até onde se tem conhecimento no Brasil, ele oferece alguns resultados encorajadores, estimulando mais reflexões em duas direções: através da definição de uma metodologia mais forte, tanto em termos de análises estatísticas e de custos da rede de cidades como de aprofundamento da pesquisa qualitativa; e através da análise de conteúdo e de documentos oficiais. O objetivo não é somente ser interpretado como um mero exercício científico, mas poder encorajar estratégias políticas a serem desenvolvidas futuramente.

REFERÊNCIAS

ABOUT EUROCITIES. http://www. eurocities.org/euroact/intro1.html Acesso em: 30 ago. 2001.

AGUIAR, F. A América Latina não existe. **Zero Hora**, Porto Alegre, 09 dez. 2000. Caderno Cultura, p. 5.

ALBUQUERQUE, J. A. G. et al. **Percepção das elites do Cone Sul sobre as relações internacionais do Brasil**. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para discussão, n. 693).

ALMANAQUE ABRIL 1998. São Paulo: abril 1998.

ALONSO, J. A. F. **Depoimento** [oral] concedido a Alfredo Meneghetti Neto. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 12 jun. 2000.

ALONSO, J. A. F.; CARRION, O. B. K. Desenvolvimento econômico, integração e metrópoles regionais do Cone Sul. **Indicadores Econômicos FEE**. Porto Alegre, v. 21, n. 3, p. 125-135, 1993.

AMARAL, L. E. Serviço postal emperra na burocracia. **Zero Hora**, Porto Alegre, p. 50, 12 ago. 1999.

AMARAL, R. L. P. **Emancipações municipais 1981-82:** os resultados de uma década de autonomia. Dissertação (Graduação em Economia) — Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia, Pontifícia Universidade Católica Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1995.

ANDRADE, T. A. Métodos estatísticos e econométricos aplicados à análise regional. In: HADDAD, P. R. (Org.). **Economia regional**: teorias e métodos de análise. Fortaleza: BNB/ ETENE, 1989. 694p. (Estudos Econômicos e Sociais, 36).

ANDREW, C. The shame of (ignoring) the cities. **Journal of Canadian Studies**, v. 35, n. 4, 2000.

ARANA, M. Frente às incertezas do Mercosul: é fundamental o aporte das cidades (editorial). **Diálogo**, ano 4, n. 8/9, 1999.

ARANA, M. Sinais de preocupação, mensagem de esperança (editorial). **Diálogo**, ano 3, n. 6/7, 1998.

ARGENTINA. Província de Buenos Aires. Câmara de Deputados. **Projeto de Lei** "Rede Mercocidades como de interesse público provincial". Buenos Aires: [s. n.], 1999.

ATLAS Mundial Encarta, Microsoft. [S. l.]: Microsoft, 2001. CD-ROM.

BALANÇO DA PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Porto Alegre: Secretaria da Fazenda do Município, 1993-2000.

BALANÇO GERAL DO ESTADO. Porto Alegre: Secretaria da Fazenda-RS, 1995-2000.

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

BARRIONUEVO, J. Viagem desastrada. **Zero Hora**, Porto Alegre, p. 10, 04 maio 2000.

BARRIONUEVO, J. Tarso justifica viagens. **Zero Hora**, Porto Alegre, p. 10, 06 jun. 2001.

BECKER, J. **Integração e regulação**. Porto Alegre: FEE, 11 mar. 1999. Palestra ministrada na Fundação de Economia e Estatística.

BEYER, G. H. (Org.). **Explosão urbana na América Latina**. Rio de Janeiro: Victor Publicações, 1969.

BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. **Qualitative research in education:** an introduction to theory and methods. [S. l.]: Allyn and Bacon, 1998.

BOLETIM MERCOSUL. Disponível em: http://www.bcb.gov.br/htms/mercosul26/blocos.htm Acesso em: 11 out. 2000.

BOLETIM RELNET. Disponível em: http://www.relnet.com.br/pgn/newsletters.lasso? Acesso em: 07 nov. 2002.

CAPELLO, R. The city network paradigm: measuring urban network externalities. **Urban Studies**, v. 37, n. 11, p. 1925-1945, 2000.

CARDOSO, C. F.; BRIGNOLI, H. P. **Os métodos da história**: introdução aos problemas, métodos e técnicas da história demográfica, econômica e social. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1983.

CARROTHERS, H. P. G. An historical review of the gravity and potential concepts of human interaction. **Journal of American Institute of Planners**, n. 22, p. 94-102, 1956.

CARVAJAL, E. P. Descentralizacion y democracia: el nuevo município latino americano. **Revista de La Cepal**, v. 55, 1995.

CARVALHO, O. A. de. Onde está o “latino” da América? **Mundo jovem**, Porto Alegre: Edipucrs, v. 39, n. 319, p. 152, ago. 2001.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. (A era da informação: economia, sociedade e cultura, v. 1).

CASTELLS, M. **Fim do milênio**. São Paulo: Paz e Terra, 1999b. (A era da informação: economia, sociedade e cultura, v. 3).

CASTELLS, M. **O poder da identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 1999a. (A era da informação: economia, sociedade e cultura, v. 2).

CASTRO, C. Integração solidária rumo à nova ordem mundial. **Diálogo**, ano 4, n. 10, 1999.

CONFLITOS de fronteira. **Almanaque Abril**, São Paulo: abril 2001. CD-ROM.

CONHEÇA o memorial. Disponível em: http://www.memorial.org.br/paginas/conheca/projeto.html Acesso em: 08 nov. 2002.

CONSOLIDACIÓN de la democracia em um mundo fragmentado. **Informe de Desarrollo Humano 2002**. [S. l.]: PNUD, 2002. Disponível em: http://www.pnud.org.co/idh2002 Acesso em: 05 ago. 2002.

COSTA, E. V. da. **Da monarquia à república**: momentos decisivos. São Paulo: Editorial Grijalbo, 1977.

COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES AND REGIONS - CEMR. **The Origins of twinnings**. Disponível em: http://www.ccre.org/ Acesso em: 26 nov. 2001.

CRECENEA **Histórico**. Disponível em: http//:www.viars.com.br/crecenea/historip.htm Acesso em: 09 out. 1998.

D’AURIA, A. J. City networks and sustainability: the role of knowledge and of cultural heritage in globalização. **International Journal of Sustainability in Higher Education**, Bradford: [s. n.], 2001.

D’AVILA, M. de L. B. **A ponte internacional Brasil—Argentina**: limites e possibilidades da política de boa vizinhança. Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em História, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 1994. 237p. Mimeo.

DIÁLOGO. Porto Alegre: Secretaria Executiva da Rede Mercocidades, ano 1, n.1, 1996.

DIÁLOGO. Porto Alegre: Secretaria Executiva da Rede Mercocidades, ano 2, n. 1, 1997.

DIÁLOGO. Porto Alegre: Secretaria Executiva da Rede Mercocidades, ano 2, n. 3, 1997a.

DIÁLOGO. Porto Alegre: Secretaria Executiva da Rede Mercocidades, ano 3, n. 6, 1999.

DIFFERENTIAL levels of network connectivity. Disponível em: http://www.cybergeography.org/atlas/census.html Acesso em: 14 abr. 2002.

ENCONTRO DE RESPONSÁVEIS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DA REDE MERCOCIDADES, 1, Porto Alegre. **Anais**... Porto Alegre: A Prefeitura, 1999.

EUROCITIES. About Eurocities. Disponível em: http://www.eurocities.org/euroact/intro1.html Acesso em: 18 out. 2000.

FERNANDES, J. H. P. **Depoimento** [oral] concedido a Alfredo Meneghetti Neto. Porto Alegre: SECAR, 05 maio 2000.

FERRER, J. C. C. **Depoimento** [oral] concedido a Alfredo Meneghetti Neto. Porto Alegre: SINDAF, 08 jun. 2000.

FONTANA, J. **História depois do fim da história**. Tradução: Antônio Penalves Rocha. Bauru, SP: EDUSC, 1998.

FONTANA, J. **La historia después del fin de la história**. Barcelona: Critica, 1992.

FRAGOSO, J.; FLORENTINO, M. História econômica. In: CARDOSO, C. F.; VAINAS, R. (Orgs.). **Domínios da história**: ensaios de teoria e metodologia. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

FRANCE, T. **Get Connected**. How to use electronic networking to strengthen partnerships. Disponível em: http://www.tes.gmd.de/organisation/america/handbook/index.html Acesso em: 14 mar. 2002.

FREQUENTLY asked questions. Disponível em: http://www.sister-cities.org/sci/aboutsci/faqs Acesso em: 30 ago. 2001.

GAKENHEIMER, R. A. A cidade peruana no século XVI. In: BEYER, G. H. (Org.). **Explosão urbana na América Latina**. Rio de Janeiro: Victor Publicações, 1969.

GENRO, T. Um caminho internacional. **Zero Hora**, Porto Alegre, p.13, 04 maio 2002.

GENRO, T. Por uma política internacional das cidades. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. 1-3, 27 dez. 1994.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas:** teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

GIUFFRÉ, M. **The new role of municipalities in the XXIst Century**. [S. l.]: Universidade Nacional de Mar del Plata, 1998. (Paper selecionado e apresentado em setembro na Associação de Ciência Política Americana).

GOLIN, L. C. **A fronteira Brasil-Uruguai**: estado e movimentos espontâneos na fixação dos limites do Rio Grande do Sul. Tese (Doutorado em História) — Programa de Pós-Graduação em História, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2001.

GOMES, G. M.; MACDOWELL, M. C. Os elos frágeis da descentralização. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEC, 25, 1997. **Anais**... [S. l.: s. n.], 1997. v. 2, p. 605.

GOVERNMENT FINANCE STATISTICS YEARBOOK. Washington: FMI, 1996.

GRAHAM, S. Global grids of glass: on global cities, telecommunications and planetary urban networks. **Urban Studies**, v. 36, n. 5-6, 1999.

GRELE, R. J. **Can anyone over thirty be trusted**? a friendly critique of oral history. In: ENVELOPES of sound: the art of oral history. 2 ed. New York: Praeger, 1991.

HARDOY, J. B. Sugestões quanto a metas da urbanização relacionada a modernização. In: BEYER, G. H. (Org.). **Explosão urbana na América Latina**. Rio de Janeiro: Victor Publicações, 1969.

HELOU, A. R. H. A. **Comitê dos municípios do Mercosul** — órgão da estrutura institucional do Mercosul. Florianópolis: Assessoria Especial para Assuntos Internacionais, 1998. (mimeo).

HIRST, M. et al. **A reação do empresariado argentino diante da formação do Mercosul**. Brasília: IPEA, 1994. (Texto para discussão, n. 337).

HISTORY. Disponível em: http://www.sister-cities.org/sci/aboutsci/history Acesso em: 30 ago. 2001.

HOBSBAWM, E. **Era dos extremos**: o breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOBSBAWM, E. **Historiadores e economistas**. In: — Sobre História. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

HOROWITZ, I. L. Política eleitoral, urbanização e desenvolvimento social na América Latina. In: BEYER, G. H. (Org.). **Explosão urbana na América Latina**. Rio de Janeiro: Victor Publicações, 1969.

INTERNATIONAL UNION OF LOCAL AUTHORITIES. **Short history**. Disponível em: http://www.iula.org/ Acesso em: 09 out. 1998.

INTERNATIONAL UNION OF LOCAL AUTHORITIES. **Short history**. Disponível em: http://www.iula.org/ Acesso em: 26 nov. 2001.

ISHIBASHI, I. **Um estudo comparativo do conteúdo didático da disciplina de história geral do ensino médio brasileiro e japonês**. Projeto de dissertação. (Mestrado em História). Programa de Pós-Graduação em História, Pontifícia Universidade Católica Rio Grande do Sul, 2002.

LACOUTURE, J. A história imediata. In: LE GOFF, J. (Org.). **A história nova**. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

LADRÕES fazem do Uruguai um novo Paraguai. **Zero Hora**, Porto Alegre, p. 4, 22 jul. 2001.

LAHORQUE, M. A. Dinâmica espacial da produção e da população e as zonas de fronteira — reflexões sobre o Mercosul. In: CASTELLO, R. et al. **Fronteiras na América Latina**: espaços em transformação. Porto Alegre: Ed.Universidade/ /UFRGS; Fundação de Economia e Estatística, 1997.

LANDWEBER, L. **Differential levels of network connectivity**. Disponível em: http://www.cybergeography.org/atlas/census.html Acesso em: 14 abr. 2002.

LEIDENS, S. M. O discurso estadonovista: retórica e realidade. Dissertação (Mestrado em História) — Programa de Pós-Graduação em História, Pontifícia Universidade Católica, Porto Alegre, 1994. (Mimeo).

MARTI, R. El rol de las ciudades y la dimension social del Mercosur em el processo de integracion regional. In: SEMINARIO INTERNACIONAL: MERCOCIUDADES Y LA AGENDA SOCIAL DEL MERCOSUR, Montevideo. **Anais**... [Uruguay]: Intendencia Municipal de Montevideo, 2000.

MARX, V. **Depoimento** [oral] concedido a Alfredo Meneghetti Neto. Porto Alegre: SECAR, 03 maio 2000.

MEDEIROS, A. P. C. Diplomacia Federativa: nova dimensão para a política externa brasileira. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2., Passo Fundo. **Anais...** Passo Fundo: EDIUPF, 1997.

MELANTÔNIO NETO, C. A cooperação internacional descentralizada: uma perspectiva dos governos centrais. In: ENCONTRO DE RESPONSÁVEIS DE CO-OPERAÇÃO INTERNACIONAL DA REDE MERCOCIDADES, 1., Porto Alegre. **Anais**... Porto Alegre: [s. n.], 1999.

MENDES, M. O marco contestado. **Zero Hora**, Porto Alegre, p. 4, 15 jul. 2001.

MENEGHETTI NETO, A. **A concentração urbana**: explicações sobre o processo. Dissertação (Mestrado em Economia) — Centro de Estudos e Pesquisas Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1989. (Mimeo).

MENEGHETTI NETO, A. O lado perverso das emancipações. **Zero Hora**, Porto Alegre, p. 25, 10 dez. 1995.

MENEGHETTI NETO, A. A econometria aplicada ao estudo da carga tributária. **Análise**, Porto Alegre, v. 8, n. 1, p. 131-141, 1997.

MENEGHETTI NETO, A. Mercocidades. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE LA RED IBEROAMERICANA DE INVESTIGADORES SOBRE GLOBALIZACION Y TERRITÓRIO, 5. **Anais...** Toluca: Universidade Autônoma do México, 1999. CD-ROM.

MENEGHETTI NETO, A. As instâncias subnacionais no processo de integração regional. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL: DOS 50 ANOS DA CEPAL. **Anais...** Porto Alegre: EDIPUCRS, 1999a.

MENEGHETTI NETO, A. Finanças municipais do Rio Grande do Sul: potencialidades de alavancagem do desenvolvimento e limitações socio-constitucionais. In: BERNI, D. de A. **Reflexos da reestruturação produtiva mundial sobre a economia do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2000.

MENEGHETTI NETO, A. A distribuição dos serviços públicos. **Zero Hora**, Porto Alegre, p. 19, 30 ago. 2001.

MENEGHETTI NETO, A. **A América Latina des(integrada).** Disponível em: http://www.rio.rj.gov.br/cgm/textos/america-latina-desintegrada.htm Acesso em: 20 ago. 2001a.

MENEGHETTI NETO, A. Mercocidades. In: II FÓRUM DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS PARA O MERCOSUL, 2, Recife. **Livro de resumos**: resumes de las ponencias. Recife: Universidade Federal de Pernambuco/ NEST, 2001b.

MENEGHETTI NETO, A. A distribuição dos serviços públicos: mais evidências. **Caderno da Controladoria** [Rio de Janeiro]: Prefeitura do Rio de Janeiro, ano 1, n. 3, set. 2001. Disponível em: http://www.rio.rj.gov.br/cgm/textos/meneghetti2.pdf Acesso em: 20 ago. 2001c.

MENEGHETTI NETO, A. As cidades em rede: o caso da rede Mercocidades. In: ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA, 1., Porto Alegre. **Anais eletrônicos**... Porto Alegre: FEE; PUCRS, 2002. Disponível em: http://www.fee.tche.br/eeg/ Acesso em: 2002.

MERCOCIDADES. Carta de Belo Horizonte. **Diálogo**, ano 4, n.10, set. 1999c.

MERCOCIDADES. **Declaração de Brasília**. Disponível em: http://www.portoalegre.rs.gov.br/mercocidades/1reuniao.htm Acesso em: 28 jun. 1999.

MERCOCIDADES. ***Site* da rede Mercocidades**. Disponível em: http://www.pbh.gov.br/mercocidades Acesso em: 25 nov. 2002.

MERCOCIDADES. Declaração de Montevidéu. **Diálogo**, ano 3, n. 6/7, 1998.

MERCOCIDADES. **Declaração de Porto Alegre**. Disponível em: http://www.portoalegre.rs.gov.br/mercocidades/declarac.htm Acesso em: 28 jun. 1999d.

MERCOCIDADES. **Documentos Oficiais**. Disponível em: http://www. portoalegre.rs. gov.br/mercocidades/docum.htm Acesso em: 28 jun. 1999a.

MERCOCIDADES. **Estatuto Social**. Disponível em: http://www.portoalegre. rs.gov.br/ mercocidades/docum.htm Acesso em: 28 jun. 1999b.

MERCOCIUDADES. **Intendência Municipal de Montevidéu**. Disponível em: http://www.montevideo.gub.uy/mercociudades/home.htm1 Acesso em: 14 abr. 1999.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Assessoria de relações federativas — ARF. Disponível em: http://www.mre.gov.br/arf/arf.htm Acesso em: 27 out. 1998.

MORAES, J. G. V. de. **Caminhos das civilizações**: história integrada geral e Brasil. São Paulo: Atual, 1998.

MORIN, E. **Educação e complexidade**: os sete saberes e outros ensaios. São Paulo: Cortez, 2002.

MORIN, E. **Para sair do século XX**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

NIELSEN, J.; TAHIR, M. **Homepage**: 50 websites desconstruídos. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

NOWERSZTERN, M. **A ação internacional dos municípios**. Porto Alegre, abril de 1999a. (1º Encontro de Responsáveis de Cooperação Internacional da Rede Mercocidades; Informação verbal).

NOWERSZTERN, M. A cooperação internacional descentralizada: uma visão de países e entidades financiadoras. In: ENCONTRO DE RESPONSÁVEIS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DA REDE MERCOCIDADES, 1, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: [s. n.], 1999a.

OECD. Citizens as Partners: OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making. Disponível em: http://www.oecdpublications.gfi-nb.com/cgi-bin/OECD Book Shop.storefront/EM/product/422001141P1 Acesso em: 10 nov. 2002.

OLIC, N. B. **Conflitos do mundo**: questões e visões geopolíticas. São Paulo: Editora Moderna, 2000.

OLIVEIRA, M. A. G. de. **Mercosul e política**. São Paulo: LTr, 2001.

OLIVEIRA, R. Tarso sonha com negócios estrangeiros. **Zero Hora**, Porto Alegre, p. 16, 09 jun. 2002.

PAULINO, S. R. **Cooperação em ciência e tecnologia no Mercosul**: estudo de caso do Estado do Rio Grande do Sul. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 1997.

PESQUISA mede a preocupação com pobreza. **Zero Hora**, Porto Alegre, p. 8, 20 mar. 2002.

PONT, R. A. **Depoimento** [oral] concedido a Alfredo Meneghetti Neto. Porto Alegre: A Prefeitura, 1º jun. 2000.

PONTE Paso de los Libres-Uruguaiana. In: ATLAS Mundial Encarta, Microsoft. [S. l.]: Microsoft Corporation, 2001.

PREFEITOS rogam por asfalto, escolas e água. **Zero Hora**, Porto Alegre, p. 6, 17 fev. 2002.

RAVEN, L. G. **Panamá Nación y Sociedad**: Congreso Anfictiónico de Panamá. Disponível em: http://www.wekker.seagull.net/bolivar/main.html Acesso em: 14 abr. 2001.

RELATÓRIO DE ATIVIDADES DA PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Porto Alegre: [s. n.], 1994.

RIBEIRO, D. **América Latina:** chegou a hora da nossa identidade. Disponível em: http://www.memorial.org.br/paginas/conheca/projeto.html Acesso em: 08 nov. 2002.

RIVALIDAD, mas allá de la cancha LA. **Clarin**, Buenos Aires, p. 15, 05 set. 2001.

ROCHA, H. A. R. da. **A hipótese do agenda *setting*:** o tema do Mercosul. Projeto de Tese (Doutorado) — Curso de Pós-Graduação em História, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2000. 35p. (Mimeo).

ROMERO, J. L. **Latinoamérica:** las ciudades y las ideas. [Argentina]: Siglo Veintiuno Editores, 1986.

ROSSELLI, E. El rol de las ciudades y la dimensión social del Mercosur em el proceso de integración regional. In: SEMINARIO INTERNACIONAL: MERCOCIUDADES Y LA AGENDA SOCIAL DEL MERCOSUR, Montevideo. **Anais...** [Uruguay]: Intendencia Municipal de Montevideo, 2000.

SANTOS, M. C. Trajetórias da etno-história. SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA LATINO-AMERICANA E CARIBENHA, 19, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: [s. n.], 1997.

SCHREIBER, F.; BOGGIO, V. Globalizacion-Integracion: el rol de los municipios, aportes a la integración. In: FÓRUM DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS PARA O MERCOSUL, 2, Recife. **Anais...** Recife: UFPE, 2001.

SENE, E. de; MOREIRA, J. C. **Geografia geral e do Brasil**. São Paulo: Scipione, 1999.

SILVA, L. I. L. da. Prefeituras cidadãs. **Zero Hora**, Porto Alegre, p. 19, 31 dez. 2000.

SMITH, R. G. et al. A roster of world cities. **Cities**, v. 16, n. 6, 1999.

SOUZA, E. B. de. **O município na Constituição de 1988**. Brasília: IPEA/ /IPLAN, 1989.

TARSO é líder em viagens entre petistas. **Zero Hora**, Porto Alegre, p. 10, 29 jul. 2001.

TAYLOR, P. J. et al. A new mapping of the world for the new millennium. **The Geographical Journal**, v. 167, n. 3, Sept 2001.

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

TOWN and Country: are we prepared for 1992? **Director**, Londres: [s. n.], v. 45, Jan 1992.

URQUIDI, V. F. D. **Diversidade cultural nas sociedades latino-americanas**. Disponível em: http://www.intercom.org.br/papers/xxiv-ci/np01/np1urquidi.PDF Acesso em: 08 nov. 2002.

URUGUAI destrói pontes na fronteira. **Zero Hora**, Porto Alegre, p. 32, 03 jan. 2001.

UTZIG, J. E. **Depoimento** [oral] concedido a Alfredo Meneghetti Neto. Porto Alegre: Secretaria de Ciência e Tecnologia, 11 maio 2000.

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

WORLD FEDERATION OF UNITED CITIES. **La reconnaissance institucionnelle de la fédération**. Disponível em: http://www.perso.wanadoo.fr/fmcu/composan/compfr/cadprinc/historie/fp6hist2.html Acesso em: 30 ago. 2001.

APÊNDICE

Quadro A.1

Lista de índices e questões relatados pela Rede de Cidades com Saúde — 2000

ASSUNTO	NATUREZA DAS VARIÁVEIS	ÍNDICES
Características estruturais das cidades	Variável contínua: percentual de desemprego na cidade. Variável contínua: quantidade da população. Variáveis binárias: cidades da parte leste *versus* da parte oeste e cidades da parte sul *versus* da parte norte.	1- Taxa de desemprego. 2 - Tamanho da cidade. 3 - Localização da cidade.
Metas e comprometimento	Variável discreta: metas ao longo da participação na rede — informações conseguidas, sinergia, economias de escala em alguns projetos, aquisição do conhecimento. Variável discreta: objetivos que levaram as cidades à cooperação — estratégia humanitária ou razões oportunísticas. Variável discreta: vantagens alcançadas através da rede — informações obtidas, economias de escala, competência e sinergia. Variáveis contínuas: número de encontros de que a cidade participou. Esforço financeiro dedicado à participação da Rede. Variável discreta: nível de desenvolvimento do plano da Rede Healthy City (HC). Variável discreta: os objetivos da cidade foram alterados enquanto participante da rede — do mais simples aos mais complexos; dos mais complexos ao mais simples —, ou permaneceram os mesmos. Variável contínua: número de participação da cidade em redes tanto nacionais como internacionais antes de aderir à Rede HC.	4 - Metas por participar da Rede. 5 - Metas que levaram as cidades à cooperação. 6 - Vantagens da Rede que levaram as cidades a entrarem na Rede. 7- Seriedade na participação da Rede. 8 - Processo de aprendizado no uso da Rede. 9 - Atitude aberta no comportamento da Rede. 10 - Atenção aos resultados alcançados através da Rede.

(continua)

Quadro A.1

Lista de índices e questões relatados pela Rede de Cidades com Saúde — 2000

ASSUNTO	NATUREZA DAS VARIÁVEIS	ÍNDICES
Iniciativas, ações e projetos desenvolvidos através da Rede	Variável discreta: grau de satisfação em pertencer à Rede HC. Variáveis contínuas: a) projetos desenvolvidos pela cidade graças à sua participação na Rede em relação ao número total de projetos da cidade; b) participação dos projetos urbanos desenvolvidos pela cidade onde a cooperação da Rede HC tem sido vista como um fator de sucesso. Variável binária: vontade de expandir a participação da cidade em outras redes no futuro (respostas sim ou não). Variável binária: aproximações setoriais ou intersetoriais.	11- Grau de satisfação. 12 - Performance urbana em termos de políticas urbanas implementadas graças à participação da cidade na Rede. 13 - Vontade de expandir a participação da Rede no futuro. 14 - Flexibilidade organizacional com aquelas cidades que participam da Rede.
Projetos implementados e sugeridos por cidades individuais	Variável contínua: número de projetos vitoriosos de uma cidade implementados por outras cidades que pertencem à Rede. Variável contínua: número de projetos vitoriosos de uma cidade implementados por outras cidades em relação ao número de MCAPs em que cada cidade participa e ao número de encontros de negócios da Rede HC em que cada cidade participou. Variável contínua: relação do número de MCAPs em que a cidade participa multiplicado pelo número de cidades-membros envolvidas em cada MCAP e o número de encontros de negócios da Rede HC.	15 - Grau de exploração das cidades da Rede. 16 - Uso intensivo da Rede (grau de exploração da Rede por diferentes cidades). 17 - Grau de conexão.

FONTE: CAPELLO, R. The city network paradigm: measuring urban network externalities. **Urban Studies**, v. 37, n. 11, p. 1925-1945, 2000.

Quadro A.2

Lista dos parceiros das universidades gaúchas no Mercosul — 1997

Parceiros da Universidade Federal de Rio Grande
Universidad de Mar del Plata-Argentina
Universidad del Oriente-Uruguai
Universidad Nacional e Lomas de Zamora-Argentina
Comitê Oceanográfico Intergovernamental
Universidad de la República-Uruguai
Universidad de Buenos Aires-Argentina
Parceiros da PUCRS
Universidad Católica del Uruguay
Comisión Nacional de Energia Atómica-Argentina
Instituto Rosario de Investigaciones en Ciências de la Educación (IRICE)
Instituto da Família Dr. Carlos M. Diaz Usandivanas
Universidades Conveniadas do Cone Sul
Universidad Nacional de la Plata
Universidad de Buenos Aires
Universidad Tecnologica Nacional-Argentina
Parceiros do *Campus* Universitário II da PUCRS (Uruguaiana)
Instituto Superior Agustin Gómez-Argentina
Universidad Nacional del Nordeste-Argentina
Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária-Argentina
Parceiros da Universidade Federal de Pelotas
Tratado da Lagoa Mirim e INAP-Uruguai
Universidad de la República-Uruguai
IICA e Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária (INTA)-Argentina
Parceiros da UFSM
Universidade de Entre Rios-Argentina
Instituto Universitário de Relaciones Públicas-Uruguai
Laboratorio de Acustica e Lumitecnia de la Commission de Investigaciones Científicas de la Província de Buenos Aires-Argentina
Universidad Catolica del Uruguay
Universidad de Moron-Argentina
Universidad del Sur
Universidad Nacional de Mar del Plata-Argentina
Universidad de la República-Uruguai
Universidad Metropolitana de Ciências de la Educación-Chile
Universidad Nacional de Lujan-Argentina
Universidad Nacional de Missiones-Argentina
Universidad Nacional del Litoral
Universidad Nacional del Nordeste-Argentina
Universidad Nacional de la Matanza-Argentina
Universidad de Santiago do Chile
Universidad Nacional de la Pampa
Universidad Nacional de Rio Cuarto-Argentina
Universidad Nacional de Tucumán-Argentina
Universidad Tecnológica Nacional-Argentina
Fundación Victória Jean Navajos/Instituto Agrotécnico Victor Navajos-Argentina

(continua)

Quadro A.2

Lista dos parceiros das universidades gaúchas no Mercosul — 1997

Parceiros da Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Univesidade Nacional Cuyo-Argentina
Universidade General Sarmiento-Argentina
Universidad de la República-Uruguai
Universidade de Buenos Aires-Argentina
Universidade do Chile
Universidade Católica do Chile
Universidade de Belgrano-Argentina
Universidade Católica de Valparaíso-Chile
Universidad Nacional de Rosario-Argentina
Universidad Nacional del Litoral, Univ. Catamarca-Argentina
Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária-Argentina
Universidad Nacional de General San Martin
Universidad Nacional de la Plata-Argentina
Universidad Nacional del Nordeste
Universidad de Córdoba-Argentina
Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable-Uruguai
Centro Latino Americano de Estudos de Informática
Escola Brasileiro-Argentina de Informática
Universidad del Centro de la Província de Buenos Aires
Universidad Catolica del Uruguay
Universidad de Entre Rios
Foro de Investigaciones y Planificadores del Cono Sur
Instituto del Professorado de Paso de los Libres
Universidad Nacional del Sur-Argentina
Asociacion Latinoamericana de Integracion
Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
Associação de Arqueólogos do Uruguai
Associação Latino-Americana de Ambientalistas
Intendência Municipal de Paso
Universidad Nacional de Resistência
Arquisur
El Banco del Libro
Ministerio de Ganaderia, Agricultura y Pesca
Universidad Austral-Argentina
Universidad Nacional de Tucumãn-Argentina
Universidad del Litoral
Universidad Nacional del Nordeste

FONTE: PAULINO, S. R. **Cooperação em ciência e tecnologia no Mercosul**: estudo de caso do Estado do Rio Grande do Sul. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 1997.

Quadro A.3

Idioma, religião e composição étnica dos países da América Latina

PAÍSES	IDIOMA	RELIGIÃO	COMPOSIÇÃO ÉTNICA
Antígua e Barbuda	Inglês (oficial) e inglês dialetal	Cristianismo, 84,5% (protestantes, 73,7%; católicos, 10,8%); rasta, 0,8%; outras, 14,7% (1991).	Afro-americanos, 91,3%; euro-africanos, 3,7%; europeus meridionais, 2,4%; árabes, sírios e libaneses, 0,6%; indianos e paquistaneses, 0,4%; ameríndios, 0,3%; outros, 1,3% (1991).
Bahamas	Inglês (oficial)	Cristianismo, 78,4% (anglicanos, 16%; católicos, 16%; batistas, 31,1%; outros protestantes, 15,3%); outras, 21,6% (1990).	Afro-americanos, 85%; europeus meridionais, 12%; asiáticos e outros, 3% (1996).
Barbados	Inglês (oficial)	Cristianismo, 67,2% (anglicanos, 33%; outros protestantes, 29,8%; católicos, 4,4%); sem filiação, 20,2%; outras, 12,6% (1990).	Afro-americanos, 80%; euro-africanos, 16%; europeus meridionais, 4% (1996).
Belize	Inglês (oficial), inglês dialetal, alemão dialetal, espanhol, garifuna e maia	Cristianismo, 93,7% (católicos, anglicanos, pentecostais, metodistas, adventistas, menonitas, outros cris-tãos); ateísmo, 6%; outras, 0,3% (1991).	Afro-americanos, 44%; crioulos, 30%; ameríndios, 18% (maias, 11%; garifunas, 7%); europeus meridionais, 4%; indianos, 3,5%; outros, 0,5% (1996).
Costa Rica	Espanhol (oficial)	Cristianismo, 95% (católicos, 80%; protestantes, 15%); outras, 5% (1992).	Europeus ibéricos e euro-ameríndios, 96%; afro-americanos, 2%; grupos étnicos autóctones, 1%; outros, 1% (1996).
Cuba	Espanhol (oficial)	Cristianismo, 41,9% (católicos, 39,5%; protestantes, 2,4%); sem filiação, 57,9%; outras, 0,2% (1997).	Euro-africanos, 51%; europeus ibéricos, 37%; afro-americanos, 11%; chineses, 1% (1996).
Dominica	Inglês (oficial), crioulo e inglês dialetal	Cristianismo, 79,2% (católicos); outras, 20,8% (1992).	Afro-americanos, 91%; euro-ameríndios, 6%; ameríndios, 1,5%; europeus meridionais, 0,5%; outros, 1% (1996).
El Salvador	Espanhol (oficial)	Cristianismo, 97,2% (católicos, 78,2%; protestantes, 17,1%; outros cristãos, 1,9%); outras, 2,8% (1995).	Euro-ameríndios, 94%; ameríndios, 5%; europeus ibéricos, 1% (1996).
Granada	Inglês (oficial) e francês dialetal	Cristianismo, 95,4% (católicos, 57,8%; protestantes, 37,6%); outras, 4,6% (1995).	Afro-americanos, 82%; euro-ameríndios, 13%; indianos, 3%; europeus meridionais, 2% (1996).
Guatemala	Espanhol (oficial) e línguas regionais	Cristianismo, 100% (católicos, 72,5%; sincretistas tradicionais, 2,5%; protestantes, 25%) (1986).	Euro-ameríndios, 56%; ameríndios, 41% (maias); chineses, 3% (1996).
Haiti	Francês e crioulo (oficiais)	Cristianismo, 92,6% (católicos, 68,5%; protestantes, 24,1%); outras, 7,4% (1995).	Afro-americanos e euro-africanos, 96%; europeus meridionais, 3%; outros, 1% (1996).

(continua)

Quadro A.3

Idioma, religião e composição étnica dos países da América Latina

PAÍSES	IDIOMA	RELIGIÃO	COMPOSIÇÃO ÉTNICA
Honduras	Espanhol (oficial)	Cristianismo, 100% (católicos, 91,7%; protestantes e outras, 8,3%) (1994).	Euro-ameríndios, 90%; ameríndios, 7%; afro-americanos, 2%; europeus ibéricos, 1% (1996).
Jamaica	Inglês (oficial) e inglês dialetal	Cristianismo, 53,1% (protestantes, 42,7%; católicos, 10,4%); rasta, 3%; sem filiação e outras, 43,9% (1995).	Afro-americanos, 75%; euro-africanos, 13%; indianos, 1%; outros, 11% (1996).
Nicarágua	Espanhol (oficial) e inglês	Cristianismo, 91,9% (católicos, 76,7%; protestantes, 15,2%); outras, 8,1% (1995).	Euro-ameríndios, 69%; europeus ibéricos, 17%; afro-americanos, 9%; ameríndios, 5% (1996).
Panamá	Espanhol (oficial)	Cristianismo, 90% (católicos, 80%; protestantes, 10%); islamismo, 5%; bahaísmo, 1%; judaísmo, 0,3%; outras, 3,7% (1992).	Euro-ameríndios, 70%; ameríndios, 20%; europeus ibéricos, 10% (1996).
República Dominicana	Espanhol (oficial)	Cristianismo, 91,3% (católicos); outras, 8,7% (1995).	Euro-africanos, 74%; europeus meridionais, 15%; afro-americanos, 11% (1996).
Santa Lúcia	Inglês (oficial) e francês dialetal	Cristianismo, 98,6% (católicos, 79,2%; protestantes, 19,4%); outras, 1,4% (1995).	Afro-americanos, 90,5%; euro-africanos, 5,5%; indianos, 3,2%; europeus meridio nais, 0,8% (1996).
São Cristóvão e Névis	Inglês (oficial)	Cristianismo, 91,3% (protestantes, 84,6%; católicos, 6,7%); outras, 8,7% (1995).	Afro-americanos, 94%; euro-africanos, 3%; europeus, 3% (1996).
São Vicente e Granadinas	Inglês (oficial)	Cristianismo, 67,7% (protestantes, 57%; católicos, 10,7%); sem filiação e outras, 32,3% (1995).	Afro-americanos, 82%; euro-africanos, 14%; ameríndios, 2%; europeus meridionais, 2% (1996).
Trinidad e Tobago	Inglês (oficial), francês, espanhol, hindi e chinês	Cristianismo, 59,1% (protestantes, 29,7%; católicos, 29,4%); hinduísmo, 23,7%; islamismo, 5,9%; outras, 11,3% (1990).	Afro-americanos, 41%; indianos, 41%; euro-africanos, 16%; europeus, 1% (meridionais e ingleses); outros, 1% (1996).
México	Espanhol (oficial) e línguas regionais (a principal é o náhuatl)	Cristianismo, 94,6% (católicos, 89,7%; protestantes, 4,9%); judaísmo, 0,1%; sem filiação, 3,2%; outras, 2,1% (1990).	Euro-ameríndios, 60%; ameríndios, 30%; europeus ibéricos, 9%; outros, 1% (1996).
Argentina	Espanhol (oficial)	Cristianismo, 90,9% (maioria católica); outras, 9,1% (1995).	Europeus meridionais, 85%; euro-ameríndios, 7%; ameríndios, 0,4%; outros, 7,6% (1996).
Bolívia	Espanhol, quíchua e aimará (oficiais)	Cristianismo, 98,9% (católicos, 88,5%; protestantes, 10,4%); outras, 1,1% (1995).	Quíchuas, 30%; aimarás, 25%; euro-ameríndios, 15%; europeus ibéricos, 15%; outros, 15% (1996).
Brasil	Português (oficial)	Cristianismo (católicos, 83%; outros, 10%); espiritismo, judaísmo, afro-brasileiras.	Brancos, 55,2%; pardos, 38,2%; pretos, 6%; amarelos, 0,4%; indígenas, 0,2% (1996).

(continua)

Quadro A.3

Idioma, religião e composição étnica dos países da América Latina

PAÍSES	IDIOMA	RELIGIÃO	COMPOSIÇÃO ÉTNICA
Chile	Espanhol (oficial)	Cristianismo, 89,9% (católicos, 76,7%; protestantes, 13,2%); sem filiação e ateísmo, 5,8%; outras, 4,3% (1992).	Europeus ibéricos e euro-ameríndios, 95%; ameríndios (arauncãs e aimarás), 3%; outros, 2% (1996).
Colômbia	Espanhol (oficial)	Cristianismo, 95,2% (católicos); outras, 4,8% (1995).	Euro-ameríndios, 58%; europeus ibéricos, 20%; euro-africanos, 14%; afro-americanos, 4%; ameríndios, 1%; outros, 3% (1996).
Equador	Espanhol (oficial), quíchua e línguas regionais	Cristianismo, 93,4% (católicos); outras, 6,6% (1995).	Euro-ameríndios, 55%; ameríndios, 25%; europeus ibéricos, 10%; afro-americanos, 10% (1996).
Guiana	Inglês (oficial), hindi, urdu e línguas regionais	Cristianismo, 52% (protestantes, 34%; católicos, 18%); hinduísmo, 34%; islamismo, 9%; outras, 5% (1990).	Indianos, 51%; afro-americanos, 30%; euro-ameríndios, 11%; ameríndios, 5%; outros, 3% (1996).
Paraguai	Espanhol (oficial) e guarani	Cristianismo, 92,9% (católicos); outras, 7,1% (1995).	Euro-ameríndios, 95%; ameríndios, 3%; europeus ibéricos, 2% (1996).
Peru	Espanhol, aimará e quíchua (oficiais)	Cristianismo, 98% (católi-cos, 92,5%; protestantes, 5,5%); outras, 2% (1989).	Ameríndios, 45%; euro-ameríndios, 37%; europeus ibéricos, 15%; outros, 3% (1996).
Suriname	Holandês (oficial), hindustâni, javanês, inglês, francês, crioulo, espanhol e chinês	Cristianismo, 41,6% (católicos, 22,8%; protestantes, 18,8%); hinduísmo, 27,4%; islamismo, 19,6%; outras, 11,4% (1986).	Indianos e paquistaneses, 37%; euro-africanos, 31%; javaneses, 15%; afro-america-nos, 10%; ameríndios, 3%; chineses, 2%; outros, 2% (1996).
Uruguai	Espanhol (oficial)	Cristianismo, 81,5% (católicos, 78,5%; protestantes, 3%); judaísmo, 0,9%; outras,17,6% (1997).	Europeus ibéricos e meridionais, 88%; euro-ameríndios, 8%; afro-americanos, 4% (1996).
Venezuela	Espanhol (oficial)	Cristianismo, 92,7% (católicos); outras, 7,3% (1996).	Euro-ameríndios, 67%; europeus ibéricos, 21%; afro-americanos, 10%; ameríndios, 2% (1996).

FONTE: ALMANAQUE ABRIL 2001. São Paulo: Abril, 2001. CD-ROM.

Quadro A.4

Redes de cidades nos níveis global, nacional e regional e seus endereços eletrônicos — 2002

REDES DE CIDADES	ENDEREÇOS
Nível global	
Campanha das Cidades Européias Sustentáveis	http://www.sustainable-cities.org/
Cities Alliance	http://www.citiesalliance.org/citiesalliance/citiesalliancehomepage.nsf/?Open
City Development Strategies Initiative	http://www.citydev.net/intro.html
Eurocities	http://www.eurocities.org/
Healthy City Networks	http://www.healthycity.stoke.gov.uk
International City/County Management Association	http://www.icma.org/go.cfm
International Council for Local Environmental Initiatives	http://www.iclei.org/
International Network for Urban Development	http://www.inta-aivn.org/
International Union of Local Authorities	http://www.iula.org
Organization of Islamic Capitals and Cities	http://www.oicc.org/oiccenglish/introduction.htm
Sister-Cities	http://www.sister-cities.org
The Eco-Partnership Network	http://www.eco.gr.jp/English/index_e.htm
World Association of Major Metropolises	http://www.metropolis.org/metropolis/home.nsf/headingpagesdisplay/english+home
World Associations of Cities and Local Authorities	http://www.camval.org/
World Federation of United Cities	http://perso.wanadoo.fr/fmcu

(continua)

Quadro A.4

Redes de cidades nos níveis global, nacional e regional e seus endereços eletrônicos — 2002

REDES DE CIDADES	ENDEREÇOS
Nível nacional	
Argentinian Federation of Municipalities	http://www.fam-ar.org.ar/fdefault.asp
Asociación Chilena de Municipios	http://www.munitel.cl/
Asociación de Municipalidades Ecuatorianas	http://www.ame.org.ec/
Associação de Municípios do Paraná	http://www.paranacidade.org.br/base/municipios.html
Association of Estonian Cities	http://juhan.ell.ee/english/
Association of Finnish Local Authorities	http://www.kuntaliitto.fi/english/indexeng.htm
Association of Local Authorities of Iceland	http://www.samband.is/english/index.html
Association of Local Authorities of Mexico	http://www.aalmac-idm.sites.cc/
Association of Mayors of France	http://www.amf.asso.fr/
Association of Municipalities and Towns of Slovenia	http://www.zrcalo.si/skls/
Association of Municipalities of Germany	http://www.staedtetag.de/
Association of Municipalities of Honduras	http://www.sdnhon.org.hn/~amhonuni/
Association of Municipalities of Mexico	http://www.ammac.org.mx/
Association of Municipalities of the Republic of El Salvador	http://www.comures.org.sv/
Association of Netherlands Municipalities	http://www.vng-international.nl/english/index.html
Association of Palestinian Municipalities	http://www.pal-apla.org/
Association of Polish Cities	http://www.zmp.org.pl/
Association of Provinces of the Netherlands	http://www.ipo.nl/index.htm
Association of Towns and Communities of Slovakia	http://admin2.logincee.org/zmos/index.asp?varLang=EM
Australian Local Government Association	http://www.alga.com.au/alga.htm
Australian State and Territory Local Government Associations	http://www.alga.com.au/sta.htm

(continua)

Quadro A.4

Redes de cidades nos níveis global, nacional e regional e seus endereços eletrônicos — 2002

REDES DE CIDADES	ENDEREÇOS
Austrian Association of Cities	http://staedtebund.wien.at/wir_ueber_uns/english.html
Austrian Association of Municipalities	http://www.gemeindebund.at/
Brazilian Associations of Municipalities	http://www.ibam.org.br/
Central Union of Greek Municipalities and Communities	http://www.eetaa.gr/
Chilean Association of Municipalities	http://www.achm.cl/default.asp?cuerpo=504
Danish Association of Local Authorities	http://www.nethotel.dk/
Federação Galega de Municípios e Províncias	http://www.fegamp.es/
Federación de Asociaciones de Municipios de Bolivia	http://www.fcm-colombia.org.co/
Federación de Municipios del Istmo Centroamericano	http://www.femica.org/
Federation of Colombian Municipalities	http://www.fcm-colombia.org.co/
Federation of Municipalities of Romania	http://www.dntb.ro/
Federation of Spanish Municipalities and Provincies	http://www.femp.es/
Flemish Association of Towns and Municipalities	http://www.vvsg.be/Basisschermen/FRenglish.htm
German Association of Towns and Municipalities	http://www.dstgb.de/
Italian Association of Municipalities and Regions	http://www.aiccre.it/
Joint Swedish Associations International Secretariat	http://www.lf.svekom.se/
Korean Local Authorities Foundation for International Relations	http://www.klafir.or.kr/eng/intro/intro1body.htm
League of Cities of the Philippines	http://www.lcp.org.ph/
League of Provincies of the Philippines	http://www.leagueofprovinces.org.ph/
Local Government Association	http://www.lga.gov.uk/

(continua)

Quadro A.4

Redes de cidades nos níveis global, nacional e regional e seus endereços eletrônicos — 2002

REDES DE CIDADES	ENDEREÇOS
Local Government International Bureau	http://www.lgib.gov.uk/
Municipal Association of Nepal, (MuAN)	http://www.muannepal.org/
National Association of Italian Communes	http://www.ancitel.it/
National Association of Local Councils	http://www.nalc.gov.uk/about.html
National Association of Portuguese Municipalities	http://www.anmp.pt/
Norwegian Association of Local and Regionnal Authorities	http://www.ks.no/english.asp
Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal	http://www.opaci.org.py/
South African Local Government Association	http://www.salga.org.za/
Swedish Association of Local Authorities	http://www.svekom.se/skvad/indexeng.htm
Swedish Association of Local Authorities	http://www.svekom.se/skvad/indexeng.htm
Swedish County Council Association	http://www.lf.se/lfenglish/default.htm
Swiss Association of Cities	http://www.staedteverband.ch/
The League of Municipalities of the Philippines	http://www.codewan.com.ph/_lg/people/lmp_dir.htm
The Union of Local Self--Governments of Latvia	http://www.lps.lv/
Union of Cyprus Municipalities	http://www.ucm.org.cy/eng/about.htm
Union of Local Authorities in Israel	http://www.ladpc.gov.il/shilton/eng/open.htm
Union of Russian Cities	http://www.urc.ru/sections/int_eng.htm
Union of Towns and Communities of the Czech Republic	http://www.smocr.cz/EN/default.htm

(continua)

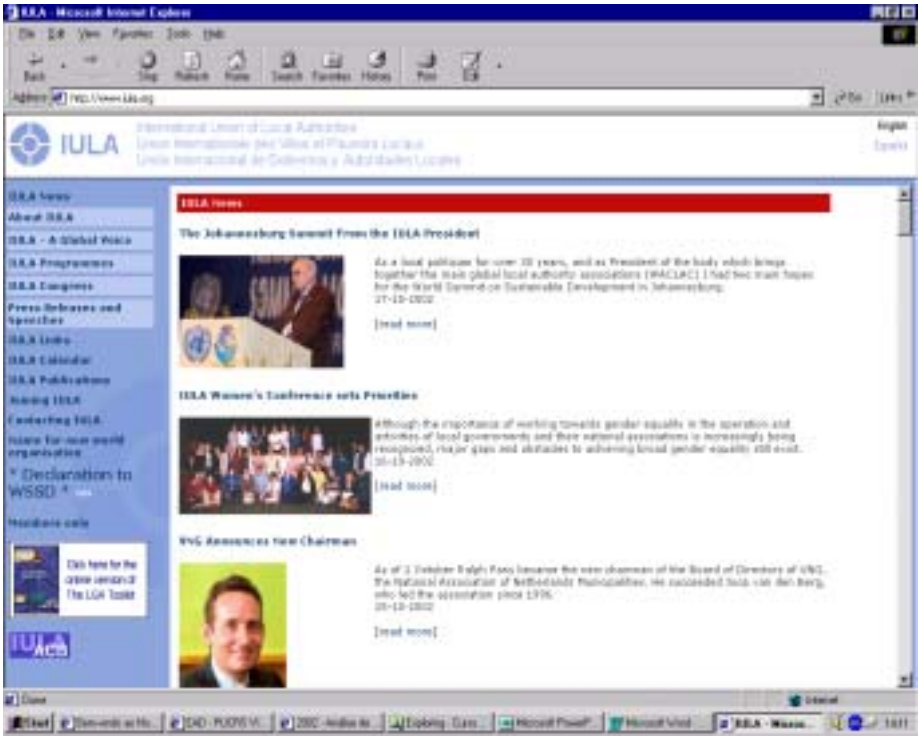
Quadro A.4

Redes de cidades nos níveis global, nacional e regional e seus endereços eletrônicos — 2002

REDES DE CIDADES	ENDEREÇOS
Nível regional	
Arab Towns Organization	http://www.ato.net/eindex2.htm
Comissión Regional de Comercio Exterior del Nordeste Argentino	http://www.chaco.gov.ar/comercioexterior/creceneacodesul.htm
Comitê das Regiões	http://www.cor.eu.int/corz_en.htm
Congress of Local and Regional Authorities of Europe	http://www.coe.fr/cplre/
Conselho das Municipalidades e Regiões Européias	http://www.ccre.org
East and Southeast Asia Regional Network for Better Local Governments	http://www.kaf-mnl.com/Network~Homepage.htm
Europe - Latin America Urban Cooperation Programme	http://www.urb-al.com/default.htm
International Local Government Partnerships for Urban Development	http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/asia-urbs/index_en.htm
Kitakyushu Initiative Network for a Clean Environment	http://www.unescap.org/enrd/environment/Activities/Kitakyushu/initiative.htm
Local Government Network of Central and Eastern European Countries	http://www.ceec-logon.net/
Managing the Environment Locally in Sub-Saharan Africa	http://www.melissa.org/
Mercocidades	http://www.montevideo.gub.uy/index.html
Municipal Development Programme for Africa	http://www.pdm-net.org/english/default.html
The Regional Network of Local Authorities for the Management of Human Settlements	http://www.citynet-ap.org/
US Asia Environment Programme	http://www.usaep.org/

Figura A.1

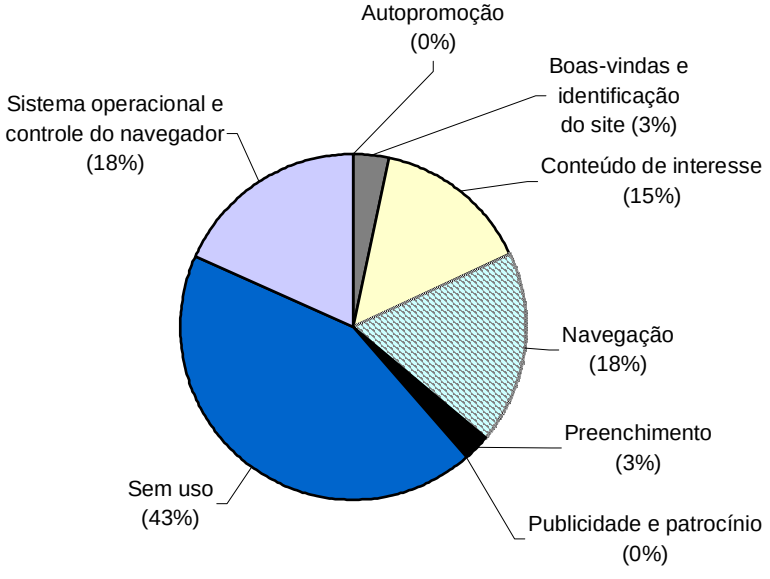
Layout da *Home Page* da Rede IULA — 2002



FONTE**:** *Site* da rede IULA**.** [*on line*]. Disponível em: http://www.iula.org Arquivo capturado em 25.10.02.

Gráfico A.1

Detalhamento da área física da *Home Page* da Rede IULA — 2002



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Figura A.1.

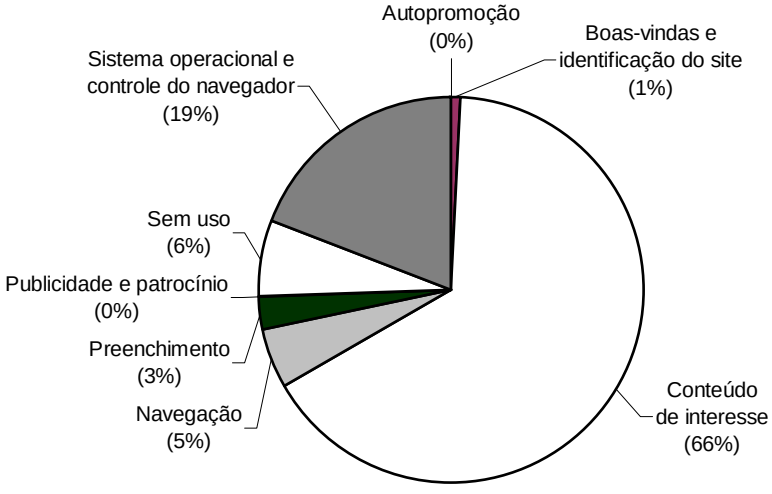
Figura A.2

Layout da *Home Page* da Rede Eurocities — 2002

FONTE: *Site* da Rede Eurocities. [*on line*]. Disponível em: http://www.eurocities.org/masterIndex.html Arquivo capturado em 25.10.02.

Gráfico A.2

Detalhamento da área física da *Home Page*
da Rede Eurocities — 2002



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Figura A.2.

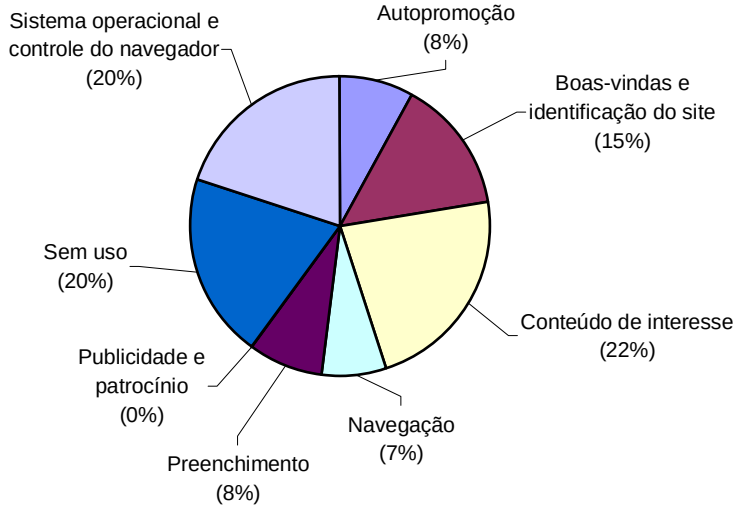
Figura A.3

Layout da *Home Page* da Rede Sister-Cities — 2002

FONTE: *Site* da Rede Sister-Cities. [*on line*]. Disponível em: http://www.sister-cities.org Arquivo capturado em 25.10.02.

Gráfico A.3

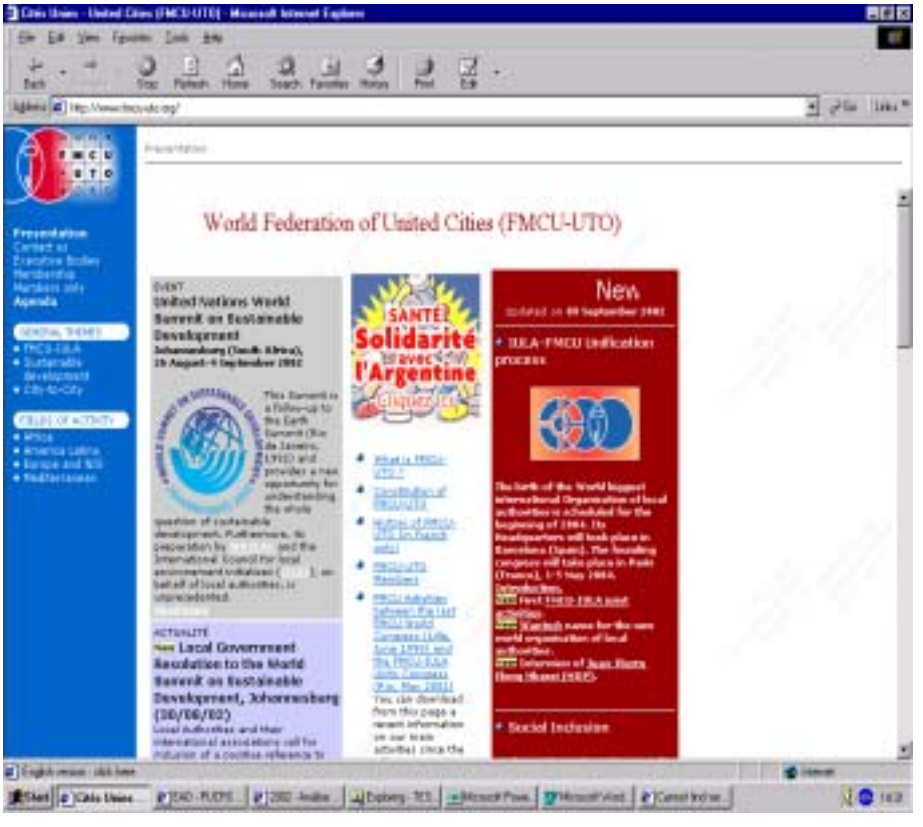
Detalhamento da área física da *Home Page* da Rede Sister-Cities — 2002



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Figura A.3.

Figura A.4

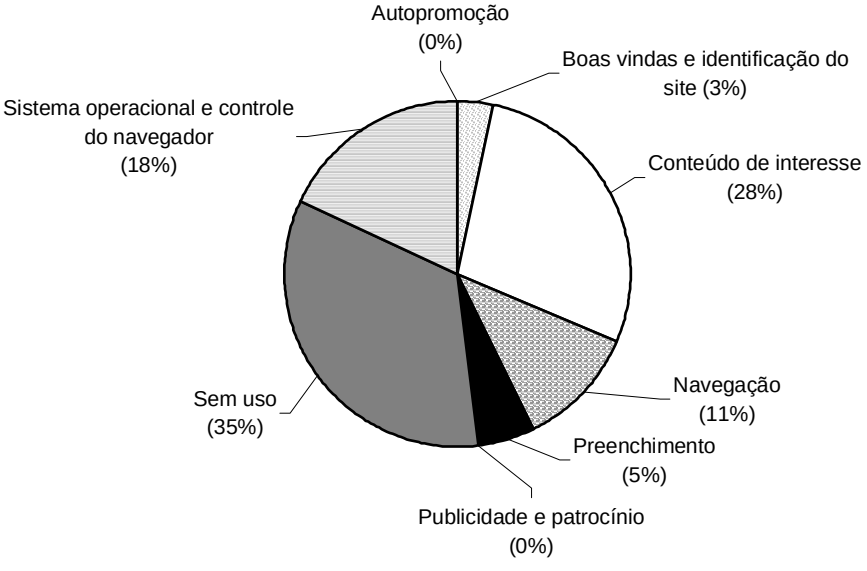
Layout da *Home Page* da Rede World Federation of United Cities — 2002



FONTE: *Site* da Rede World Federation of United Cities. [*on line*]. Disponível em: http://www.fmcu-uto.org/ Arquivo capturado em 25.10.02.

Gráfico A.4

Detalhamento da área física da *Home Page* da Rede World Federation of United Cities — 2002



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Figura A.4.

Figura A.5

Página do boletim **Diálogo** destacando a entrega de documento dos governos locais aos Presidentes dos respectivos países

Reunião do Conselho

Prefeitos da Rede abrem canal de comunicação com Mercosul

Pela primeira vez, desde sua fundação, a Rede estabeleceu um contato direto com os Chefes de Estado do Mercosul. Isto ocorreu durante a última reunião de Cúpula do Mercosul, realizada em Assunção, nos dias 18 e 19 de junho. Prefeitos e vice-prefeitos das cidades que compõem o Conselho da Mercocidades fizeram a entrega aos presidentes de seus respectivos países de uma carta, onde fica expressa a importância de se firmar um canal de comunicação entre os governos municipais e centrais. Como diz seu texto, no sentido de abrir um espaço permanente de diálogo entre as duas partes "uma vez que as cidades são as instâncias mais próximas de convívio com o cidadão".

O intendente de Assunção, Martín Burt, falou em nome do grupo e entregou o documento ao presidente paraguaio, Juan Carlos Wasmosy. Gesto que foi acompanhado pelo intendente de Córdoba, Rubén Martí, em relação ao presidente argentino, Carlos Menem, pelo alcalde de Concepción, Ariel Ulloa Aeisel, ao presidente do Chile, Eduardo Frei, e o vice-prefeito de Porto Alegre, José Fortunati, ao presidente Fernando Henrique Cardoso.

Também assinaram a carta o Diretor de Relações Internacionais de Rosário, Juan Carlos Zabaleta, o vice-prefeito de Belo Horizonte, Marcos Vitório da Sant'Anna e a vice-governadora de Brasília, Arlete Avelar Sampaio. Na Reunião do Conselho da Mercocidades também foi avaliado que a Rede vem se firmando como um canal importante de comunicação com o Mercosul, através de iniciativas nas áreas institucional, cultural, econômica e política.

Durante os dois dias da II Reunião do Conselho da Mercocidades também foi feito um relato dos trabalhos da Secretaria Executiva da Rede, assumida em setembro de 1996, pela cidade de Porto Alegre. Entre eles, se destacou os avanços alcançados na área de comunicação, através da publicação da revista Diálogo e o lançamento da Home Page na Internet, o fortalecimento institucional da Rede e as relações entre as cidades-membros e da Rede com outras instituições.

Ainda foram discutidas as atividades desenvolvidas pelas Unidades Técnicas, ressaltando-se o trabalho de algumas delas e as dificuldades de outras, decorrentes sobretudo da troca de autoridades locais nas últimas eleições.

Confirmou-se no evento de Assunção, a realização da Reunião de Cúpula nos dias 11 e 12 de setembro em Córdoba, que será acompanhada de vários eventos paralelos entre entidades cívis, empresariais e universidades, como meio de aprofundar mais a Rede no processo de integração junto à cidadania. A concepção geral do evento e a organização definitiva será coordenada pela Secretaria Executiva e a cidade de Córdoba.

Por fim, a reunião discutiu o pedido de ingresso de mais 8 municípios na Mercocidades: Santa Maria, Londrina, Juiz de Fora e Rio Claro, do Brasil, General San Martín e La Rioja, do Chile, além de Fernando de La Mora e Capiatá, do Paraguai. E, ainda, preparou o Encontro da Cúpula da Merco-cidades, que se realiza nos dias 11 e 12 de setembro, em Córdoba (Argentina).

Apoio Internacional

A Reunião de Conselho trouxe um outro grande ganho para a Mercocidades, através da Unidade Técnica de Cooperação Internacional foi obtida uma verba à fundo perdido de U$S 30 mil do Ministério de Relações Exteriores da França para a realização de uma Oficina Sobre Resíduos Sólidos Urbanos e a constituição de uma rede temática entre cidades francesas e as cidades da Rede. Como coordenadora da UT de Meio Ambiente, a cidade de Concepción será a sede do evento.

FONTE: DIÁLOGO. Porto Alegre: Secretaria Executiva da Rede Mercocidades, ano 2, n. 1, 1997.

Entrevista A.1: Depoimento oral de Vanessa Marx

Nome: Vanessa Marx.
Local da entrevista: gravada na Secar, em Porto Alegre, no dia 03.05.00.
Data de nascimento: 14.09.71.
Local de nascimento: Porto Alegre.
Formação: Advogada e Mestre em Integração Latino-Americana pela Universidad Nacional de La Plata (1997).
Filiação partidária: nenhuma.
Ocupação atual: Coordenadora de Cooperação Internacional na Secretaria de Captação de Recursos e Cooperação Internacional; Professora de Direito Internacional Privado na Ulbra; Professora do Pós-Graduação em Relações Internacionais na disciplina de Políticas Públicas e Privadas no Mercosul, na Ulbra; e Coordenadora Adjunta da Comissão Mercosul da Ordem dos Advogados do Brasil.

Podemos começar, como tu vês a história e a criação ou os antecedentes que deram origem às Mercocidades, ou simplesmente a sua própria criação?

"Dentro do tempo que eu trabalho aqui com as Mercocidades, eu não pude presenciar ou estar presente na criação da rede. Mas, tudo que eu sei são por experiências e convívio com pessoas que trabalham com a rede que estão nela desde o início e com o histórico de documentos na Secretaria, de Estatutos da primeira formação. A pessoa que melhor pode indicar o resgate da rede é o Secretário José Eduardo Utzig, Secretário na época do Tarso Genro, que foi a época que realmente se pensou em criar a rede. O que é importante é que houve uma apropriação de conhecimento que estava acontecendo na Europa, que havia sido formada a Eurocities e que estava funcionando e com apoio da Federação Mundial das Cidades Unidas. Que era que tinha mais conhecimento de como ela era formada, quais eram as atividades, a rotatividade... Então a Federação Mundial das Cidades Unidas tinha muito contato com Assunção, que é uma pessoa que eu também considero importante dentro da formação da rede é Olga Zarza que trabalha na Intendência de Assuncion no Paraguai. Eles então começaram a pensar e organizar um seminário em 1995, em Assunção. Então se começou a pensar em uma rede para o Mercosul, junto com Porto Alegre, na época do governo do Tarso Genro. Os moldes da rede de Mercocidades seriam parecidos com os moldes da Eurocities, a rotatividade... que nas Eurocities tem a figura da Presidente, que hoje está com a cidade de Bilbao, na Espanha. Então, se acordou, naquele momento, que Assunção seria a Secretaria Executiva das Mercocidades nesse

ano de 1995 até 1996, onde depois se passaria a Secretaria Executiva para Porto Alegre... Onde foi, de 1996 a 1997... Então pelo que eu sei houve um trabalho árduo para fazer com que mais cidades participassem da rede, começaram com 11 passaram para 19 e foi crescendo a rede... E hoje nós temos mais de 60 cidades...".

Como foi essa formação? Tu dissestes que foram feitos contatos com várias cidades, e imagino que umas aceitaram e outras não... Então houve o compromisso dessas 11 em fechar em torno da rede e se estabelecer em Assunção?

"Isso, seria a primeira Secretaria Executiva com a elaboração do estatuto, documentos... A rede passou por várias transformações... Porque, no início, a rede obrigava... Obrigava não, no início a rede deveria ter mais de 500 mil habitantes, era requisito... Então, depois foi reformada essa parte do estatuto... Porque várias cidades pequenas que tinham vontade, ou média mesmo. Tinham vontade de participar da rede não poderiam, porque não tinham mais de 500 mil habitantes... Então se criou como requisito para ser membro da rede a inserção no processo de integração, como uma tendência dessa cidade está constituída dentro do território... O que ela contribui para integração, o que ela participa, ou como ela participa com outros países do Conesul, então é uma questão estratégica...".

Ou seja, transformaram um requisito de 500 mil habitantes em outro requisito que é bem mais amplo... Porque eu posso estar sendo estratégico em Porto Alegre ou em Quaraí...

"Ou em Fortaleza, o que às vezes me perguntam, quando eu dou aula, ou quando eu falo da rede, é que: "Ah, isso é para o Sul. Isso é uma questão do Sul. "Não, não é só do Sul! As cidades mais ao norte estão também filiadas à rede, Fortaleza, Salvador...".

Ou seja, não seria um requisito técnico, que pode dar margem a um requisito político? No sentido de... Politicamente é importante que Fortaleza faça parte da Rede... E acaba não sendo estratégico... Então, transformou o estatuto com um requisito técnico em um político... Dependendo da força do Prefeito de Fortaleza em relação ao pessoal da rede, ele pode ter acesso....

“Normalmente, o que se analisa não é o ingressar... Na verdade, o ingresso na rede não tem muitas exigências... Não é a força de um Prefeito, então se argumentava a localização estratégica, de trabalhos internacionais, que vão fazer com que ele ingresse na rede... Só que depois isso se tornava um problema, uma vez aceito e passar por um período probatório... Em transformar um sócio postulante para um pleno, ele deve provar que participou, ele realmente ingressou, desenvolveu as unidades temáticas... Teve uma participação, que o Prefeito realmente vá a reunião de cúpula, que é feita uma vez por ano... Que participe da Assembléia aonde vão todos os Prefeitos da rede... Isso é importante que prova a participação, ingressar e depois não poder contribuir com as outras cidades, fica um vazio... Tem que ter uma continuidade... A permanência que vai avaliar se uma cidade tem condições de se tornar um membro pleno ou não...”.

Com isso, formou-se o estatuto, com essas modificações... E, à medida que o tempo passava, mais cidades se interessavam em fazer parte da Rede... Como foi esse crescimento? Como tu explicas o crescimento da rede em tão pouco tempo? Em 1995 tinha 11 e, em 1996 e 1997, praticamente mais do que dobrou?

“Bom, eu explico porque houve uma disseminação da informação é isso que houve... É claro que uns governos dentro da rede que trabalham mais... São aqueles que normalmente coordenam as unidades temáticas... Que tem a intenção então em promover a rede, divulgar a rede, tudo isso... De coordenar um seminário... Também é uma divulgação para que as pessoas conheçam o que é a rede que está acontecendo na sua cidade... Um exemplo prático disso... Esse ano nós coordenamos a Unidade Temática de Cultura. Todos os eventos de Cultura estão com o selo da rede das Mercocidades... E Porto Alegre é a capital cultural das Mercocidades, e isso pode ser visto em alguns dos *banners* espalhados pela cidade. Então isso faz com que venham talvez pessoas da região metropolitana... Ou pessoas de fora: “o que é isso Mercocidades?” Dentro mesmo das Universidades... As vezes quando eu dou palestra na Unisinos, ou quando dou palestra em outras universidades... Muitas pessoas me perguntam: “como eu posso fazer com que a minha cidade faça parte da rede?” Então daí as pessoas vão disseminando as informações... Elas mesmas... Ou outra coisa, nós quando damos seminário aqui em Porto Alegre, muitas vezes convidamos pessoas da região metropolitana para que venham e vejam... Caxias ingressou na rede... Caxias é uma nova cidade do Rio Grande do Sul que recentemente ingressou na rede de Mercocidades... Porque participava no Seminário sobre o Meio Ambiente de Resíduos Sólidos... Foi uma atividade que nós desenvolvemos no ano passado, então tudo isso vai, eu explico através disso... É

a cidade promotora... Coordenadora que promove dentro da sua cidade e aí vai disseminando... Mesmo o Ministério de Relações Exteriores mandam observadores às reuniões... Eles já *sabem* o que é a rede de Mercocidades... E eles levam isso... Eles *sabem* como é que funcionam as Mercocidades... Então isso vai disseminando o que é a rede... Acho que também dentro das Universidades é importante...".

De que forma?

"Porque existem iniciativas dentro da rede que são para pessoas, todas as pessoas. Prêmio das Mercocidades de Ciência e Tecnologia que se dá todos os anos... É para grupo de pesquisas que tenham solucionado um problema na cidade da rede... Que tenham estudado a aplicabilidade de um projeto para resolver um problema da sua cidade. Então isso é importante porque envolve toda as pessoas que vivem naquela cidade que faz parte da rede... Envolve o cidadão comum dentro do processo... Todas as iniciativas também envolvem o cidadão comum... Por exemplo seminário sobre escritores da rede... Tudo que tem a ver com cultura também Porto Alegre—Buenos Aires ou Buenos Aires—Porto Alegre as vezes Montevidéu Porto Alegre... Tudo isso também pode fazer com que as pessoas se beneficiem da integração. Porque não existe somente integração comercial, existe integração cultural, técnica, de projetos, isso é importante. Eu explico o crescimento pelo conhecimento. Acho que houve uma apropriação das pessoas do que é a rede... Que disseminou... Na minha opinião as capitais é que deveriam trabalhar para disseminar isso para o interior dos estados... Porque Porto Alegre é referência... Qualquer canto do Rio Grande do Sul liga perguntando informações sobre Mercocidades. Como é que eu faço para entrar? Eu recebi ligação de uma cidade do Paraná... para saber como é que entrava na Rede".

Em uma cidade do interior do Paraná... como não tem na capital... as Mercocidades...

"Não! Tem Curitiba...".

Mas por que, então?

"Mas não sei porque, Porto Alegre, também é referência, eu penso assim... Eu acho porque já foi Secretaria Executiva, a gente recebe muita ligação, de muitas cidades mesmo...".

Então, resumindo, o crescimento das Mercocidades é atribuído à difusão da informação, como tu bem explicastes, e isso é uma apropriação das cidades que não são da rede e gostariam de entrar para garantir essa informação... esse conhecimento... Além disso, teria uma outra explicação para o crescimento?

"Eu acho, o que eu vejo não é só a informação, mas tudo aquilo que advém com a rede, ou seja, um seminário que são organizados que eu já te falei... Que é o contato com o estranho, com outra pessoa de outra cidade de um outro país... Isso estimula, cada cidade, hoje, é motor, um ator ativo do crescimento, que não era antes... Mesmo que as cidades estão se modernizando... Elas estão colocando o nome delas no mundo... Barcelona é um exemplo de cidade que existe no mundo, houve todo um trabalho de integração internacional, Barcelona é referência. Então isso é muito importante, porque também esse processo de formação de rede. Nós queremos nos localizarmos no mundo... Isso também tem um papel, porque tudo faz com que haja um marketing internacional das cidades... Para que cada cidade possa ser um motor, um ator ativo como a cooperação descentralizada. Então isso também explica um pouco do porquê unir-se em redes, porque as cidades, se tu fores pensar o antes e depois tu vais ver que todo esse processo de globalização e mundialização, a gente vê que as cidades têm um papel inovador, que elas não tinham antes, que era muito aquela cidade tradicional. O ente público resolvendo os problemas cotidianos do cidadão, de água, de luz. E hoje a cidade é como um motor ativo dentro desse processo internacional do mundo, se localizando no mundo... É uma coisa nova, relativamente nova. Eu explico o crescimento da rede também por causa disso, houve toda uma mudança. Isso também explica a necessidade de buscar a integração. A necessidade de buscar conhecimento e a necessidade de buscar para fora... Isso também pode explicar um pouco o crescimento ...".

Como a gente poderia medir os resultados até agora dessa disseminação da informação?

"Como a gente poderia medir? Eu acho pela busca de informação das cidades centrais, talvez, as capitais, eu te dou o panorama de Porto Alegre, a visão de Porto Alegre. Eu não sei como Montevidéu trabalha... Porque houve também muito o ingresso de cidades uruguaias, pequenas ultimamente, Salto, Riveira, cidades menores, porque Montevidéu é o motor, mas também tem cidades menores... Porque Uruguai é um país pequeno... Mas isso aí, como é que se deu? Eu acho que também houve um trabalho muito importante, de disseminação de informação, disseminação do que é a rede de Mercocidades... Então também poderia levantar isso aí, como a gente pode medir? Eu acho por outras

cidades, como é que se deu o ingresso... Porque na realidade Montevidéu não é a Secretaria Executiva, os pedidos vão todos para a Secretaria Executiva. É ela que vai enviar o apoio para os pedidos na Assembléia da reunião de Cúpula, e aí ingressa a cidade como postulante...".

É a Assembléia que decide através de um pedido da Secretaria Executiva?

"Exatamente. Então é a Secretaria Executiva que recebe todas as demandas das cidades que querem ingressar na rede, mas tem todo um trabalho que é um trabalho de informação. Muitas cidades ligam diretamente para a Secretaria Executiva, isso eu não sei como se dá em outras cidades capitais maiores que são os membros mais antigos da rede. Mas eu acredito que Montevidéu deve ter trabalhado bastante, deve ter dado muita informação para as cidades. E nós damos muita informação para as cidades do Rio Grande do Sul e cidades do Brasil".

Muito interessante...

"Eu encontraria uma forma de medir assim, através desse crescimento de membros da rede...".

Naquele encontro no Hotel Embaixador (em abril de 1999), foi colocada uma série de alternativas, de caminhos. Como foram implementadas aquelas propostas? Porque me pareceram propostas bem audaciosas... bem avançadas...

"Quais propostas"?

No sentido de, por exemplo, institucionalizar a rede. Aquilo... tinha isso colocado como uma proposta... E como anda esse processo...?

"Esse processo, essa preocupação sempre houve, desde a criação da rede. Sempre se buscou o reconhecimento da rede... Houve várias cartas dos prefeitos... Houve uma reunião de Cúpula do Mercosul que foi concomitante com o Conselho da Rede em Montevidéu. Que houve uma reunião de cúpula em Montevidéu, que os prefeitos apresentavam para os presidentes a montagem da rede... Isso sempre houve na verdade... Eles estão trabalhando... Quem pode dar mais informação é o José Henrique... Porque houve uma reunião do Conselho da rede em 3 de abril e houve uma reunião com o Ministério de Relações Exteriores do Uruguai e do Brasil, onde a rede está empenhada mesmo ...".

Naquele encontro do Hotel Embaixador, circulou uma correspondência da Câmara de Vereadores do Uruguai dizendo que lá já havia uma legalização das Mercocidades... Eles reconheciam já... Isso é o primeiro sinal que o processo está andando...

"Sim , mas enquanto não houver um espaço dentro do Mercosul para a rede, seja qual ele for, ou como um órgão consultivo, que pudesse auxiliar, que resolvesse questões que interessassem as cidades... Eu acho que daí isso seria um resultado concreto, de integração e de reconhecimento...".

E quem deveria estar sensibilizado e até agora não está, dentro da esfera brasileira?

"Não saberia te dizer, porque como a gente sabe, o nosso processo de integração, não tem órgãos supranacionais, ele prioriza outros interesses, então a institucionalização do Mercosul ainda é muito fraca. Na União Européia, as decisões passam por órgãos, Comissão Européia, Conselho Europeu, são decisões de órgãos. E como é fraco institucionalmente o Mercosul, qualquer crise que exista é resolvida pessoalmente pelos Presidentes. Então eles resolvem algum problema que surge. Então isso ainda para nós pesa nesse sentido... Acho que não é uma coisa do Brasil... Porque como a rede é formada por todos os países, tem que ser uma coisa do Bloco. Assim como Porto Alegre membro da rede quer reconhecimento do Brasil, isso não me adianta... Me adianta que a rede de Mercocidades formada por cidades como Porto Alegre, Montevidéu, cidades da Argentina, tenham um reconhecimento frente ao Mercosul, aos Presidentes da Argentina, do Brasil, do Uruguai. É um passo em conjunto, quem vai dizer se nós temos espaço ou não, é o conjunto do Mercosul. Na verdade quem tem poderes são os Presidentes do Mercosul ".

Uma espécie de Ministério de Relações Exteriores em conjunto que deveria analisar e decidir?

"Eu não sei como funciona. Na verdade seria um Grupo Mercado Comum do Mercosul que é formado pelo Ministro de Economia, pelos Presidentes mesmos, na verdade são esse órgãos que têm que decidir...".

Entrevista A.2: Depoimento oral de José Henrique Paim Fernandes

Nome: José Henrique Paim Fernandes.
Local da entrevista: gravada na Secar, em Porto Alegre, no dia 03.05.00.
Data de nascimento: 02.06.66.
Local de nascimento: Porto Alegre.
Formação: Graduado em Economia e Mestrando em Economia Pura no Curso de Mestrado da UFRGS.
Filiação partidária: Partido dos Trabalhadores.
Ocupação atual: Secretário da Secretaria Municipal de Assuntos Extraordinários desde março de 1998 e Professor da disciplina de Projetos do Curso de Economia do Centro Universitário La Salle.

Podemos começar, como tu vês a criação das Mercocidades?

"Eu vejo com uma importância muito grande, porque ela resgata um aspecto fundamental da integração das cidades, integração do Mercosul, onde as cidades estavam alijadas nesse processo... Então a rede surgiu muito em função disso, em fazer com que as cidades fossem ouvidas no processo de integração, com o argumento básico de que a integração na época já começa a dar os primeiros passos e reflexos do ponto de vista econômico... Analisar essa integração do ponto de vista das cidades, onde se refletirá exatamente a questão econômica, nos aspectos sociais... Então ela surgiu muito em função de as cidades querem ter voz no processo de integração. Mas junto com essa preocupação existe o interesse grande de fazer com que as políticas públicas geradas nas cidades do Mercosul, pudessem ser também desenvolvidas em outros locais... e que tivesse um espaço de discussão. Por isso que a rede tem uma estrutura que funciona... Uma parte que é o Conselho... Que é um Conselho político... Que quer tratar dessas questões gerais do Mercosul e seus reflexos... E também há essas temáticas que tentam fazer essa função das políticas públicas."

Isso ocorreu em 1995, e, a partir daí, como foi acontecendo o trabalho da rede?

"Nesse período todo, em alguns momentos, algumas cidades assumiram e fizeram um bom trabalho... num momento de consolidar a rede... e outras cidades não conseguiram manter um mesmo ritmo da Secretaria Executiva anterior... Mas em um balanço geral eu acredito que a rede tem crescido muito... tem crescido desde 1995 não só em termos quantitativos... nós lá começamos... Não me lembro agora o número... em torno de 15 cidades e hoje nós temos

mais de 60 cidades... Mas crescemos em termos qualitativos... Várias ações foram amadurecendo nesse processo... Então a questão da institucionalização da rede... Que é um assunto que desde 1995 tem sido colocado em pauta... Hoje nós chegamos à conclusão que isso está amadurecido... Está amadurecido... Inclusive do ponto de vista onde há rede quer se colocar dentro do Mercosul. Já com o arranjo institucional do Mercosul... Que é o grupo do Mercado Comum... E também do ponto de vista dos governos centrais, porque nesse período todo, com a consolidação da rede, os governos centrais... O Ministério de Relações Exteriores de cada país passou a reconhecer a importância da Rede... porque a gente começou a demonstrar resultados, tanto do ponto de vista das temáticas como também do ponto de vista político. Então várias discussões foram feitas... Vários seminários... Vários debates sobre a questão do Mercosul, envolvendo o governo local... Vários projetos se consolidam hoje do ponto de vista cultural, social... Que não só numa relação com a rede, mas mesmo projetos de cidades em uma cooperação bi-lateral, que acabaram se efetivando em função dessa proximidade. Porto Alegre com um projeto na área cultural importante, Porto Alegre—Buenos Aires, Buenos Aires—Porto Alegre, Porto Alegre—Montevideo, Montevideo—Porto Alegre, esse ano, Porto Alegre com Rosário. Então são projetos que estão consolidados, que fazem uma verdadeira integração e não é uma integração dos governos locais... É uma integração da comunidade, da sociedade, porque nesse projeto de Porto Alegre—Buenos Aires, Buenos Aires—Porto Alegre, hoje há uma integração muito forte entre os artistas... Integração, se o Governo hoje, deixasse de organizar isso, ele sabe que isso poderia acontecer de qualquer forma. Então isso é o objetivo nosso da Prefeitura, de participar desse processo de integração, a gente quer levar esse processo de integração para a sociedade. Inclusive levar o aspecto positivo dessas políticas todas que a gente pode integrar, mas também levar uma discussão dos reflexos do processo de integração para a sociedade. Se isso existe vantagem em relação ao estado em relação a Porto Alegre, do ponto de vista econômico. Nesse sentido eu acho que a rede tem cumprido um fator importante... Que a partir do momento em que a rede se consolida, há, por um lado, uma relação cada vez mais forte de integração das políticas e também há uma disseminação dessa realidade e importância dessa disseminação do poder local no processo com a sociedade. A sociedade está interagindo com o poder público nesse aspecto do Mercosul. Porto Alegre hoje é a capital cultural do Mercosul. Há várias políticas na área do meio ambiente, desenvolvimento econômico local, que a gente vai pouco a pouco construindo... ".

Tu falastes no crescimento das cidades, que praticamente cresceram seis vezes, passaram de 11 para mais de 60 cidades em cinco anos de atividade. Como se deu esse agregar, esse agrupar ?

"Quando se criou a rede, a idéia que nós tínhamos era fazer uma rede que envolvesse cidades-capitais, cidades que tivessem uma importância na nação ao Mercosul. Por isso, inclusive no estatuto se estabeleceu que as cidades teríam que ter uma população superior a 500 mil habitantes... Mas com a consolidação do trabalho na rede, começou as cidades que tem realmente uma influência sobre o entorno delas, Porto Alegre tem influência sobre o seu entorno, Montevidéu tem também influencia sobre várias cidades... São referências... Buenos Aires.... Começou a outras cidades vierem a participar da rede... E a partir de uma demanda muito forte dessas cidades, que são cidades médias e muitas vezes também tem que se considerar existe uma diferença muito grande entre a estrutura política de cada país, Uruguai é um país que tem 5 milhões de habitantes onde montevidéu é a cidade mais importante. Então ela representa ali, quase como se fosse um estado, em termos de organização e em compensação tem cidades no Uruguai... Cidades importantes, mas que tem uma população muito pequena, mas tem uma posição muito privilegiada como por exemplo Riveira, tem que estar integrado no Mercosul por uma questão física, Riveira e Livramento são cidades que estão muito integradas, estratégicas.... Então Riveira tem lá uma população de 50 mil habitantes, tem que participar da rede... Então começou a sinalizar esse aspecto, da localização, da importância e pela mão de várias cidades foram-se incluindo outras cidades... Mas também tinha que se estabelecer um critério, porque para participar de uma rede como essa, exige deslocamento, exige uma consistência do ponto de vista de políticas públicas, a cidade tem que ter uma estrutura... Então por isso nós consideramos a modalidade de sócio efetivo e sócio postulante... Uma cidade que é pequena, que não tem a importância de uma cidade que é capital, ela tem que mostrar em um primeiro ano uma participação efetiva para poder se consolidar na rede e se tornar sócio efetivo. Mas eu acredito que isso tem sido... Havia uma preocupação inicialmente com um inchaço da rede, mas eu acredito que as cidades menores têm reconhecido o seu papel dentro da rede e tem participado muito mais das temáticas e das reuniões de cúpula. Elas estão aprendendo muito com esse processo em razão das temáticas...".

Interessa saber como se dava a visão de mundo de vocês, no sentido de, olha vocês no momento que estão agrupadas, vocês podem ter informações... Como era isso? Porque é impressionante o crescimento...

“A gente tem uma visão... Uma referência das cidades, que é o próprio processo da União Européia, de integração de lá. Então é uma referência. A integração da rede está referenciada nisso. Que tem na Europa também as Eurocidades. E a representação do poder local na Europa é a representação que existe... Que tem lá de ser um órgão consultivo... Então nós muito nos baseamos nessa experiência européia, adaptada com nossas experiências daqui. Agora todo esse processo de crescimento da rede se deu através de uma demanda muito forte que a rede foi absorvendo e tentando encontrar um espaço para cada cidade, nunca tentando deixar uma cidade de fora... Então quando apresentava o pleito através de uma outra cidade que vinha para o Conselho, era tratado esse pleito sempre com muito respeito... em considerar que a cidade tem uma determinada importância... No fato que a cidade também está querendo participar... Significa que ela tem uma visão importante, do ponto de vista do papel que a cidade hoje representa, e essa facilidade que hoje ela tem de relação também no mundo... que é uma coisa bastante nova... Essa coisa da cooperação descentralizada é algo muito novo... As cidades começam a se relacionar fortemente a partir da década de noventa mesmo... Metade da década de 90, considerando cidades da América Latina... Que na Europa as cidades têm muito mais facilidades de integração, porque já existia um processo de integração... Mas hoje as cidades, elas conseguem uma ação muito forte, direta com outras cidades e mesmo com organismos internacionais... Coisa que até pouco tempo atrás não acontecia... Sempre quando se dava essas relações ... Eram feitas pelo Ministério de Relações Exteriores de cada país... Ou através dos chamados irmanamentos... Que eram processos importantes.... Nós temos vários processos aqui em Porto Alegre de irmanamentos com outras cidades, mas que são muito genéricos e muito relacionados com o aspecto cultural, mas nunca política pública mais efetiva, em alguns campos. Então, acredito que todas as cidades que participam da Rede têm uma visão que é uma visão comum, que, na realidade, hoje, ela tem um papel importante do ponto de vista do desenvolvimento econômico local; a cidade não pode ficar de braços cruzados frente a todo o problema econômico que existe na América Latina... Ela vai ter que também fazer ações que venham a dirimir os problemas sociais que a gente tem de emprego, o apoio à pequena empresa... Então, isso é uma visão que as cidades que participam na Rede têm. Que a cidade hoje ela é importante, ela tem que ter voz nesse processo e ela tem que ter respostas a várias questões. Não basta dizer que o Governo Central ou Federal tem que resolver... Existe um interesse comum na rede que a maioria das cidades tem problemas sociais e econômicos... Então isso tem que ser buscado com políticas públicas, que se necessita é um modelo de desenvolvimento econômico que contemple essa questão social, mas ao mesmo tempo elas sabem que mesmo que o Governo Federal não haja dessa forma, a

cidade tem que agir, tem que ter políticas públicas que respondam a isso, então, é uma visão que o próprio município tem um papel importante... que ele tem que agir, agir significa construir políticas públicas e a Rede de Mercocidades, nesse aspecto, pode contribuir... e muito. Porque nós temos um prêmio de Mercocidades de Ciência e Tecnologia... É um prêmio importante... Tem vários projetos ali que hoje são utilizados, um primeiro prêmio que foi lá em 1997, que foi ganho por Córdoba. Esse projeto era um projeto de construção de casas populares a baixo custo... Isso já está utilizado em montevidéu, em várias cidades, e mesmo em Porto Alegre... Claro, adaptado à realidade. Já tivemos, nesse mesmo prêmio, uma menção honrosa, com um projeto de diesel metropolitano, que os ônibus trafegam com diesel especial, emite menos monóxido de carbono... Então, esse diesel metropolitano, nós já tivemos várias reuniões com Rosário e várias cidades, para conhecer a experiência que está lá...".

E aplicaram?

"Aplicaram! Nós temos também uma outra edição, um projeto do DMAE, que mede a balneabilidade do Guaíba. Um modelo matemático calcula, a partir de várias variáveis, a contribuição para a balneabilidade, ou não, do Guaíba. Isso também está sendo disseminado para várias cidades que têm interesse nessa área também".

Tu sabes as cidades que demonstraram interesse?

"Rosário, e a cidade de Buenos Aires, então quando eles fazem algum seminário, Porto Alegre fez um seminário com o meio ambiente, então existe um processo de integração nesse sentido... Então agora Porto Alegre teve no ano passado, um prêmio, também de Menção Honrosa, um *software* de projetos para estradas, é um *software* bastante interessante e também está abrindo mercado para essa pequena empresa no Mercosul, o fato dela ter sido premiada, abre a possibilidade para que ela possa vender esse projeto para o Mercosul... Então é um processo de integração ótimo, que as cidades se conscientizam que ela tem que fazer alguma coisa...

Muito interessante, tu poderias me dar mais exemplos dessa utilização de projetos vencedores das temáticas por outras cidades?

"O ideal é que a gente está abrindo um novo caminho, diante das dificuldades dos governos locais de buscar recursos através de projetos de cooperação técnica, nós começamos também a construir projetos conjuntos da rede, por exemplo, na área social, nós fizemos projeto que nós chamamos de agenda

social do Mercosul, que foi encaminhado para a OEA... O projeto não foi aprovado, mas é um projeto interessante, porque conseguiu juntar projetos de várias cidades, e tentar montar aí um esquema de seminários, mesmo de capacitação nessa área de assistência social e políticas sociais. Também nós estamos trabalhando em um projeto na área de resíduos sólidos, onde nós vamos construir, a partir da temática de meio ambiente, um projeto conjunto para capacitar o município nessa área de gestão ambiental, principalmente nessa área de resíduos sólidos... Que nós já temos o apoio da Cooperação Francesa em que ela vai nos ajudar a formatar um projeto, para a gente encaminhar para outros agentes financiadores, BIRD, Banco Mundial com apoio da Cooperação Francesa. Então a rede também está começando a trabalhar em termos de projetos conjuntos, que é um aspecto importante que também pode ajudar... Então são várias ações que estão sendo realizadas... Por isso que eu digo que a rede vem crescendo e consolidando... Claro, com problemas..."

Quais?

"Algumas temáticas, por exemplo, não funcionam, porque às vezes alguma determinada cidade, assume e não consegue levar adiante, no outro ano assume uma outra cidade... E sai um projeto interessante... Das 12 temáticas, oito temáticas funcionam bem e fazem projetos interessantes, outra não tem... Mas pode variar a cada ano... Mas fazendo uma avaliação geral, a rede está se consolidando cada vez mais...

Muitas vezes uma unidade temática deixa de funcionar por falta de motivação daquela coordenação...

"Exatamente, a Coordenação assume e ela não é capaz de fazer... Então isso é um problema... Mas ele tende a ser melhorado, porque quando surgiu a rede nós tínhamos 10 temáticas, dessas 10 funcionavam três ou quatro, hoje nós temos 12 e funcionam oito... Bem... Eu acho que a tendência é melhorar, porque cada vez que uma cidade não assume uma temática de forma adequada, ela é criticada, então a próxima que assumir vai ter que mostrar trabalho...".

A Secretaria Executiva não deveria atuar mais firmemente, quando ela vê que as ações ou atividades não estão a contento?

"Ela atua, ela tem que coordenar todo o calendário, cada temática no próprio estatuto tem que fazer duas reuniões por ano... Existe um controle, mas é que tem coisas que não dá para controlar, porque depende de vontade política, muitas vezes a estrutura daquela cidade... Então a gente tenta fazer isso, mas

às vezes não consegue... Mas ela tem um papel importante porque ela tem que coordenar essas ações todas... Estabelecer um calendário que não coincida as reuniões temáticas no mesmo dia, para que as cidades possam participar, então tem várias questões que a Secretaria Executiva tem um papel importantíssimo...".

Entrevista A.3: Depoimento oral de José Eduardo Utzig

Nome: José Eduardo Utzig
Local da entrevista: gravada na Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia (SECT), em Porto Alegre, no dia 11.05.00.
Data de nascimento: 30.04.60.
Local de nascimento: Porto Alegre.
Formação: Graduado em Sociologia pela Fundação Escola de Sociologia de São Paulo e com Especialização em Administração Pública pelo Massachutes Institute Tecnology.
Filiação partidária: Partido dos Trabalhadores.
Ocupação atual: Secretário Substituto da Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia.

Podemos começar, como se deu a constituição das Mercocidades?

"O que me consta a idéia da constituição da rede de Mercocidades tem duas origens distintas. Uma aqui em Porto Alegre, e paralelamente surgiu também no Paraguai... Mas dentro do mesmo período... Nós em 1994 quando eu assumi a Secretaria de Captação de Recursos por orientação do Prefeito, discutindo com o Prefeito nós discutimos uma idéia e depois concretizamos de transformar a Secretaria de Captação de Recursos em uma Secretaria que incorporasse também a Cooperação Internacional... Que envolvia uma idéia de estabelecer um intercâmbio em um nível mais abrangente com cidades fora da América Latina e conectava com todo o trabalho de cooperação financeira que nós estávamos fazendo, que é a atividade de captação de recursos... E quando nós decidimos incorporar essa dimensão nós começamos construir uma estratégia política... O que seria o centro de atividade dessa área de cooperação internacional. Identificamos que essa área deveria ser incorporada por nós como uma questão decisiva. É importante dizer que naquela época o Mercosul estava ganhando velocidade... Foi um período posterior ao Plano Real aqui... As nossas relações com a Argentina estavam ficando mais aquecidas... E obviamente envolvia o Uruguai e o Paraguai. E era um movimento ao mesmo tempo de muito aquecimento nas relações das cidades internacionalmente. A gente tinha notícia

de uma rede forte na Europa: as Eurocidades, nós mantínhamos algum nível de relações com algumas cidades na Europa, também com algumas federações. Então nós definimos que isso seria o centro da nossa atividade, que nós deveríamos constituir uma rede de cidades. Nós inclusive fizemos um *work-shop*, bem no início de 1995, que nós definimos como uma estratégia central. Incluisve, na época, o Itamaraty participou desse seminário, dois Embaixadores... Um o Jorge Ribeiro e o outro o Embaixador César Pimentel, que nós tínhamos relações com o Trade Point que também entrou pela Secretaria e que se tornou forte.... Então nós tínhamos muito essa questão, como é que uma cidade poderia ter voz ativa no contexto do Mercosul e criar uma polarização em uma idéia diferente no Mercosul partindo da base, de baixo. Então nós definimos isso: constituir uma rede de cidades que nós definimos de Mercocidades. Isso foi no início de 1995 e definimos um conjunto de ações. A primeira ação foi a seguinte: eu era Secretário na época e quis visitar um conjunto de cidades no Mercosul propondo essa idéia. Quando nós começamos isso nós ficamos sabendo que Assunção tinha realizado uma reunião... Não participaram muitas cidades, mas nessa reunião estavam discutindo essa tema: integração de cidades. A primeira cidade que eu realizei foi em março de 1995, eu fiz uma viagem, visitei primeiro Assunção, e nós discutimos essa idéia, tomamos contato com essa informação... E depois disso eu fui a Santiago do Chile... Santiago é uma situação um pouco diferente, Santiago é dividida em várias unidades administrativas, são 18 unidades administrativas, Grande Santiago, Santiago e mais a região metropolitana... Mas eu estive na municipalidade de Santiago e tinha um trabalho forte de integração internacional. O Prefeito na época era o Presidente da IULA que uma das principais entidades internacionais... Nós discutimos essa hipótese lá com eles... Depois eu fui a Buenos Aires na época o governo não eleito, indicado, que se interessou sobre o tema também que era peronista... Depois eu fui à Córdoba na Argentina que também se interessou muito pela idéia... Buenos Aires e Montevidéu. Nessa rodada toda que a gente fez, nós discutimos essa hipótese de criar uma rede de cidades... Mais fazendo sondagens... Nós a partir daí aceleramos esses contatos durante o ano de 1995 e em meados de 1995 nós realizamos uma reunião aqui em Porto Alegre e já iniciamos também uma costura com cidades brasileiras. Notadamente com Rio de Janeiro, com Curitiba, Belo Horizonte, Brasília também. Nós procuramos desde o início dar uma conotação mais abrangente, mesmo em cidades coordenadas por outros partidos.E tivemos uma boa parceria com outras cidades. Então nós organizamos uma reunião em Porto Alegre... Acho que deve ter registro na Secretaria, e essa reunião foi muito importante, porque essa reunião definiu uma comissão organizadora da primeira reunião das Mercocidades. Definiu uma idéia preliminar de áreas temáticas e definiu a data da reunião para Assunção, já que Assunção

tinha interesse realmente de fazer em Porto Alegre, como Assunção tinha já realizado uma reunião preliminar... Eles queriam muito fazer essa reunião, e a gente concordou de fazer lá e criamos uma Comissão de organização que ficou situada em Porto Alegre e Assunção. Eu viajei duas vezes a Assunção depois disso e fizemos muitas reuniões lá sobre estatutos... Assunção queria já fazer uma sede permanente lá... Queria uma Secretaria Executiva... Nós lideramos um movimento contra essa idéia, para que fosse uma coisa menos institucionalizada em um primeiro momento... E aí no final desse ano nós fizemos uma reunião em Assunção... Eu acho aí, emito uma opinião, nós, aqui em Porto Alegre, quando começamos a trabalhar com a Rede, procuramos nos informar muito do processo que aconteceu na Europa, aonde houve um conjunto de cidades médias que lideraram esse processo... As cidades maiores tiveram uma participação menos ativa, porque, por si só, já são uma força política muito grande. Eu me refiro, por exemplo, a Londres, que não tinha uma participação muito grande, e acho que nunca teve, Paris também menos... Tinham cidades muito importantes: cidades portuguesas, cidades espanholas, Barcelona, sobretudo, cidades italianas, com muito destaque para Bolonha... Cidades que comandaram aquele processo, cidades alemãs, várias cidades dos países nórdicos, cidades muito importantes... Então, nos inspiramos muito nesse processo, a Europa era uma experiência de integração regional, integração de países muito mais avançada do que a nossa. O que a gente percebia é que as cidades faziam um movimento importante de se fortalecer nesse processo... de se fazerem ouvir, elas tinham já uma interlocução, chamada de Comunidade das Regiões, que era um setor importante da União Européia, depois passou inclusive a ser dirigido pelo Pasquoal Amaral, Ex-Prefeito de Barcelona... Mas a gente também viu que eles tinham um processo que era muito diferente do nosso, pois era uma rede muito grande. A nossa idéia aqui de constituição da rede foi... Nós do ponto de vista de Porto Alegre, teve um papel importante de protagonista, nós vislumbrávamos duas situações mais importante para impulsionar a criação da rede. Uma primeira que nós identificávamos que o processo de constituição do Mercosul era um processo institucional entre países que tinha um corte exclusivamente econômico. Nesse ponto de vista econômico, as grandes empresas, sobretudo as multinacionais, lideravam a integração do ponto de vista de criar uma situação melhor de mercado, e identificávamos que essa integração era, sobretudo, uma integração por cima. Não tinha nenhuma... Os demais mecanismos para fazer uma integração social, a partir dos interesses dos grupos menos favorecidos e mesmo do cidadão em geral... A pauta estava totalmente fora. E nós achávamos que a entrada das cidades poderia criar uma polaridade distinta de integração. Iria ter o poder local inserido nesse processo defendendo uma agenda social, política e econômica inclusive, mas do ponto de

vista dos interesses das empresas médias, além dos interesses dos trabalhadores, e criar uma polarização forte estabelecendo uma nova agenda para o Mercosul, para integração, que reforçasse também o papel das cidades nesse processo. E ao mesmo tempo, as coisas não estavam desconectadas, nós achávamos que era possível que nós desenvolvessemos uma concepção de trabalho em rede efetivamente e nós conseguimos criar uma agenda comum também de trabalho de integração e cooperação entre as cidades. Não só criar uma associação de cidades que normalmente acontece, que uma associação para defender os interesses dos associados, mas além disso uma determinada concepção de Mercosul, nós estabelecermos uma agenda de cooperação entre as cidades para estabelecer intercâmbios econômicos, culturais, administrativos... Procurando ver problemas comuns, disponibilizar a informação, agenda fiscal dos municípios, com toda a diversidade que é o nosso país, também depois lá no Chile... Nós identificávamos que havia um conjunto de temas que poderiam produzir resultados muito interessantes entre cidades... E achávamos que em nenhum momento a rede teria de ser uma associação aberta, que qualquer um passasse a integrar quando quisesse... Nós deveríamos estabelecer um certo perfil de cidades estratégicas, para manter um certo controle na questão da integração e em fazer que a rede tivesse produtividade e foi essa idéia que predominou na reunião de Assunção, que foi a reunião que fundou... Foi uma reunião politicamente forte, um conjunto de cidades... Que tiveram em torno de 15 cidades, estavam todas as cidades importantes, as maiores cidades brasileiras, depois a Argentina, Uruguai e Paraguai participaram só as cidades capitais. Nós discutimos muito naquela ocasião critérios de cidades. Foi uma reunião politicamente importante, uma presença forte de Prefeitos... O Raul Alfonsin esteve presente nessa reunião, criador do Mercosul... E definimos ali um conjunto de comissões temáticas. A grande polarização da reunião, foi na verdade... Eu reconheço, de um lado uma concepção já com uma linha mais definida, com tudo sede, secretaria executiva, nós liderando um movimento contrário a isso e estava acontecendo ali uma disputa de poder entre Porto Alegre e Assunção e nós resolvemos fazer um acordo... Não levamos essa disputa até o final... A gente concedeu que Assunção deveria ser a primeira Secretaria Executiva e toda a questão de concepção que ficou mais próximo daquela que nós sustentávamos... Quase todas as cidades que participavam aderiram a essa idéia e Assunção acabou retirando... Então Assunção acabou sendo a Secretaria Executiva no primeiro ano e foi um trabalho mais difícil, porque foi um trabalho mais de constituição da rede e das comissões temáticas que foram muito variadas o funcionamento delas em função do interesse real das cidades e da priorização que as cidades davam... Nós tivemos todo o primeiro ano.... Algumas unidades temáticas funcionaram bem, outras mais ou menos e realizamos

então a segunda reunião em Porto Alegre, que foi uma reunião muito mais forte... Não apenas com mais cidades mas uma presença importante do De La Rua que tinha sido o recém-eleito Chefe de Governo em Buenos Aires... Tivemos mais de 20 cidades aqui, integramos o Chile, houve uma primeira presença importante de Ministérios... O Ministro de Relações Exteriores aqui no Brasil veio... O Ministro Lampreia veio, também o Botafogo e nisso uma relação mais orgânica com as Eurocidades, esteve presente aqui em 1996 na época o Prefeito de Bilbao no país basco que iria sediar a reunião seguinte das Eurocidades que era o Vive-Presidente das Eurocidades. Porto Alegre a partir dali assume a Secretaria Executiva e nós procuramos fazer a partir dali vários movimentos... Procuramos em primeiro lugar, dar mais regularidade ao funcionamento da Secretaria Executiva, criando algum mecanismo de mecanismo mais permanente com as cidades... Nós fizemos um Boletim das Mercocidades, que eu acho que depois não teve seqüência, criamos uma página das Mercocidades na *internet*... Mantínhamos um trabalho permanente com todas as cidades que coordenavam as diferentes unidades temáticas... Existiam nove linhas temáticas na época, procuramos estimular um calendário de atividades, de cooperação mais permanente das Mercocidades e procuramos fazer um credenciamento mais forte das Mercocidades aos governos federais... Depois eu menciono como até nós conseguimos fazer isso... Nós também fizemos um movimento mais forte com as Mercocidades. Nós em seguida depois da reunião de Porto Alegre, nós, eu e o Tarso, estivemos na reunião das Eurocidades em Bilbao, no país basco, uma presença importante lá... Que definimos uma agenda comum com eles... Logo depois nós fizemos uma reunião com o Conselho Consultivo das Mercocidades aqui em Porto Alegre. Nessa reunião nós os convidamos para virem aqui de novo. Veio a Vice-Prefeita de Bilbao, o Prefeito de Bolonha também se tornou um interlocutor importante, abrimos relações forte também com outras instituições, com a Federação Mundial de Cidades tínhamos uma relação forte a partir da França sobretudo e demos seqüência àquele movimento de sustentar as Mercocidades em todos os países do Mercosul. Nós fizemos uma reunião importante em Assunção que foi paralela à Reunião de Cúpula dos países do Mercosul, nós encaminhamos uma carta das Mercocidades, vários Prefeitos presentes, nós entregamos para o Fernando Henrique Cardoso... O Presidente do Paraguai à época, que eu acho que era ainda o Asmoze, o Memen e o Freire. Depois a gente deu seqüência, nós fizemos uma reunião em Montevidéu, mas aí não estava mais Porto Alegre na Secretaria Executiva, também de cúpula das Mercocidades, mais uma vez nós comparecemos... Então quer dizer a gente procurou trabalhar assim, para ir criando condições para uma relação mais permanente com outras cidades e estimular um movimento de intercâmbio grande criando instrumentos mais permanente de relacionamento entre

as cidades, que eu acho que fomos relativamente bem-sucedidos, porque a gente criou uma dinâmica, deu regularidade, mas em certa medida isso não teve seqüência depois... Porque, enfim foram outras prioridades quando Córdoba assumiu (depois de Porto Alegre foi Córdoba). A reunião seguinte de Córdoba coroou esse processo, uma reunião mais forte, mais cidades querendo aderir, a gente fez todo um envolvimento nas cidades, nós criamos lá em Córdoba... Foi um conjunto de reuniões paralelas, setoriais, comunitárias, mulheres... Procurando dar a esse movimento uma integração mais de cidadania, de movimentos sociais, também na área empresarial, aqui em Porto Alegre, paralelamente ao evento nosso, nós fizemos uma rodada de negócios, um seminário de comércio exterior para pequena e média empresa, foi uma rodada de negócios... Importante dizer, situando isso que nós nesse contexto de Mercosul, nós, Cidade de Porto Alegre, nós também começamos a tomar um conjunto de iniciativas que estavam integradas nesse processo de integração bi-lateral muito forte com outras cidades... Nós achávamos que isso soldava esse movimento...".

Com a Rede de Mercocidades ou fora da Rede?

"Era um processo que se dava na mesma direção! Embora com movimentos distintos, com ações distintas... Por exemplo, nós nesse processo de relações internacionais estabelecemos uma relação muito forte com Buenos Aires. Eu diria com três eixos fundamentais. Um eixo que foi integração cultural, com uma coisa que foi muito longe que continua até hoje, nós fizemos em conjunto com a Secretaria da Cultura daqui, que foi a realização de uma programação cultural forte... Nós fomos um pouco antes de novembro de 1994, quando houve o segundo Porto Alegre em Cena e eles estiveram presentes aqui e nós engatilhamos a idéia de uma amostra cultural de Porto Alegre lá... E aí nós fomos em 1990 fazer uma reunião preparatória lá e aí estabelecemos uma reunião forte com as Embaixadas... Há um movimento forte de integração Buenos Aires—Porto Alegre, Porto Alegre—Buenos Aires... Um movimento forte de integração na área administrativa que teve como carro chefe a temática da participação, que em seguida surgiu a questão das eleições em Buenos Aires, primeira eleição direta para Chefe de Governo em Buenos Aires... E esse tema de orçamento participativo interessou muito e nós estabelecemos relações com dois partidos que se interessaram mais... O que era mais próximo com o PT, mais para a esquerda e com o radical, o De La rua esteve aqui antes de ser eleito e se interessou pelo tema, até foi curioso, porque no primeiro Porto Alegre—Buenos Aires, o Tarso foi o centro de um debate sobre a temática do orçamento participativo, que assumiram o compromisso de implantar lá... E na

seqüência depois de “n” visitas que nós fizemos lá e eles fizeram aqui para conhecer o processo e começaram a difundir e nós para auxiliar eles... E também um movimento forte nessa área de pequena e média empresa com várias rodadas de negócio em vários setores, confecções, que nós constituímos uma dinâmica em integração com Buenos Aires... Fizemos em outro nível também com Rosário, na Argentina, eles fizeram muitas relações conosco, com Montevidéu uma relação muito forte... Então a gente foi procurando criar no decorrer desse processo uma relação forte também com cidades brasileiras... Estabelecemos uma relação muito forte com Rio de Janeiro, na área de tecnologia, incubadora, tecnópole, mesmo sendo de outro partido, sempre houve muita afinidade para trabalhar, independentemente de filiação partidária...”.

Isso tu atribuis que faça parte do movimento das Mercocidades ou fora?

“Não eu acho que foi um movimento totalmente integrado... Não teriam acontecido esses movimentos de integração forte bi-lateral se não tivesse um conceito maior de fazer uma integração horizontal de cidade à cidade... Então eu acho que esse movimento ajudou muito a Porto Alegre se projetar internacionalmente, na medida em que nós comandamos o negócio das Mercocidades, uma cidade que estava não sozinha, mas na linha de frente... Somado com movimento que nós fizemos de projeção internacional de Porto Alegre, a partir da idéia do orçamento participativo, Porto Alegre se tornou um personagem muito importante da cidades internacionais... Nós representávamos o Mercosul na relação com autoridades européias, e nós tínhamos um processo interessante que interessava as cidades, a Federação das Cidades Unidas queria Porto Alegre nesse movimento na linha de frente... Nós abrimos uma relação privilegiada com Barcelona, isso se articulou com um movimento que nós fizemos com as Nações Unidas, com o BID, com o Banco Mundial. Foi na verdade um processo que foi somando rapidamente, com base nesse conceito, de integração regional e daí para uma integração mais abrangente em nível mundial, integração horizontal com as cidades, fazer com que as cidades se tornassem um pólo de poder no processo de integração, estimular um intercâmbio, fizemos de forma muito integrada. A gente entrou em um circuito diferente. A partir da entrada nesse circuito e se tu tens uma noção de objetivo de projeto e de proposta, cria muito espaço... Acho que foi isso que moveu... E acho que a rede foi ganhando consistência, várias temáticas começaram a funcionar, sempre desigual que é perfeitamente natural, depende muito da cidade que lidera no momento, mas foi contornado, mas foi ganhando um corpo, cada vez mais cidades começaram a querer entrar, isso só torna muito mais difícil com mais cidades, um processo de cooperação e integração em rede... Eu acho que o movimento foi ganhando

corpo e enfim, depois eu não acompanhei mais... Mas até onde eu sei ela continua em vigor, igual... Eu penso que ela deveria dar um passo diferente...".

Que tipo de passo?

"Eu acho, que deveria agora criar estruturas institucionais para alimentar o processo, talvez fora a idéia de se criar um local que seja... que vai condensando esse acúmulo, talvez um mínimo de burocracia permanente... Acho que tem um lado, que na época a gente se preocupou muito quando estávamos na Secar, mas não conseguimos impulsionar, que era criar um política de formação de quadros procurando uma integração a partir de uma ótica local. A gente chegou a discutir isso com uma instituição com sede em Montevidéu, chama-se CEFIR, eu chequei a mandar um funcionário para lá, eu estive lá discutindo com ele isso, nós tínhamos a idéia de discutir com ele a formação de quadro a partir das cidades que conhecessem a integração, que integrassem mais a União Européia, a gente sabe que as cidades lá tiveram esse processo, que foram se constituindo uma espécie de burocracia da integração local. Dando estabilidade para o processo, isso é uma coisa importante que se começa a discutir nas Mercocidades.

Ou seja, fazer com que o próprio quadro de funcionários que estavam operacionalizando a Rede pudesse ter vida própria e não dependesse de uma instância superior dentro da Rede, ou seja, sujeito à vontade própria...

"De encontrar um ponto de mediação aí. É claro que as cidades têm que comandar o processo, a cidade que coordena tem que estar na frente, porque senão, tu tiras os personagens centrais, que são os municípios e os prefeitos, e até a figura que tem mandato por voto, a figura política que tem estatura para representar politicamente, tem que estar à frente disso, mas tu ao mesmo tempo criando estruturas mais permanentes, criar um quadro de funcionários nas próprias cidades que operem a política de integração. Um quadro mais permanente, uma burocracia mais permanente. Porque essa temática da integração das cidades é muito recente, até pouco tempo atrás a cidade tinha um assessor de política internacional. Nós aqui fomos mais adiante, nós criamos uma Secretaria que tinha também essa incumbência, um setor que cuidava especificamente disso, mas não de funcionários permanentes...".

Talvez no Brasil seja uma idéia nova...

"Foi uma idéia nova na época... o Itamaraty inclusive enviou um assessor...".

Era a Assessoria de Relações Exteriores que a Márcia Donner estava capitaneando?

"Não depois eles definiram uma outra pessoa, e teve inclusive mais de uma reunião, que foi para cuidar essa integração a partir das cidades...".

Como cuidar da integração?

"Para acompanhar, para estimular, nós discutimos muito com as embaixadas brasileiras, aqui no Mercosul. Tivemos reunião inclusive com o Ministro Lampreia sobre esse tema, o próprio Fernando Henrique... O Tarso na época liderou aqui também uma comitiva de instituições aqui de Porto Alegre, para discutir o papel de Porto Alegre no Mercosul, integração a partir das cidades... Eu me lembro que nós conversávamos muito na época com o Embaixador do Brasil na Argentina, o Marcos Azambuja, e ele dizia que os países, na realidade, faziam a moldura do quadro; as estruturas e as relações mais cotidianas, eram os atores locais, as empresas, as entidades sindicais, as associações... Era toda uma idéia que existia de ativar a integração a partir de atores locais, regionais, e a gente sempre esteve interlocutando com o Itamaraty para sensibilizá-los para essa outra interlocução da integração... A rigor, todo o trabalho de relações internacionais é um trabalho de países... Que a gente chamava de cooperação, nós faziamos a cooperação, que é uma relação formal, institucional que é feita pelos países, mas era um outro conceito".

Isso é o que tem dificultado, tanto aqui no Brasil, na América Latina e na Europa, a institucionalização do próprio Comitê de Regiões na Europa, das próprias Mercocidades...

"Exatamente...E nós paralelamente as reuniões de cúpula do Mercosul, havia uma discussão forte, entre nós e nós propunhamos essa agenda política, ao Presidente, ao Ministro de Relações Exteriores,porque nós achávamos que as estruturas do Mercosul de alguma maneira, deveriam incorporar esse movimento das cidades, de estabelecer um canal concreto de comunicação, tinha as várias instâncias do Mercosul e nenhuma contemplava um tipo de estrutura como essa... O mais próximo era o Fórum de Desenvolvimento Social, que era um fórum muito mais de corte corporativo, os empresários, os trabalhadores, que é uma coisa muito importante...".

É o Codesul?

"Não, o Codesul-Crecenea é uma articulação de governadores, do sul do país, de Mato Grosso e de algumas províncias da Argentina... E o Fórum de Desen-

volvimento Social é uma das instâncias previstas no Mercosul. O Mercosul tinha várias instâncias previstas, uma instância que era dos Presidentes, depois tinha uma de Ministros de Relações Exteriores ou de Fazenda, e depois tinha a idéia de uma instância com a participação da sociedade que era o Fórum de Desenvolvimento Social... E nós discutimos se era por aí que a gente teria de entrar, se nós iríamos constituir como uma associação ou constituir com o Mercosul... E nem sei como é que evoluiu esse debate e se ele evoluiu...".

Mas, no começo, ficou como um ente totalmente desvinculado do Mercosul...

"É, é uma rede autônoma que tinha suas lideranças, que pleiteava uma relação com o Mercosul, nós na verdade queríamos ser reconhecidos como um ator que tivesse direito de participar em alguma instância... Essa foi a nossa idéia... Para que nós pudéssemos colocar a nossa ótica da integração e propor uma agenda social, uma agenda inclusive da temática urbana...".

Mas têm funções específicas dos municípios na Constituição e funções que os municípios não têm... Então, teria que ver se essa interface entre União, Estados e Municípios...

"Claro! Isso está associado a todo um debate que nós fazíamos aqui em Porto Alegre, de processo de integração, em certa medida de redução das fronteiras regionais, ele desafiava com novas funções, novas tarefas, é um debate muito proposto pelos espanhóis, tem o principal teórico desse tema que é o Castells, que tem toda uma nova idéia do papel das regiões, das cidades, que deveriam ter um papel mais protagonista da temática econômica, criar projetos econômicos de desenvolvimento das cidades, cooperar e competir... Eu vendo hoje, acho que o Castells tem, em certa medida, ido um pouco além do que eu acho que aconteceu... Acho que os estados nacionais cumprem um papel decisivo ainda, a globalização é conseguida em grande medida pelos Estados nacionais, ao mesmo tempo houve uma revolução do papel dos Estados, as transnacionais talvez estejam à frente desse processo... Mas acho que uma cidade hoje tem que se posicionar de maneira diferente, e um pouco ter isso associado a essa visão que nós tínhamos em Porto Alegre, com a idéia de desenvolver uma política social ativa e combinar isso à tentativa de desenvolver um projeto econômico local, associado à idéia que nós deveríamos incorporar uma nova função às funções tradicionais do governo local. As funções de organizar o espaço urbano, que é uma função tradicional, talvez a mais tradicional de prestar serviços à comunidade — serviços de educação, saúde, água —, e a de organizar o espaço urbano, plano

diretor, meio ambiente, que também é essencial, mas incorporar duas funções tradicionais a uma nova, que é a função de protagonista do governo local como coordenador e articulador de um projeto que tem uma dimensão essencial disso, uma determinada inserção no cenário econômico, político, cultural, regional e mesmo mundial. Se perguntar a identidade a partir de uma idéia de integração."

Isso fica bem claro nos documentos do boletim da Secretaria Executiva, pois parece que existe um pleito dos componentes da Rede de Mercocidades que a Constituição não abrange...

"Exatamente, tinha toda uma discussão que nós fazíamos na época nessa direção, nós queríamos, em certa medida, revolucionar o papel das cidades, queríamos transformá-las de agentes passivos, onde o seu lugar está definido já pelas relações ordinárias entre estado e União — 'o papel das cidades é esse, esse...' —, em um papel ativo, de oposição e incorporação de novas tarefas, e que nós, aqui em Porto Alegre, tínhamos muito clara esta dimensão, e acho que, em certa medida, nós jogamos o papel que jogamos porque nós tínhamos essa missão, como uma estratégia política de governo, a gente não fez isso como um apêndice menor... A gente definiu isso como uma política importante de governo...".

Entrevista A.4: Depoimento oral de Raul Anglada Pont

Nome: Raul Anglada Pont.
Local da entrevista: gravada na Prefeitura de Porto Alegre, no dia 1º.06.00.
Data de nascimento: 14.05.44.
Local de nascimento: Uruguaiana.
Formação: Graduado em História pela UFRGS, em Porto Alegre, com Mestrado em Ciência Política pela Unicamp, em São Paulo.
Filiação partidária: Partido dos Trabalhadores.
Ocupação: Prefeito de Porto Alegre e Professor de Teoria Política I e II e de Introdução à Ciência Política durante o período 1977-91.

Podemos começar, que avaliação o Senhor faz da época da Secretaria Executiva, de setembro de 1996 a setembro de 1997, em Porto Alegre?

"Eu peguei o bonde andando... Eu era Vice-Prefeito do Tarso, então estava acompanhando, como membro do governo, os passos que nós estávamos dando enquanto Prefeitura nesse trabalho. Agora o meu período mesmo foi a partir de janeiro na condição de Prefeito até setembro. Isso fez com que alguns meses

durante essa primeira etapa o passo era que o representante do governo, que era o Prefeito e foi ele que acompanhou e dirigiu os trabalhos aqui da reunião que trouxe para Porto Alegre a Secretaria Executiva. Mas não houve nenhuma interrupção, nenhuma descontinuidade, nós continuamos comprometidos com a rede e Porto Alegre, sem dúvida, é a capital das capitais brasileiras, das capitais dos estados, a que tem um maior compromisso, maior assiduidade, maior regularidade. A ponto de que as cidades da Argentina, do Uruguai, quando se relacionam com o Brasil na questão da rede, conversam com Porto Alegre e não com Brasília. Porque Brasília é muito ausente, vai numa e não vai noutra, muda o governo, não tem continuidade... Enquanto que nós, ao longo desse período, talvez até pela proximidade, pela fronteira, por uma posição nossa que a rede é importante, nós sempre estivemos no Conselho. Ficamos apenas um ano, que Santa Maria insistiu, consideravam que as cidades pequenas estavam sendo secundarizadas, criou todo um constrangimento, numa das reuniões, acho que foi na de Córdoba, cobrando que queriam participar. Como nós estávamos ali não para fazer nenhuma disputa... Tudo bem, achamos que Santa Maria podia ficar. Mas acabou não funcionando, porque em uma cidade pequena, a estrutura de governo não tem a capacidade de mobilização, de presença, que tem uma capital como Porto Alegre. E no ano seguinte voltamos a estar no Conselho pelo Brasil. A coordenação é feita sempre pela cidade-Secretaria, a anterior e a que vai assumir depois. Esse trio é o que coordena de um ano para outro. E o Conselho é um órgão composto das cidades que mais têm se destacado nesse sentido. Então normalmente estão nele: Porto Alegre, Montevidéu, Buenos Aires, Rosário tem sido mais freqüente... Quer dizer, esse Conselho vem funcionando como uma base de referência. O importante da rede é que, vamos elencar algumas questões que nós avaliamos como positivas... Primeiro o fato de iniciar uma relação horizontal entre as cidades, coisa que não existia, nunca existiu nas relações diplomáticas, nas relações internacionais... Sempre se colocava isso como uma tarefa do Itamaraty, da diplomacia do Governo Federal, acho que isso foi rompido... E essa relação horizontal, passou a ser positiva, necessária, como ela é útil para as cidades, ela cria uma relação... No momento que se estabelece uma relação, é impossível fazer qualquer coisa no âmbito internacional, dentro do nosso ponto de vista, se não houver um mínimo de confiança, de conhecimento entre as pessoas... Há uma grande desconfiança, um grande descrédito, de que as reuniões internacionais sirvam para alguma coisa... Bem, a primeira coisa que a gente queria era criar um grau de confiança, uma relação de confiança, as cidades terem, através de seus governantes, uma relação com algum grau mínimo, apesar das divergências políticas, partidárias, programáticas... Já um grau mínimo de amizade, de conhecimento, sem o qual, eu acho muito difícil que se estabeleçam relações mais duradouras. Se

as pessoas não têm um mínimo de confiança que o outro prefeito é sério, que vai fazer as coisas conforme se combinou. Se a gente não estabelece essa relação, eu acho muito difícil... Eu acho que isso é um aspecto positivo. No nosso caso, nós não temos reeleição, mas a cada mandato, a cada Prefeito... Mas isso não impediu que a gente tivesse uma grande continuidade. Nas outras cidades, como tem a possibilidade da reeleição, isso tem feito com que algumas pessoas, como é o caso do Arana, o caso do Biner de Rosário, agora o De La Rua foi para a Presidência da República... Enfim enquanto ele estava no governo, também ele teve um compromisso sólido. Como o Filizolo de Assunção, depois o sucessor dele, já não teve a mesma freqüência, mas esteve presente em algumas reuniões... Porém todos eles, nós estabelecemos um grau de relacionamento pessoal, como o Prefeito de Córdoba, com o Prefeito Mabil, de Mar Del Plata, com o Prefeito de Concepcion do Chile. Com alguns municípios se criou alguma relação de amizade, com algum grau de identidade política, programática, que é decisiva para a gente levar a cabo, qualquer atividade subseqüente... Ou seja, para fazer o Porto Alegre—Buenos Aires, ou Buenos Aires—Porto Alegre, tinha que ter um grau mínimo de confiança, de respeito de até amizade, para que o Prefeito diga: 'esse pessoal é sério, já fomos a Porto Alegre, então vamos trazer eles aqui em Buenos Aires...' O mesmo raciocínio foi com Montevidéu... E isso permitiu que a gente já fizesse na área da cultura, várias idas e vindas, e isso acabou estreitando relações entre os Secretários de Cultura de uma e outra cidade, entre promotores de eventos de uma e outra cidade, entre artistas e compositores, e daí desdobrou uma série de contatos que até hoje existem, e vão continuar a existir... Por essa relação que a gente torna possível, entre cantores, pintores, artistas... Isso vale também para o prêmio de Ciência e Tecnologia entre cidades, que o Rio de Janeiro assumiu. Passou a fazer seleção, passou a capitanear esse processo, consolidou essa idéia que era um processo importante, e isso foi um outro instrumento sólido de relação entre as cidades, as premiações sempre foram bem recebidas, bem legitimadas, sempre foram vistas como objetivas, que os premiados mereciam os trabalhos que tinham sido realizados. Na área do turismo, também se criou toda uma relação entre Secretarias e Secretários de Turismo. Na área da educação, fizemos convênios e trocas de experiência com Buenos Aires, tivemos convênios com professores e estagiários daqui, os nossos foram para lá, irmanamos algumas escolas para manter o intercâmbio por mais tempo... Quer dizer, cada medida desta, são medidas que vão estreitando relações... A Secretaria de Indústria e Comércio promoveu algumas visitas, promoveu alguns intercâmbios, de promoção comercial também. Algumas dessas coisas nos possibilitaram inclusive contatos comuns com agências internacionais, agência canadense que nos financiou pequenos projetos aqui, pequenos projetos em

Montevidéu, de estudos de divulgação de trabalhos, de educação ambiental... Então estas coisas vêm favorecendo, vêm estreitando, uma relação que tem uma potencialidade grande de ser multiplicada... Ao menos eu avalio isso, que é perfeitamente possível nós avançarmos nesse aspecto. Então isso que eu vejo como positivo, claro que aí também tem outras coisas mais políticas, mas que não são menores. Dificilmente nós teríamos o sucesso no nosso seminário internacional, de democracia participativa, aqui em Porto Alegre em 1999, se não tivéssemos a base da Rede de Mercocidades. Por isso já nos abriu relações e contatos para fora, inclusive agora fizemos uma nova seqüência do nosso seminário de 1999 em Saint-Denis, em Paris... Ou seja, já consolidamos essa relação com Barcelona, temos um tripé: Saint-Denis, Barcelona e Porto Alegre, constituindo um observatório de materiais, documentos, livros... Consolidação de experiências para que esse observatório, se constitua e passe a ser divulgador de experiências de democracia participativa que temos aqui... Tudo isso para nós tem sido muito positivo... A Cidade de Porto Alegre, hoje, é uma cidade que qualquer das capitais, das regiões aonde você vai aqui na América, ou outros países, principalmente Espanha, França, e, em menor grau, Itália, devido a essas relações, nós somos hoje conhecidos. Em qualquer lugar, é possível chegar hoje... 'Ah, Porto Alegre do Orçamento Participativo? Porto Alegre da Rede?' Hoje nós estamos integrados na Federação Mundial, nos integramos a rede de cidades educadoras, estamos levando a rede de cidades educadoras para a rede de Mercocidades, estamos levando para a rede os resultados da nossa experiência em Saint-Denis e Barcelona... Então começa a estabelecer uma rede de troca de experiência... Olha, não tenho o número agora, eu, o Fortunati e os nossos funcionários que coordenam as nossas relações com a comunidade, o CRC ou o Gabinete de Planejamento, seguramente foram umas duas dezenas de cidades que nós fomos convidados a visitar, na Argentina na maior parte, e alguma coisa no Chile, mas principalmente na Argentina, no período eleitoral da Argentina. Porque as cidades, os candidatos e os partidos que estavam mais integrados à nossa experiência queriam conhecer o que é essa experiência de democracia participativa, o que é essa participação... Então, em várias cidades argentinas, nós fizemos conferências, palestras... E isso interessa para Porto Alegre, é um cartão de apresentação, é um instrumento forte de relação turística. Para cada reunião destas, nós levamos material, vídeos, informações turísticas, informações socioeconômicas, como fazemos isso também na Europa, levamos *data-show*, vídeos, material impresso, passamos a ter que imprimir os nossos materiais em espanhol, francês, enfim, isso deu para Porto Alegre, um *status* e nos desafiou a sermos muito mais ofensivos na relação externa, e eu não tenho dúvidas que isso tem sido positivo para o município".

Eu tenho uma pergunta em relação a essa ofensiva — se eu entendi bem — ao Governo Federal. Parece que a própria vida das Mercocidades, em relação ao Governo Federal, tem um desvio de enfoque. O Governo Federal relaciona-se com as Mercocidades, mas, dentro do discurso das Mercocidades, existem determinados aspectos que não fazem parte da própria função das cidades, como está determinado pela Constituição Federal.

"Primeiro eu acho que a rede não é contra o Governo Federal, também nem oposição ao Governo Federal. A rede surgiu como uma necessidade das cidades do Mercosul. Hoje nem é mais dele, porque 66 cidades da rede, e uma parte pequena das cidades (cidades da Bolívia e do Chile) nem são do Mercosul ainda. Mas já se integram, tem hoje mais cidades do Chile do que do Paraguai que é membro... Portanto começa a adquirir um caráter mais amplo, do que só a Rede Mercosul. Mas nós sentimos, por um lado, que as cidades querem ser protagonistas dessa relação... Não só nós, mas as outras também e outra, o Mercosul, a maneira que ele foi feito, foi uma forma muito autoritária, muito tecnocrática, ministerial, dominada por grandes monopólios, que tinham muito mais interesse de estabelecer o mercado dos seus negócios. Estabelecer uma melhor divisão internacional das montadoras de automóveis, de quebrar barreiras para ampliar mercado, do que uma integração efetiva dos povos, da gente. A ponto que hoje tudo aquilo que se refere ao capital ou ao negócio está ultrafacilitado. Ainda têm barreiras, têm cláusulas e processos de uniformização de alíquotas e tarifas alfandegárias que não estão resolvidos... Têm problemas mais estratégicos, do tipo, é impossível fazer uma união aduaneira ou um mercado comum, quando um país está indexado ao dólar e os outros não... Ou quando se tem um país indexado ao dólar e aqui se faz uma maxidesvalorização, isso quebra toda e qualquer confiança, é muito difícil isso... Ou os quatro países, ou cinco ou seis, fora esse canto aqui da América, teriam que trabalhar de forma muito mais harmoniosa e compatibilizar políticas cambiais e políticas monetárias nos seus respectivos países, tendo interesses comuns, que esse é o sentido do Mercado Comum, que é o que não acontece. Hoje a lógica é outra, é muito mais a submissão unilateral de cada um desses países ao imperialismo, ao Fundo Monetário, às grandes empresas, então esse é um complicador. Agora, do ponto de vista cultural, do ponto de vista do que tem sido incentivado são as trocas de experiências entre as universidades. Todas as áreas que eu já citei, que afetam os governos das várias cidades... Eu acho que isso é positivo, positivo até para ajudar a quebrar esse gelo, esse distanciamento, que sempre cada um desses países viveu em relação os outros. O Brasil, até certo tempo atrás, estava de costas para a Argentina, e vice-versa, a Argentina também. A

Argentina sempre foi uma economia muito mais reflexa da Inglaterra, da Europa e mais recentemente também dos Estados Unidos, e o Brasil a eterna colônia ibérica, depois de domínio inglês, americano, enfim, essa situação que faz parte da história... Eu acho que é positivo, para mim, acho que é muito positiva essa experiência, mesmo que a gente não tenha poder por enquanto, ou força ou capacidade para influir no sentido de mudar, novas franjas dos espaços em que a cidade possa influir... Ela influindo é positivo. Experiências essas de premiação, por exemplo, o Atlas nosso virou modelo para várias cidades terem o desafio de ter uma preocupação ambiental, ou terem um estudo, um levantamento, um diagnóstico semelhante ao nosso. A mesma coisa, nós aprendemos muito, com o pessoal de Córdoba, sobre construção de habitação popular, modelos arquitetônicos e materiais de construção para habitação popular. Quer dizer, essas coisas, eu acho que elas são positivas, independentemente de todos os limites que possuem. Por isso que nós continuamos animando essa participação e achamos que ela não deve depender, nem termos preocupação, se o Itamaraty, se Brasília permite ou não permite. É ir tocando isso, fazendo com que essa relação, como ocorre na Europa, as Cidades Unidas na Europa não ficam pedindo licença. Claro que é uma situação muito diferente, eles tem moeda única, as fronteiras estão muito mais integradas, a mobilidade interna é muito maior do que a nossa, o respeito, a identidade, a própria situação semelhante, de trabalho, de salários, também ajudam bastante. Aqui as desigualdades são muito grandes, mas elas são referências, até para mudar um ou noutro sentido do que se faz aqui. Por isso eu acho que é muito positivo. Acho que a gente deve continuar com essa experiência, já tem um desafio na área do esporte, de fazer um primeiro jogo do Mercosul. Começar com algumas categorias esportivas, depois ir crescendo. Eu acho que nessa área de experiência administrativa, se só isso tiver sido realizado, já teria sido um ganho, já teria sido um grande avanço. A gente quebrar aí alguns preconceitos, quer dizer, nós somos vizinhos, mas a gente conhece muito pouco, o sistema administrativo, o sistema eleitoral de Buenos Aires, da Argentina, do Chile. E eles conhecem menos ainda do que nós. Então é um absurdo isso, e aqui a gente fica achando isso, o nosso modelo está na Constituição, foi copiado da anterior, tem que ser assim porque é assim, quando os vizinhos daqui praticam coisas bem diferenciadas, têm sistemas eleitorais mais desenvolvidos do que o nosso. Em compensação eles são muito mais centralizadores do que nós, são estados centrais, estados unitários muito mais concentrados no controle dos tributos. Mas bem, eles estão se dando conta que é bom ter mais autonomia, se assustam quando a gente mostra o nosso orçamento comparado com cidades do mesmo porte. Eles vivem mais com dependência das transferências, portanto são mais dependentes dos governos centrais. Mas nós temos que aprender com eles uma série de

coisas comuns, um sistema de representação mais desenvolvido, mais sólido, mais estruturado, mais ideológico. Há um aprendizado comum que é muito positivo".

Entrevista A.5: Depoimento oral de João Carlos Camargo Ferrer

Nome: João Carlos Camargo Ferrer.
Local da entrevista: gravada no Sindicato dos Auditores Fiscais (Sindaf), em Porto Alegre, no dia 08.06.00.
Data de nascimento: 26.06.64.
Local de nascimento: São Gabriel.
Formação: Graduado em Jornalismo pela UFRGS e Mestrando em Ciências Políticas na UFRGS.
Filiação partidária: Partido dos Trabalhadores.
Ocupação atual: Assessor de Imprensa do Sindaf.

Podemos começar, como se deu a constituição das Mercocidades?

"Primeiro um elemento importante a ser considerado, o contexto da idéia é de que quando nós começamos a debater a necessidade de se estabelecer um nível de interlocução com grandes cidades representativas com papel estratégico no Cone Sul aqui da América, nós vivíamos uma certa situação de muita esperança em relação ao que o Mercosul podia significar, havia um discurso muito positivo em torno do Mercosul e uma aposta grande de que esse era um projeto estratégico para o país. Fazia parte do discurso oficial do Brasil a importância desse processo de integração regional. Então esse é um contexto importante, o fato de que nós querermos estabelecer uma relação com outras cidades, não precisava ser necessariamente no âmbito do Mercosul. Podiam ser relações com cidades brasileiras, como já existia por exemplo aquele fórum de capitais e assim por diante. Eu acho que teve dois elementos importantes que levaram essa relação privilegiada com cidades do Mercosul. Primeiro o fato disso que eu estou te falando, de que havia um discurso e uma perspectiva bastante positiva em torno do processo de integração. Em segundo lugar existia a necessidade... ou, a necessidade não, mas um espaço de debate crítico sobre o processo de integração e que não era ocupado por nenhum agente político. Ou, se era ocupado por um agente político, por exemplo, os partidos de oposição ou grandes sindicatos, eram ocupados sem um discurso que fosse também um discurso positivo. Existia um discurso negativo, de determinadas lideranças sindicais e de determinados partidos, sobre o processo de integração. E o fato da gente pensar uma experiência de integração, que a gente chamava

de integração pela base, integração que envolvesse comunidades e não apenas governos, isso era possível, com o desenvolvimento dessa experiência, era possível fazer uma crítica prática ao processo de integração do jeito que nós achávamos que não deveria ocorrer, ou seja, submetido aos interesses dos grandes monopólios, na verdade, constituindo um instrumento de consertação de políticas que necessariamente não teriam a ver com interesses de comunidades que estavam envolvidas com a integração. Então, eu acho que isso foi fundante de uma idéia de que nós temos que ocupar esse espaço político para debater a integração. Há uma possibilidade grande de que isso seja feito através de uma ação do município, porque essa ação do município é uma ação que, além de trazer vantagem para política governamental, política da cidade, ela também introduz um elemento crítico ao próprio processo de integração. Eu acho que isso foi uma base política da iniciativa, uma base política importante, não necessariamente a única. Eu, pelo menos, valorizo bastante isso. Tem um outro elemento, que é um elemento mais psicossocial, psicocultural, que é um elemento de que Porto Alegre sempre foi uma cidade que teve grande importância na vida política do País, mas sempre foi uma cidade que, de alguma forma, se situa na margem do País. Não só pela sua situação geográfica, mas também pela sua opção política, pela sua participação na história, esse negócio do Rio Grande do Sul como um elemento de contraposição republicana... Então, esse fato de Porto Alegre procurar as suas cidades vizinhas foi, de alguma forma, uma tentativa de transformar uma situação de margem geográfica numa situação de centro geográfico. De alguma forma, a Rede Mercocidades transformou Porto Alegre no centro político geográfico de uma articulação inter-regional, sub-regional do ponto de vista da América Latina. Aí, quando Porto Alegre está lá no cantinho do Brasil, ela está no centro do Mercosul. Então, isso também tem a ver com a estratégia de consolidar Porto Alegre como referência política. Então esses dois elementos foram fundantes da iniciativa. Em me lembro de quando se começou esse processo, eu não trabalhava ainda na área de cooperação internacional, na verdade a Prefeitura não tinha uma área de cooperação internacional, articulada... Isso começou a ser pensado quando o Utzig assumiu a Secretaria de Captação de Recursos e só depois que eu fui para lá que daí nós constituímos uma área de cooperação internacional, e a Secretaria acabou mudando de nome que é o nome que ela mantém até hoje, de Captação de Recursos e Cooperação Internacional. Então isso começou a se articular através de um conjunto de contatos que foram estabelecidos pelo Utzig. Ele visitou várias cidades, propondo a idéia de que nós estávamos avaliando que era preciso estabelecer contatos mais sistemáticos entre cidades, entre grandes cidades, um discurso de que era um conjunto de argumentos convincentes nesse sentido. Primeiro havia esse processo de integração, que os municípios precisavam se

integrar no processo de integração, com capacidade para influenciar nas políticas que estavam sendo definidas pelos governos centrais, para isso a gente precisava ter uma organicidade mínima... Era possível com a interlocução dos municípios, dividir experiências de gestão, e isso, de alguma forma, significava ganhos de produtividade para as cidades. Diminuição de gastos e ganhos de produtividade, que tu podes aproveitar uma experiência que foi bem-sucedida em Buenos Aires e aplicar aqui, ou evitar uma experiência malsucedida, se tu tens conhecimento como as questões foram desenvolvidas. E mesmo constituir um grupo de elaboração coletiva sobre determinadas coisas. O problema do lixo em Porto Alegre tem características muito parecidas com o problema do lixo em Córdoba, então, isso constituía uma identidade de problemas, que eram problemas que os municípios enfrentam, passíveis de serem debatidos por todos. E ser compartilhado por todos. O elemento de se procurar cidades de outros países também facilitava do ponto de vista político, porque tu não estabelecias níveis de competitividade política entre os agentes principais desse processo. Ou seja, o fato de o Prefeito de Porto Alegre ser do PT não tem absolutamente nenhuma importância para o Prefeito de Buenos Aires. O Prefeito de Buenos Aires pode ser radical, peronista, pode ser qual for o seu partido, isso não tem alguma importância, o Prefeito de Porto Alegre não está disputando com o Prefeito de Buenos Aires. Isso é um dado importante, porque as relações sempre foram melhores com as cidades do Exterior do que com as cidades do Brasil. Porque aqui tem um nível de competitividade política, quer dizer a gestão do Paulo Conte no Rio disputa com a de Porto Alegre, para se projetar como a gestão de mais qualidade, mais identificado com os interesses da população, e assim por diante. Então, tem um nível de competitividade que, às vezes, atrapalha a interação. No âmbito da relação internacional de cidades isso diminui significativamente. Porque a legenda partidária, de alguma forma, se dilui. Embora não desapareça completamente, sequer a competitividade desaparece. Porque eventualmente tu disputas com as outras cidades eventos internacionais, sediar determinadas coisas, mas sempre se caracterizou muito nas relações da rede de Mercocidades como relações de cooperação ou... O Utizg tem uma síntese boa para isso, não me lembro agora, mas uma coisa que diz o seguinte, é uma competitividade positiva, uma coisa que faz com que as cidades mantenham o seu nível de competitividade e sempre no sentido de agregar coisas à sua região de tal forma que nós chegamos em um determinado momento, isso não foi possível, para ti veres a dimensão do que nós pretendíamos, em um determinado momento, nós chegamos **a tentar** um nível de interlocução para um acordo de cooperação entre Rio e Buenos Aires sobre as Olimpíadas. Porque as duas estavam disputando, e a gente percebia que não havia espaço para duas, ou seria uma ou não seria nenhuma. Então se fez um determinado esforço que não

foi bem-sucedido, porque as coisas já estavam mais no âmbito nacional do que propriamente no âmbito municipal... Mas a idéia era essa, era de alguma forma constituir, um espaço político de consertação de interesses que permitisse que as cidades do Mercosul pudessem competir globalmente em determinadas situações como essa, por exemplo de uma série de Olimpíadas... Nesses contatos que o Utzig fez ele acabou conhecendo, digamos assim, alguns grupos e pessoas que estavam pensando parecido, começando a amadurecer a idéia de que era necessário isso. Talvez o lugar que tivesse o amadurecimento maior fosse efetivamente Assunção que tinha recentemente eleito um Prefeito de esquerda, que era um Prefeito de um partido que chama Encontro-Progressista, se não me engano, e que precisava também de uma estratégia de projeção da cidade de Assunção para consolidar a sua intervenção de política interna no país. Diferente de Porto Alegre, Assunção é a capital do país, e tem um peso nos destinos políticos do país muito superior do que Porto Alegre. Então, na verdade, a presença de Assunção estava relacionada (essa é a minha interpretação) com uma visão de cooperação internacional, mas também estava relacionada com uma visão de estratégia política interna, de projeção política do Felizona, do projeto político que ele representava. E eles tinham o apoio de organizações internacionais, porque de alguma forma... isso também é interpretação minha, quer dizer eu percebia isso em reuniões, na forma como as instituições se relacionavam com eles, de alguma forma, principalmente as instituições européias, apostavam com a alternativa Felizona, como uma alternativa de institucionalização definitiva do Paraguai. Então davam muito apoio para ele, na experiência que ele desenvolvia, e essa área internacional era uma área que ele tinha mais tranqüilidade de se movimentar e isso repercutia grandemente lá em Assunção e no Paraguai inteiro. Isso é importante para entender as diferenças que existiam entre nós e ele do ponto de vista organizativo das Mercocidades. Que eram diferenças basicamente organizativas, não tínhamos uma **visão da missão** das Mercocidades diferente. Todo mundo era consensual na idéia de que a rede de Mercocidades era um instrumento de desenvolvimento de cooperação política, administrativa, cultural, cooperação de todas as formas entre as cidades. Mas eles queriam uma estrutura mais rígida... Porquê eles queriam uma estrutura mais rígida? Porque eles queriam que a sede fosse em Assunção, eles queriam constituir Assunção como o centro dessa articulação entre cidades... E isso estava envolvido com um projeto político que tinha a ver com interesses internos do que propriamente com uma visão deles que essa estrutura era importante na manutenção das Mercocidades. Nós defendíamos então uma Mercocidades sem sede fixa, com rodízio na coordenação política dela, que era a Secretaria Executiva que chamam Mercocidades... E acabamos sendo vitoriosos na definição dessa organicidade, porque a nossa visão era uma

visão que tinha maior universalidade, ela garantia que todo mundo, de alguma forma, fosse entrar nesse processo não subalternamente, todo mundo, de alguma forma, iria usufruir o bônus de participar de uma articulação entre as cidades com essas características. A experiência das Eurocidades, que é a experiência da União Européia, ela foi importante no sentido de referenciar formas de atuação, tipos de estruturas internas... A gente se baseou muito nas experiências das Eurocidades... Que é uma experiência de cooperação mesmo entre as cidades, diferente de outras experiências nos Estados Unidos. Tu tens lá o Programa que chama Sister-Cities Internations, também um negócio que eles estabelecem relações entre cidades, mas é uma coisa com pretensões hegemonistas do ponto de vista político e com uma cultura bastante diferente... Nesse sentido até é interessante porque uma das coisas desse Sister-Cities Internations é que o governo municipal não pode desenvolver a cooperação com qualquer cidade que ele queira, precisa ter interesse da comunidade para estabelecer algum contato... Então uma coisa bastante diferente que a gente achou... Quer dizer, não excluímos, inclusive até tentamos estabelecer algum contato com algumas cidades americanas... Mas priorizamos essa questão da relação com as Mercocidades e depois desenvolvemos inclusive um acordo com as Eurocidades, que eu agora não sei o grau de intensidade, mas quando eu saí da Prefeitura, no final da gestão do Tarso, no início da gestão do Raul, estava começando a se aprofundar essa relação, nós fazíamos reunião aqui com observadores das Eurocidades, e eles nos convidavam, a Secretaria Executiva, para ir às reuniões deles, e assim por diante... Então o Utzig enfrentou essa resistência... Enfrentou não... Tomou conhecimento da existência e se marcou então uma reunião preparatória aqui para Porto Alegre, onde discutiríamos as bases de uma organização com essas características. Enviamos convites para várias cidades, mas limitadas ainda com uma visão como é que nós achávamos... Nós tínhamos uma compreensão que deveriam participar cidades com mais de 500 mil habitantes, que não podia se transformar em um instrumento político apenas... Ou seja, qualquer um se inscreve... A cidade que fosse se inscrever teria que ter a capacidade de agregar alguma coisa ao projeto que a gente estava desenvolvendo. Exatamente porque a gente queria reforçar essa idéia de cooperação mesmo... Então fizemos os convites, teve essa reunião preparatória aqui, e Assunção participou perifericamente, chegou no último dia... Ou chegou no penúltimo dia e foi embora em seguida, e um cara do terceiro escalão que veio aqui... Então eles deram uma sinalização: olha nós estamos também... E chegaram aqui e disseram que tinham marcado o primeiro encontro de Alcaldes para Assunção... Eu não me lembro direito se eles informaram ou propuseram... Alguma coisa assim, ou tomaram a iniciativa de propor... Mas imediatamente nós concordamos... Embora eu não me lembre de uma forma

mais explícita, com conversas paralelas, nós tínhamos a pretensão de fazer aqui em Porto Alegre o primeiro encontro... Era uma articulação que a gente estava iniciando, porque Assunção não fez todo esse processo de Assunção com outras cidades... Quer dizer os caras tiveram a idéia e eles iriam operacionalizar fazendo o seguinte: eles iriam marcar um encontro lá e convocar... Eles não tinham uma visão elaborada, vamos limitar por aqui... Na verdade, eles queriam criar um evento e assumir a Secretaria Executiva e depois tocar o negócio. Então, eles marcaram para lá, e todo mundo aceitou, e se fez uma articulação, e se foi... Nesse meio tempo, se discutiu, com bastante profundidade, a questão dos estatutos, que eram duas coisas principais que foram aprovadas nesse primeiro encontro, o estatuto das Mercocidades e uma manifestação política, que era uma espécie de mensagem, qual era a pretensão da organicidade... Esse estatuto teve um debate bastante acirrado entre nós e Assunção... Eu sinceramente não me lembro das coisas essenciais desse debate, mas eu me lembro que tinha esse negócio da sede. Eles defendiam a sede fixa, e nós a sede rotativa. O tempo de gestão da Secretaria Executiva, eles defendiam algo em torno de dois ou três anos, e nós defendíamos anualmente, rotatividade anual. O critério de ingresso, eles defendiam que cidades pequenas pudessem ingressar, e nós trabalhávamos com esse limite de 500 mil habitantes, que depois acabou sendo relativizado, porque esse critério de 500 mil habitantes serve para o Brasil, mas se tu pegas o Paraguai, o Uruguai e a Argentina, por exemplo, têm quatro ou cinco municípios que podem participar. Então, tu estabelecerias uma relação muito desproporcional entre os países. Então, coisas desse tipo que foram, assim, se burilando, que nós conseguimos de alguma forma aprovar com um perfil que mais se aproximava do que nós queríamos do que Assunção. Mas não houve problema nenhum, a coisa começou a funcionar. Assunção teve um desempenho muito positivo da Secretaria Executiva, Porto Alegre, Rosário, Córdoba, Montevidéu e Buenos Aires pós De La Rua... Porque quando começou a Mercocidades foi bem na entrada do De La Rua como Prefeito, então ele demorou um tempinho para se articular e depois entrou... Não, quando foi fundada, o De La Rua não era Prefeito ainda, foi tanto que o Prefeito de Buenos Aires não esteve na Assembléia de fundação, que era o Domingues, depois virou Ministro da Defesa do Ex-Presidente da Argentina Menen... Mas no segundo encontro, que foi aqui em Porto Alegre, daí ele já tinha assumido a Prefeitura e ele esteve aqui... E aí para evitar que os conflitos se aprofundassem se inventou uma regra... Essas coisas que são inventadas na hora e acabam sendo funcionais, porque lá em Assunção havia uma disputa de quem assumiria a Secretaria Executiva, seria Assunção ou seria Porto Alegre, já que as duas cidades de alguma forma tinham iniciado esse processo todo, e Assunção tinha a vantagem de ser uma capital nacional, e tinha a vantagem de

estar muita mais articulada com organizações internacionais, como a federação de cidades, todo esse pessoal que eu te falei que tinha essa visão política, sobre a importância do Felizola no processo de Assunção, estava dando muito apoio para os caras... Nós tínhamos a vantagem de ter estabelecido uma interlocução política muito mais profunda com os outros municípios. Então, na verdade, em Assunção, se a gente bancasse esse negócio nós teríamos ganhado a Secretaria Executiva. Mas tu já iniciarias o processo com um nível de disputa que poderia comprometer o processo, que a coisa ainda era muito inicial, ninguém tinha experiência nesse negócio. Nos municípios nenhum tinha áreas de cooperação. Montevidéu e Buenos Aires que tinham uma estrutura diplomática porque eles são municípios muito visitados por Presidentes de outras nações, então a Prefeitura acabava sempre que ter uma estrutura de quem vai organizar o evento... As outras ninguém tinha nada de estruturas para trabalhar esse negócio de cooperação internacional. Então, nós, por esses motivos todos, a coisa estava ainda muito não consolidada, evitamos um conflito lá e aprovamos a Secretaria Executiva em Assunção. Mas com esse elemento que depois virou tradição, que além da rotatividade, quando em todos os Congressos em que se elege a Secretaria Executiva já se decide quem vai ser a próxima. Mas isso sequer estava no estatuto, foi uma invenção que alguém propôs... Não saberia te dizer quem, pois eu acabei não indo para Assunção, o Utzig estava lá... Mas alguém propôs: 'vamos fazer o seguinte, Assunção assume e daqui a um ano Porto Alegre vira a Secretaria Executiva que já está assegurado'. Daí quando a gente chegou próximo do Congresso em Porto Alegre, já tinha cidade se articulando para suceder Porto Alegre. Então isso aí virou prática. A gente elegeu Porto Alegre, mas já tinha um acordo costurado, que ficou explícito a partir de agora, que depois de Porto Alegre seria Córdoba... E aí fomos para o encontro em Córdoba e já tinha uma articulação que seria Montevidéu... Porque a única coisa que consta no Estatuto é o seguinte: a rotatividade anual e a rotatividade de países. Se a cidade da Secretaria Executiva é brasileira em um ano no próximo não pode ser uma cidade brasileira, tem que ser uma cidade do Uruguai ou do Chile, que é um elemento interessante porque, nós, quando começamos a organizar, decidimos o seguinte, vamos articular um negócio regional, mas não vamos nos submeter aos limites geográficos do Mercosul vamos convidar o Chile e vamos convidar a Bolívia. Dois países que estão em um processo de discussão no Mercosul, em nível de relação já... E convidamos e as cidades chilenas vieram, Santa Cruz de La Sierra e La Paz não mandaram sequer notícias... Não estão integradas... As cidades chilenas estão integradas às Mercocidades. Concretamente a rede de Mercocidades teve duas conseqüências importantes, primeiro que introduziu o debate de integração nas comunidades mesmo, é uma forma de... Tu agregaste a discussão política

municipal de em cada município que entra nas Mercocidades se agrega ao debate político municipal a questão da integração. Qual é o papel da nossa cidade, não mais do estado não mais do país, mas o papel da nossa cidade no entorno regional que nos cerca e assim por diante. Quer dizer como é que as relações vão se estabelecer. Isso fez com que de alguma forma se democratizasse o debate sobre integração. Deixou de ser um negócio estranho que ninguém entendia e começou a ser discutido politicamente na esfera municipal, uma esfera que tem uma proximidade muito maior com as pessoas, o cidadão comum. Pode desenvolver determinada política de integração, muito limitada pela inexistência de fundos que pudessem sustentar projetos concretos, mas tem alguns exemplos bem sucedidos... Por exemplo, o Prêmio de Ciência e Tecnologia, foi um negócio que foi inventado, inclusive com uma idéia nossa de criar isso. E anualmente surte efeito, tem experiências que estão sendo desenvolvidas e que ganham uma dimensão internacional quando recebem esse prêmio... Cooperação na área cultural já existia isso de alguma forma, mas para ampliar essa cooperação na área cultural. Então, tu tens produtor de cultura, inclusive ampliando os seus mercados a partir dessa experiência de integração das Mercocidades. Têm músicos porto-alegrenses que já são conhecidos de Buenos Aires e Montevidéu. Claro, tem um conjunto de coisas paralelas que foram acontecendo, algumas iniciativas que nós tomamos, criamos aquela semana Buenos Aires—Porto Alegre, depois foi Montevidéu também e Assunção. Então, esse negócio acabou ampliando mercado para as pessoas aqui. De alguma forma, eu acho que há, isso é discutível, não teria dados para te provar alguma coisa, a Mercocidades permitiu, para determinados núcleos de pequenos produtores, acesso ao mercado internacional... Vieram, por exemplo, os produtores de pêssego aqui em Porto Alegre, depois de um processo de contato, os caras começaram a fazer acordo com os produtores de pêssego em Montevidéu, nas entressafras... Então, têm experiências dessas que eu não saberia te relatar concretamente, mas há experiências concretas de cooperação bem-sucedida. Mas pelo menos a minha expectativa era de uma coisa superior a isso. Eu sempre tive expectativa da possibilidade de criar um espaço permanente de cooperação que tivesse resultados mais concretos do que aparentemente estão tendo. Essa talvez seja uma coisa importante da dinâmica das Mercocidades, como não há uma burocracia que seja o centro do negócio, ela depende muito da dinâmica que a Secretaria Executiva impõe a ela. Eu não sei se isso foi talvez que eu me afastei da Prefeitura, mas a impressão que eu tenho é que até a gestão de Córdoba... A primeira gestão de Assunção foi muito interessada, Porto Alegre fez uma gestão ótima, bem articulada, Córdoba conseguiu manter um empuxo e depois, quando foi para Montevidéu, e depois em Belo Horizonte, parece que a coisa deu uma decaída... Porque depende decisi-

vamente da capacidade da decisão política de um determinado Prefeito... Vamos transformar isso inclusive para fazer política interna... Porque isso é inegável, o espaço internacional serve para projetar figuras políticas, não é à toa que tu tens aí, por exemplo, claro que é diferente do Brasil... De La Rua virou Presidente na Argentina... O cara que era o candidato da Frente Ampla no Uruguai era ex--Prefeito de Montevidéu... O Felizola virou candidato a Vice-Presidente, perderam a eleição, mas era candidato a Vice-Presidente na chapa dos liberais lá... O Tarso, logo após do fim de sua gestão, começou a ser cotado como candidato a Presidente... Então, é óbvio que essa política de integração internacional tinha um elemento de projeção política interna. E isso inclusive demonstrava a importância do processo, porque acabou construindo um cenário que dava uma dimensão para as cidades que estavam envolvidas nele de forma ativa, uma dimensão que ela não teria de outra forma... Porto Alegre virou uma cidade internacional a partir dessa experiência da Mercocidades. Não só por causa disso, pois se desenvolveram outras políticas, mas esse foi um elemento importantíssimo. Porto Alegre começou a se tornar conhecida, foi convidada, faz parte hoje do Bureau Político da Federação Mundial de Cidades. É uma cidade que é ouvida internacionalmente quando fala. Então, isso é um elemento importante de projeção internacional que acaba atraindo investimentos, esse conjunto de coisas... Mas era basicamente assim a idéia.

Entrevista A.6: Depoimento oral de José Antonio Fialho Alonso

Nome: José Antônio Fialho Alonso.
Local da entrevista: gravada na Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE), em Porto Alegre, no dia 12.06.00.
Data de nascimento: 03.08.43.
Local de nascimento: Santana do Livramento.
Formação: Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade de Santa Maria e Mestre em Economia pelo IEPE-UFRGS, com Especialização em Administração Municipal pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal do Rio de Janeiro.
Filiação partidária: Partido dos Trabalhadores.
Ocupação atual: Presidente da FEE e Professor aposentado da UFRGS desde 1998.

Podemos começar, qual foi a origem da idéia da Rede de Mercocidades?

"Na verdade a origem mesmo eu não sei, imagino que a origem tenha surgido das observações que o Prefeito Tarso Genro fez na experiência européia com as

Eurocidades. Ajudou muito, na idéia inicial, um movimento que já estava sendo feito, independente da forma Mercocidades... Mas uma articulação que já vinha sendo feita entre Porto Alegre e algumas metrópoles do Cone Sul. Então, já dentro do Governo Olívio... Isso tudo em uma concepção de que a cidade tem um papel muito importante nesse mundo de hoje. As cidades e portanto os seus governos e autoridades não podem, nessa situação nova, imaginar que possam governar as cidades olhando para as próprias cidades. Então, do ponto de vista político, técnico e administrativo, etc., se considerou sempre muito importante nos governos da Frente Popular uma articulação entre cidades e, em especial, entre metrópoles. Que sejam próximas, que tenham alguns objetivos comuns e isso começou com Montevidéu. A meu ver, um objetivo comum que permeava essa relação era um governo democrático lá em Montevidéu e um governo democrático popular aqui em Porto Alegre. Acho que isso aí foi uma primeira aproximação. Lá em Montevidéu havia, não me lembro o tempo que começou..., havia sido estabelecido um governo de esquerda, e o Prefeito era o Tabaré Vasquez, e o daqui era o Olívio Dutra. Então, desde aqueles primeiros tempos, desde o governo de Olívio Dutra, havia uma articulação com o Governo de Montevidéu, que se traduzia em discussões, em seminários, trocas de experiências de políticas locais, políticas públicas, etc. Eu mesmo já no governo do Tarso... O governo do Tarso deu continuidade a isso aí, ampliando e aprofundando mais essa experiência. Só que aí já se imaginava fazer algo mais amplo. Então, nesse momento é que se teve a idéia (eu tenho a impressão de que a idéia foi do próprio Prefeito Tarso) de fazer uma articulação com **todas** as cidades do Mercosul. Uma experiência de que eu participei diretamente, e que foi por acaso, posso contar rapidamente, foi a articulação que se fez com o Governo de Rosário, na Argentina, que é uma cidade quase do tamanho de Porto Alegre, uma cidade grande... Depois da Grande Buenos Aires, uma região importante da Argentina e depois de um passado de história política muito importante também lá na Argentina. Naquela época, o governo de Rosário era exercido por um candidato oriundo do partido socialista argentino... Era o único governo de esquerda que existia na Argentina, na época.... Então, um assessor desse Prefeito... Era o arquiteto e engenheiro Horácio Tremole, que viveu exilado aqui em Porto Alegre e era muito amigo do Brinco, nosso colega. Aí o Ricardo Brinco... O Horácio sempre quando vinha a Porto Alegre... E voltou para a Argentina depois da democratização... E se hospeda na casa do Ricardo Brinco. E o Brinco disse que eu estava na Prefeitura. Como a gente já se conhecia daqui de Porto Alegre, os próprios trabalhos da Fundação, ele muitas vezes vinha à Fundação, ele próprio fazia consultorias, deu aulas na UFRGS... Era um cara bem ativo... Com esse profissional, que era assessor do Cabalhero, se começou a estabelecer uma relação. Ele entrou em contato comigo, e nós começamos a

conversar. Primeiro na base da nossa amizade, e aí a gente engendrou algumas articulações. Eu transmiti essa idéia para o Prefeito, e ele gostou da idéia, dentro daquela idéia maior de ampliar um leque de articulações... E, então, nós organizamos um estreitamento e um primeiro trabalho em conjunto com a Prefeitura de Rosário. Eu quero sempre enfatizar o começo desse tipo de trabalho por várias razões... Em primeiro lugar que a gente não tinha experiência, foi extremamente difícil, eu demorei mais de um ano para fazer essa articulação concretizar... Muitas idas e vindas, em primeiro lugar foi muito contato telefônico, conversa, discussão... Como é que nós vamos fazer?... Nós organizamos uma visita do Governo de Rosário aqui. Estava com data marcada e tudo, e eles tiveram que suspender por problemas que eles tinham lá. Estavam próximas as eleições, e eles não puderam vir... Então, nós deixamos aquele plano preparado. Passaram as eleições e entramos novamente em contato. Mais de 12 meses durou isso aí. Até que conseguimos, eu não me lembro das datas, mas organizamos um primeiro. O fato concreto foi uma visita do Governo de Rosário a Porto Alegre, no qual o Prefeito veio com boa parte do seu secretariado. Secretarias que tinham alguma coisa em comum com as nossas secretarias. Não vieram todas as secretarias, porque tinham secretarias, por exemplo, Turismo, elas eram mais avançadas do que nós e nós estávamos com dificuldades, então, não vieram... Agora, por exemplo, Saneamento, Porto Alegre tem uma excelente experiência na área de Saneamento, e eles não tinham experiência... Saneamento, incluindo não só a distribuição e produção de água, mas esgoto, a gestão do órgão, a política tarifária... Nós tínhamos uma política avançada, agressiva, já com experiência, a coisa absorvida pela população. A autarquia de Porto Alegre é autônoma financeiramente, então uma experiência muito interessante para eles e eram muitos atrasados... A Argentina naquela época não tinha nem hidrômetro, não conseguia fazer mensuração individual para cobrança segundo o consumo. Também na área de habitação popular eles tinham muitos programas interessantes... Eles vieram com várias secretarias e ficaram três dias aqui, de trabalho intenso, uma programação: manhã, tarde e noite. Que era uma visita de trabalho, articulação essa... Nós não queríamos fazer uma programação só festiva, também fazer uma assinatura de atos declaratórios de irmandade de cidades... Isso até foi feito, mas na margem... O que foi importante foi a articulação mesmo da SMIC com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico deles e do que resultou uma série de outras coisas depois... Isso com Rosário.... Depois disso, já estava ficando bem madura essa idéia das Mercocidades, então eu fui encarregado... Era eu que tratava essa parte de assuntos do Mercosul e fui encarregado de realizar uma reunião de prefeitos de capitais do Mercosul. Então, capitais do Mercosul... Bom, vamos pegar 21 capitais do Brasil, mas, no início, vamos convocar só da parte sul daqui, com

Paraguai, Assunção, Montevidéu e Buenos Aires... Mas haviam outras cidades que já estavam ficando metrópoles, que nós já tinhamos articulação, como Rosário... Então, no fim, resolvemos ampliar isso aí... E adotamos um critério, se não me engano, de cidades com mais de 500 mil habitantes, critério arbitrário... Mas foi um critério... Para não fazer uma coisa, que se faz um encontro inicial com 1.000 cidades e depois morre... Então, a gente queria fazer uma coisa que tivesse conseqüência... Aí é que começaram as dificuldades. E eu, que era assessor do gabinete do Prefeito, comecei as minhas tentativas de articulação com Buenos Aires por exemplo... Como Buenos Aires tem uma enorme Prefeitura, teve muitas dificuldades... Nunca cheguei perto, tudo na base do telefonema. Com aquela idéia de não gastar dinheiro enquanto não for necessário... Então tentei fazer essa articulação por telefone, tive uma enorme dificuldade com Buenos Aires... Nós ampliamos também para a Bolívia, e depois foi evoluindo, nós discutíamos muito... Santiago do Chile, eu andei telefonando para a chefia do gabinete de Santiago... Isso para organizar uma **primeira reunião** preparatória, para expor a idéia e ver o que o pessoal achava e tal... O pessoal de Santiago do Chile... Uma coisa que me marcou muito, a pessoa que falou de lá, depois de dois, três telefonemas: '*nosotros vamos nos vincular al NAFTA e no al Mercosul...*'. Mas, enfim, era um assessor que não tinha muita... Nem falava pelo governo. Então, não consegui fazer essa coisa, vincular ao pessoal de Buenos Aires, eles eram importantes, a maior cidade da América do Sul aqui... Então, eu concluí o seguinte: gastei muito tempo com telefone, Montevidéu não tinha problema, Assuncion não tinha problema, algumas cidades próximas daqui também não, Curitiba, Florianópolis, as nossas aqui eram mais fáceis... Então, nós chegamos à conclusão... O Governo chegou à conclusão de que tinha que fazer alguma coisa mais pesada. Precisava ter alguma estrutura para trabalhar isso aqui, e se resolveu para passar a Secretaria de Captação de Recursos, que não era de Relações Internacionais, me parece, era só de Captação de Recursos. E se passou para lá... É aí que entra o Utzig, e ele já tinha uma estrutura mínima... Segundo eu estou lembrado, ele, para poder vincular esse pessoal, foi lá. Fez uma visita em cada coisa dessas. Armou, foi e tal, para expor minimamente essa idéia e formou um fórum... Acho que, de início, nem se pensava em chamar de Mercocidades, mas um fórum para discutir problemas das metrópoles: econômicos, sociais, políticas públicas... Porque as metrópoles estavam de fora do eixo de negociações que se processavam entre os Governos Centrais. Nesse meio tempo, quando o Utzig conseguiu conversar com todos eles, estava nascendo lá em Assunção uma idéia parecida... Não sei se foi assim que ele te falou, mas e aí nós ficamos com um problema: onde será a primeira reunião, será em Assunção ou aqui? Então, Porto Alegre abriu mão, parece que foi lá em Assunção... Fizeram a primeira reunião de cúpula, tinham

as reuniões nossas, reunião preparatória dos técnicos, secretários e tal... Reunião de cúpula, e as mais altas figuras políticas do processo, Prefeito de Buenos Aires, de Montevidéu, enfim... Tinha reunião de cúpula e reunião preparatória de trabalho... Então, se eu não estou esquecido, se fizeram reuniões preparatórias, e, depois, ficou aquele impasse: vai ser lá ou aqui? Nós que tínhamos organizado, mas eles também... Aí a gente preferiu, dando uma demonstração de que não queremos ser oportunista e dizer: 'não, vai ser em Porto Alegre!' Mas não foi assim... Foi feito em Assunção, eles eram parceiros importantes, prefeito jovem lá, um cara de centro-esquerda, não me lembro bem... Então se fez a primeira reunião lá, e continuaram as reuniões depois... Fizeram-se estatutos com regras, e com o tempo a coisa evoluiu, continuei ajudando na margem, mas o centro do projeto ficou na Secar, na qual o Utzig era o Secretário, portanto a equipe dele lá, eles eram os que montavam... A partir disso aqui, tiveram várias ações materiais, concretas que se estabeleceram, porque daí começaram a se criar grupos para estudar inovações tecnológicas, estudar a questão do comércio... Devo dizer que antes da formação das Mercocidades, a gente já estava tentando com aquelas duas cidades que a gente já tinha contato, de fazer até missões comerciais... Com Rosário... E houve de pequenos e médios e foi um grupo de empresários, não lembro agora quantos... Que tinham algo para vender ou para comprar e foram para lá com uma missão comandada pela SMIC, pelo Governo. E tentamos, também na época, fazer alguma troca de mercadorias, estimular troca de mercadorias, importação e exportação de produtos que fossem complementares no Uruguai. Só para dar um exemplo assim... Para que serve esse exemplo?... Só para ver que, antes das Mercocidades, já estávamos pensando em integração para valer. A gente gastou um bom tempo tentando organizar a venda de pêssego e ameixa de Porto Alegre para Montevidéu. E compra de pêssego e ameixa de lá para cá. Como é que poderia acontecer isso aí? Porque eles são grandes produtores de pêssego e essas coisas. Aí, a gente examinou a época de colheita aqui e a época de lá. Havia um espaçozinho em que os pêssegos poderiam chegar lá um mês ou dois antes no momento do início da colheita de lá. Então, a gente estava mexendo em muita coisa assim, muito contato, o comércio internacional, as relações internacionais. Ainda que tu sejas experiente elas são demoradas... Não é uma operação simples... Até porque a exportação e importação não são uma venda simples... Ela exige registros, controles sanitários, regras do outro país que tu não conheces e tal. Então nós estávamos trabalhando lá na Prefeitura desde a época do Olívio isso... Mas no Tarso isso foi bem presente, essa tentativa de viabilizar essa vinda de mercadorias daqui para lá e de lá para cá. Todos esses movimentos... Eu até ficava pensando assim: eu estou fazendo uma coisa que não vai dar em nada, não se estava vendo a coisa se materializar... Então isso... Esse tipo de ação é

uma ação que leva tempo... E tu olhando para as relações internacionais, sejam elas de comércio, de política, eram ações sempre muito demoradas, no GATT eram demoradas, e agora na OMC também são demoradas... Então, enfim, isso foi uma coisa que aconteceu também aqui. Mas eu acho que foi uma iniciativa importante... E tem uma outra coisa, quando a gente começou a tratar disso aí, se eu não estou enganado, deve ter registro lá na Secar, nós inclusive entramos em contato com o Itamaraty. Parece que o Itamaraty até veio aqui, e nós expusemos para eles os nossos objetivos, e eu lembro que, toda a vez que nós fazemos reuniões preparatórias, que fossem definir pautas, vinham do Itamaraty diplomatas pertencentes a um ou outro departamento e que estavam envolvidos com essa questão, das relações de entes que não os governos centrais... E nos ajudaram muito, inclusive eles tinham uma experiência grande, e muitos viam essa iniciativa com muitos bons olhos... Um Ministro, certa vez, em uma reunião me disse: 'vocês estão fazendo uma coisa que nós deveríamos ter feito, a gente se envolve com as questões do País, das relações entre países, e não olha para essas relações que são importantes...' Então, o Itamaraty dá toda a força para esse tipo de articulação, e aí muitas cidades brasileiras vieram se incorporar dentro daquele critério. Participaram da ata de fundação, não me lembro, Curitiba, Brasília, Belo Horizonte, Rio de Janeiro... São Paulo parece que não participava, era o Maluf o Prefeito... São Paulo não estava, e as cidades da Argentina... Uruguai era só Montevidéu... Córdoba, Rosário e Buenos Aires e Assuncion... E no início, eu não lembro agora, eu acho que se fez no início com essas cidades, tinha um bom número de cidades brasileiras... E eu não me lembro como ficou o caso de Santiago e La Paz. Eu não sei hoje como está, mas é uma coisa natural, eu não me surpreenderia se eles hoje ou amanhã viessem a se integrar a isso aí. Mesmo não sendo formalmente... Não fazem parte do Mercosul, não importa isso... Uma coisa que eu esqueci de te dizer, uma outra articulação que se fez, antes das Mercocidades, foi a articulação de cidades portuárias, Buenos Aires, Rosário... Discussões das cidades que tinham portos, a respeito da economia do porto, da situação do porto, dos sucateamentos dos portos, isso tudo serviu... Essas coisas setoriais serviram para.... Porque aí quando a gente discute seminário ou uma discussão, sobre cidades portuárias... Aí não era só sobre cidades portuárias do Mercosul, porque vinha o pessoal de Val Paraíso, lá do Chile, da onde tivesse porto viriam... Então isso serviu para a gente ir tecendo uma teia de relações que quando chegou a hora de fazer as Mercocidades já existiam outros caminhos andados... Mas eram caminhos andados de forma pontual, ou seja tratando de assuntos de forma setorial, relações setoriais, etc... Mas tudo isso aí, eu acho que é possível considerar como sendo parte do campo das relações internacionais... Que é bem amplo e abrangente... Depois do Mercocidades surgiu o Buenos Aires—Porto Alegre... A área de cultura é a

mais propícia para a troca de experiências e informações. Porto Alegre—Buenos Aires e Buenos Aires—Porto Alegre, até hoje está acontecendo com enorme sucesso. Essa foi uma das relações, tu lembras que eu falei que Buenos Aires estava difícil, mas o problema é o seguinte: essa é uma das áreas que tem a maior potencialidade, um dois veios mais promissores é esse aí. Então, das artes em geral, pintura, música, enfim uma série de outras. Teatro é o mais forte, e eu acho que se deram vários passos importantes, e que eu acho que vão servir de base para futuros aprofundamentos entre as metrópoles aqui do Cone Sul. Acho também que essas outras instâncias... De integração digamos assim, que até hoje o esforço maior foi feito entre os governos centrais. Já há esse esforço entre cidades-metrópoles, mas pode ser feito por outras instâncias, entre províncias e governos estaduais... Eu acho que isso é um campo aberto e acho que existe muita... Nós aqui, principalmente do Rio Grande do Sul, temos uma identificação muito grande com os países do Prata. Às vezes, a gente quando estuda a questão do passado, acha que não tem muita importância, mas é uma coisa tão forte, que é muito mais fácil nós fazermos uma amizade mais rapidamente com o pessoal da Argentina e do Uruguai do que com os estados do Norte. Porque tem muita coisa que é igual. Cultura... Tu vais lá no interior da Argentina, e os caras têm valores parecidos com os nossos. Isso não é por acaso... Então, nós somos gaúchos, eles são gaúchos, e eu acho que, no momento em que for derrubada alguma barreira construída no passado, em função de litígio, divergência entre países no século XIX, problemas de fronteira, aquele risco de que a Argentina vai invadir o Uruguai e que a Argentina vai invadir o Brasil..., no momento em que se desmontarem esses óbices, essas barreiras, a questão da integração vai ser mais facilitadas porque os problemas são muito parecidos com os nossos. E há um grau de consciência bastante grande no Cone Sul a respeito das causas das crises, das dificuldades, problemas de distribuição, problemas de produção, têm muita coisa comum... Eu acho que esse é um veio promissor e que deve ser continuado... Não sei se tu tens alguma coisa a mais, porque depois eu acho que o Utzig é a pessoa mais indicada para falar...".

EDITORAÇÃO

Supervisão: Valesca Casa Nova Nonnig.
Revisão
Coordenação: Roselane Vial.
Revisores: Breno Camargo Serafini, Rosa Maria Gomes da Fonseca, Sidonia Therezinha Hahn Calvete e Susana Kerschner.
Editoria
Coordenação: Ezequiel Dias de Oliveira.
Composição, diagramação e arte final: Cirei Pereira da Silveira, Denize Maria Maciel, Ieda Koch Leal e Rejane Maria Lopes dos Santos.
Conferência: Elisabeth Alende Lopes e Rejane Schimitt Hübner.
Impressão: Cassiano Osvaldo Machado Vargas e Luiz Carlos da Silva.