

**CIDADES GLOBAIS: AGENTES
DETERMINANTES NA ATUAÇÃO DA REDE DE
MERCOCIDADES**

***GLOBAL CITIES: GUIDING AGENTS IN THE
ACTION OF THE MERCOCIDADES NETWORK***

Leonardo Mècher

Doutorando em Ciência Política pela Universidade
Federal do Paraná (UFPR).

E-mail: lmercher@uol.com.br

Ana Paula Lopes Ferreira

Doutorando em Ciência Política pela Universidade
Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

E-mail: ana.lopes089@gmail.com

MÈRCHER, L.; FERREIRA, A. P. L.

RESUMO

Dentre tantas cidades que atuam no cenário internacional destacam-se as cidades globais, que teriam um peso maior diante das dinâmicas internacionais e transnacionais contemporâneas do que as demais devido ao seu porte urbano, a concentração e contribuição econômica à região, seu alto índice populacional e também poder de barganha diante de outros agentes externos. Deste modo, o presente trabalho expõe os resultados de pesquisa sobre a atuação das cidades globais na orientação das práticas de cooperação descentralizada junto à Rede de Mercocidades, desde sua criação em 1995 até 2014. Desse modo, o objetivo geral do trabalho é identificar a atuação das cidades globais nas Unidades Temáticas da Rede de Mercocidades. Trabalhamos com a hipótese de que as cidades globais atuam como agentes orientadores e incentivadores no processo de participação internacional de entes subnacionais na Rede Mercocidades. Para testar a hipótese trabalha-se com o método de análise quantitativa de dados qualitativos, por meio da estatística descritiva. Da análise dos dados extrai-se que as cidades globais mantiveram um papel relevante no crescimento da participação internacional das cidades sul-americanas e a sustentação de redes transnacionais.

Palavras-Chave: Mercocidades, Cidades Globais, Cooperação Descentralizada.

ABSTRACT

Among many cities that operate in the international arena there are the global cities that they would have a greater weight on the contemporary international and transnational dynamics than others due to its urban size, concentration and economic contribution to the region, its high population index and also bargaining power on other

Cidades Globais: Agentes determinantes na atuação da Rede de Mercocidades

external agents. Thus, this paper presents the results of research on the role of global cities in the direction of decentralized cooperation practices by the Mercocidades Network, since its creation in 1995 until 2014. Thus, the overall objective is to identify the performance of global cities in the Mercocidades Thematic Units Network. We work with the hypothesis that global cities act as guiding agents and supporters in the international participation process subnational entities in the Mercocidades Network. To test the hypothesis we work with the quantitative method of analyzing qualitative data, using descriptive statistics. The data analysis extract that global cities have maintained an important role in the growth of international participation of South American cities and the support of transnational networks.

Keywords: Mercocidades, Global Cities, Decentralized Cooperation

1 INTRODUÇÃO

Ao longo da história as cidades demonstraram interações em diversos níveis de análise. A presença política de cidades nas relações entre povos e nações, bem como na orientação de interesses comuns é visto desde a Idade Antiga nas chamadas Cidades-Estados. Entretanto, na Idade Moderna as cidades submeteram-se à formação do Estado-Nação e aos seus governos centrais tornando-se governos subnacionais. A subnacionalidade, contudo, não as renegou às atividades exclusivas do espaço

MÈRCHER, L.; FERREIRA, A. P. L.

doméstico – ou infranacional – permitindo com que diversas vezes os governantes subnacionais atuassem no cenário internacional em defesa dos interesses de suas comunidades. Dessa forma, já na contemporaneidade, mais precisamente no século XX, os estudos internacionais abriram espaço para compreensão de um fenômeno crescente: a atuação subnacional nas relações internacionais que consolida-se ainda mais no século XXI.

Enquanto que no ato coletivo das últimas décadas as cidades criaram redes e outras instituições voltadas à cooperação internacional, transferência de políticas públicas e à defesa de seu lugar em meio às dinâmicas internacionais, o crescimento de determinados centros urbanos – cidades e suas regiões metropolitanas – trouxe consigo um ganho político aos seus governos, tanto como palco das dinâmicas internacionais, bem como experiência e demanda para gerir assuntos externos de interesses locais. Os grandes centros urbanos no mundo não mantiveram-se apenas como palco de dinâmicas financeiras, políticas e culturais, mas ampliaram sua participação em diversas agendas internacionais, exigindo espaço nas tomadas de decisões (SASSEN, 2010) e estruturando instituições que reforçam essa voz diante dos demais agentes envolvidos.

Cidades Globais: Agentes determinantes na atuação da Rede de Mercocidades

Nesse sentido, pode-se identificar, ao menos, três campos de ação das cidades nas relações internacionais contemporâneas: suas interações com as conferências e instituições do Sistema ONU; suas próprias redes, como as Mercocidades, FLACMA e CGLU; e as dinâmicas autônomas, como as relações bilaterais e outras iniciativas medidas, por exemplo, pela *A. T. Kearney Global Management Consultants* de Chicago, a *Globalization and World Cities Research Network* do Departamento de Geografia da Universidade de Loughborough (GaWC) e *The Global Cities Institut* da Universidade de Toronto. Na América do Sul diante dessas instituições de pesquisa pode-se identificar dois grupos. O primeiro, diante dos dados da *A. T. Kearney Global Management Consultants* e do *The Global Cities Institut* identificam as cidades globais da região como cinco, respectivamente diante de suas interações e relevância internacional seriam: São Paulo; Buenos Aires; Rio de Janeiro; Bogotá; e Caracas. Já para a GaWC (2010) as cidades globais na América do Sul seriam vinte, respectivamente: São Paulo; Buenos Aires; Santiago do Chile; Bogotá; Caracas; Lima; Montevideú; Rio de Janeiro; Quito; La Paz; Porto Alegre; Curitiba; Belo Horizonte; Cali; Medellín; Córdoba; Recife; Brasília; Campinas; e Salvador.

Dessas cidades identificadas como globais, em 1995, sete das onze cidades fundadoras criaram a Rede das Mercocidades: Rio

MÈRCHER, L.; FERREIRA, A. P. L.

de Janeiro, Montevidéu, Porto Alegre, Curitiba, Córdoba, Brasília e Salvador. As demais foram: Assunção; Rosário; Florianópolis; e La Plata. Destaca-se logo a iniciativa de uma maioria de cidades globais responsáveis pela criação da rede, o que não diferencia muito na criação das demais redes no mundo, como a *Metropolis* ou a CGLU. Buenos Aires, ainda no mesmo ano de 1995, passou a integrar a organização, bem como Córdoba. Em 1996 Santiago do Chile, Belo Horizonte e Recife integraram a rede, seguidas por São Paulo em 1998, Campinas em 2001, Lima em 2004, Caracas em 2006 e Medellín em 2011. Bogotá seria a única cidade global da América do Sul que não tornou-se membro das Mercocidades. A participação dessas cidades, juntamente com diversas outras da região somam hoje um total de 293 cidades sul-americanas (MERCOCIDADES, 2015), originárias da Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Chile, Bolívia, Colômbia e Peru.

Dentro desse contexto o objetivo geral do trabalho é identificar a atuação das cidades globais nas Unidades Temáticas da Rede de Mercocidades (UT). Não buscamos analisar a qualidade da atuação das cidades, mas sim descreve-las. Trabalha-se com a hipótese de que as cidades globais atuam como agentes orientadores e incentivadores no processo de participação internacional de entes subnacionais na Rede Mercocidades. Para testar a hipótese utiliza-se

Cidades Globais: Agentes determinantes na atuação da Rede de Mercocidades

o método de análise quantitativa de dados qualitativos, por meio da estatística descritiva de 211 atas de um total de 452 documentos disponibilizados pelas 14 UT das Mercocidades, durante 1995 até 2014 no Portal das Cidades. O Portal das Cidades proveu para a presente pesquisa dados significativos sobre a participação de 293 cidades nas unidades temáticas entre 1995 e 2014. A fonte serviu como base para alimentar uma planilha que destaca as seguintes informações: cidade; país; o número de vezes que foi sede e/ou coordenadora de cada UT; e o número de vezes que participou das reuniões de cada uma das unidades temáticas.

Esse tipo de estudo permite compreender a dinâmica dessa rede de cooperação internacional, uma vez que possibilita mapear as áreas de interesse de cada parte envolvida, contribuindo para uma análise abrangente sobre a temática. O material utilizado para alimentar a planilha foram as atas das reuniões das unidades temáticas, disponíveis em português e espanhol. Porém há a ausência de documentos referentes à UT Integração Fronteiriça, que levou à exclusão desta unidade temática na análise do objeto, bem como da UT Grupo de Comunicação pela recém criação. Durante o período de janeiro a abril deste ano (2015), quando a coleta de dados foi realizada, não houve qualquer inclusão de documentos referentes a esta UT no Portal das Cidades, o que impossibilitou o estudo da

MÈRCHER, L.; FERREIRA, A. P. L.

participação das cidades na mesma. Deste modo trabalhamos com 14 UT.

Para atingir aos objetivos propostos acima, este trabalho está dividido em três sessões. Na primeira é apresentado o conceito de cidades globais, seguindo para a segunda sessão onde são apresentadas as Unidades Temáticas (UT) que compõe a Rede de Mercocidades. Por fim, é analisada a participação das cidades globais nas UT da Rede, bem como uma análise mais pontual ao final das atuações de Buenos Aires, Rio de Janeiro e São Paulo por serem as maiores cidades globais presentes na Rede.

2 CIDADES GLOBAIS: UMA BREVE EXPLANAÇÃO SOBRE A CLASSIFICAÇÃO

Dentre tantas cidades que atuam no cenário internacional destacam-se as cidades globais. Essas, segundo definição de Saskia Sassen (1991), sendo um desdobramento do conceito de cidades mundiais de John Friedmann (1986), teriam um peso maior diante das dinâmicas internacionais e transnacionais contemporâneas do que as demais devido ao seu porte urbano, a concentração e contribuição econômica à região, seu alto índice populacional e também poder de barganha diante de outros agentes externos. Por

Cidades Globais: Agentes determinantes na atuação da Rede de Mercocidades

definição (SASSEN, 1991; 2005) cidade global é a cidade interligada a outras por consequência da globalização e que detém amplo grau de influência e funções centrais para que a própria globalização ocorra, tanto como palco, mas também como agente. Pesquisas de origens diversas como as apresentadas pela *A. T. Kearney* (2008; 2010; 2012; 2014), *GaWC* (1999; 2015) e *The Global Cities Institut* (2015) definem quais seriam essas grandes capitais do mundo contemporâneo e indicam diversos nichos de relevância diante de dinâmicas internacionais.

Por exemplo, muitos estudos e considerações sobre cidades globais prendem-se no fator econômico e de crescimento populacional, como as da *GaWC* e *The Global Cities Institut*, mas outras, como a própria *A. T. Kearney* em seus indexadores que indicam áreas diversas relevantes para o interesse de pesquisas em novas agendas. A cultura, por exemplo, é indicada não apenas como um fator ligado ao desenvolvimento econômico, mas também à própria identidade do agente e seu comportamento. O cenário internacional para as cidades, por essas estarem livres de questões de soberania (ROSENAU, 1990, p. 36) acaba tornando-se menos competitivo e mais cooperativo. Juntamente com os processos de globalização – sistema financeiro, desenvolvimento tecnológico e de

MÈRCHER, L.; FERREIRA, A. P. L.

transportes – as distâncias geográficas passam a ser superadas e a aproximação de seus habitantes e gestores torna-se uma constante.

Não é difícil de identificar transferências de políticas públicas entre cidades globais, como nas redes de cidades. Contudo, as mesmas não limitam-se apenas à cooperação. Além de agentes elas tornam-se índices para se compreender as Relações Internacionais (THE GLOBAL CITIES INSTITUTE, 2015; A.T. KEARNEY, 2014; GAWC, 2015), sobretudo ao concentrar em seus espaços a maior parte da população global, bem como da gestão de riquezas, encontros e debates políticos entre chefes-de-Estado e ao sediar organismos internacionais atrelados a regimes. A relação, por exemplo, entre gestão municipal e instituições e conferências internacionais de Estados acabam por aproximar as cidades das dinâmicas internacionais. Cabe, portanto, ressaltar que as cidades não vão às relações internacionais, mas essas transpassam níveis estabelecidos pelos Estados. Na ótica de alguns teóricos como Alexander Wendt (1999) ou Saskia Sassen (2010), as Relações Internacionais não se dão apenas no nível externo às fronteiras estatais e suas relações, mas sim em toda parte como reflexo das interações sociais. Dessa forma, as cidades acabam por poder atuar no cenário internacional, tanto como tradicional palco, mas também

Cidades Globais: Agentes determinantes na atuação da Rede de Mercocidades

como agentes ao produzirem metas e atividades que as inserem em ganhos à população local.

3 AS UNIDADES TEMÁTICAS DA REDE DE MERCOCIDADES

As cidades dentro das diversas análises acadêmicas constituiriam um grupo específico de agentes internacionais que estão, quase sempre, ligados a uma atuação intermediária entre a intergovernamental e a transnacional, sobretudo quando existe a paradiplomacia – diplomacia paralela à do governo nacional – e ao transpassar fronteiras nacionais em busca de desenvolvimento e demais ações políticas. Esse movimento das cidades, se analisado como mais próximo ao movimento transnacional poderia ser resultado dos processos contemporâneos dos séculos XX e XXI (FINNEMORE; SIKKINK, 1998), como as dinâmicas de integração regional e da globalização da informação, que permitiriam maior consciência das comunidades locais diante das possibilidades que as relações internacionais também ofertariam para além das políticas de seus governos nacionais. Ao buscarem defender seus interesses locais, as cidades atuariam nas relações internacionais, muitas das vezes, por meio da construção de organizações próprias, quase sempre em formatos de redes.

MÈRCHER, L.; FERREIRA, A. P. L.

As redes seriam os principais exemplos da cooperação descentralizada em um cenário internacional que buscam otimizar a atuação subnacional nas trocas locais e sobre as questões internacionais pertinentes aos governos subnacionais. Diversas são as redes e suas áreas de atuação na América do Sul, como a Rede FAL (Rede Municipal do Fórum de Autoridades Locais pela Inclusão Social, fundada em 2001) e a Rede Municipal do Mercado Comum do Sul (MERCOCIDADES). Em julho de 1995 alguns dos governos locais do Cone Sul assinaram o Compromisso de Porto Alegre “através do qual as cidades manifestaram a sua vontade de acrescentar seu protagonismo no processo de integração regional” (MERCOCIDADES, 2012) e em novembro de 1995 foi assinada a Ata de Fundação da Mercocidades pelos prefeitos que “estariam convencidos de que o MERCOSUL precisava de maneira imperiosa dessas cidades para consolidar uma visão de autêntica cidadania partindo desde as sociedades locais” (MERCOCIDADES, 2012).

Dentro da Rede foi criada uma estrutura onde cada temática reconhecida como importante materializou-se em um espaço próprio, resultando nas atuais 16 UT, sendo espaços para debates e concentração de ideias e diálogos para superação de desafios comuns, tanto por meio da transferência de políticas públicas como pela captação de agentes especializados diversos da sociedade civil

Cidades Globais: Agentes determinantes na atuação da Rede de Mercocidades

e presentes no cenário internacional, como organizações da sociedade civil e organizações internacionais. São elas: Ambiente e Desenvolvimento; Autonomia, Gestão e Participação; Ciência e Tecnologia; Cooperação Internacional; Cultura (tendo a Comissão do Esporte); Desenvolvimento Econômico Local (tendo a Comissão de Economia Social e Solidária e a Comissão de Fomento de Negócios); Desenvolvimento Social (tendo a Comissão de Direitos Humanos e o Grupo de Deficientes Físicos e Inclusão); Desenvolvimento Urbano; Educação; Gênero e Município; Grupo de Comunicação; Integração Fronteiriça; Juventudes; Planejamento Estratégico; Segurança Cidadã; e Turismo.

As UT possuem agendas próprias com reuniões e membros de acordo com o interesse das cidades, ou seja, nem todas as cidades participam de todas as UT. Cada UT, portanto, cria um grupo de ação por meio das cidades de interesses comuns. Dessa forma, algumas UT são mais ativas em termos de encontros e ações do que outras. Soma-se a essa pluralidade o tempo de existência. Por exemplo, a UT de Comunicação e de Integração Fronteiriça são muito recentes, tendo pouco conteúdo disponível de encontros com baixo número de realizações, enquanto que UT como a de Cultura está presente desde os primeiros anos da Rede na década de 1990. Essas variações – entre tempo e participação – devem ser levadas

MÈRCHER, L.; FERREIRA, A. P. L.

em consideração no momento de coletar, expor e interpretar os dados de suas atas e demais documentos.

De modo geral as reuniões ocorrem na cidade coordenadora, mas também por convite de outros membros das UT quando buscam ser sede de algum encontro mais específico. O financiamento das UT vem das anuidades que cada cidade paga à Rede, bem como das realizações dos encontros fomentados pelos governos envolvidos. Nelas quase sempre há apresentação de planos de trabalho e seus andamentos, bem como novas propostas de atividades e exposição de políticas públicas que obtiveram bons resultados em suas localidades. Em alguns momentos também são produzidos materiais como informativos, materiais didáticos e pesquisas junto com os membros, bem como palestras e outras apresentações de especialistas em temas particulares, como por acadêmicos. Após as reuniões é firmada ata onde registram-se as atividades e os presentes, bem como o conteúdo dos encontros e seus materiais. Alguns encontros não possui a publicação de suas atas ou sua digitalização, mas a grande maioria está disponível no Portal das Cidades. Dessa forma, desde 1995, é possível traçar a presença de seus membros até o presente, bem como das atividades sustentadas nas UT da Rede.

Cidades Globais: Agentes determinantes na atuação da Rede de Mercocidades

4 A PARTICIPAÇÃO DAS CIDADES GLOBAIS NAS UNIDADES TEMÁTICAS

Nesta sessão expõe-se a participação das cidades no âmbito da Rede de Mercocidades, identificando as cidades globais das demais participantes, bem como mostrando características distintas entre as mesmas. Um primeiro dado interessante é a nacionalidade dessas cidades. Iniciando com os estudos de natureza, expõe-se primeiramente a participação por nacionalidade, ou seja, pelos Estados aos quais as cidades participantes se localizam. Na tabela abaixo é possível verificar o número absoluto e o percentual de cidades de cada Estado na Rede.

Tabela 1 - Número absoluto e percentual de cidades e sua nacionalidade na Rede de Mercocidades

		Frequência	Porcentual
	Argentina	85	35,9
	Bolívia	3	1,3
Válido	Brasil	85	35,9
	Chile	12	5,1
	Colômbia	2	,8

MÈRCHER, L.; FERREIRA, A. P. L.

Equador	1	,4
Paraguai	7	3,0
Peru	10	4,2
Uruguai	28	11,8
Venezuela	4	1,7
Total	237	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir de amostragem estatística das atas das reuniões das unidades temáticas da Mercocidades.

Conforme a tabela 1 demonstra, Argentina e Brasil são os Estados com maior número de cidades participantes no âmbito das Mercocidades, sendo que as cidades-participantes dos dois países representam 71,8% do total de cidades presentes na Rede. Isso não só reproduz a relação de proporcionalidade habitacional da região, mas também indica uma participação polarizada, ou seja, favorecendo a difusão de políticas públicas realizadas por governos subnacionais argentinos e brasileiros. A frequência passa a aproximar cidades argentinas e brasileiras e indica ainda um financiamento maior das UT por meio dos eventos, coordenações e sedes dos encontros por esses dois grupos de localizações nacionais dos membros. Analisando o percentual de cidades por Estado em cada uma das UT, temos o seguinte resultado:

Cidades Globais: Agentes determinantes na atuação da Rede de Mercocidades

Tabela 2 - Percentual da participação de cada Estado por Unidade Temática

UT	AR	BO	BR	CL	CO	EC	PY	PE	UR	VE	Total
Ambiente e Desenvolvimento	56,9	0,0	22,4	0,0	1,7	0,0	1,7	1,7	15,5	0,0	100,0
Autonomia, Gestão e Participação	35,0	0,0	50,0	5,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,0	0,0	100,0
Ciência, Tecnologia e Capacitação	36,1	0,0	50,8	1,6	0,0	0,0	1,6	0,0	9,8	0,0	100,0
Cooperação Internacional	38,5	0,0	28,2	10,3	0,0	0,0	3,8	1,3	17,9	0,0	100,0
Cultura	34,4	3,3	28,9	7,8	0,0	0,0	3,3	1,1	21,1	0,0	100,0
Desenvolvimento Econômico Local	32,4	2,8	46,5	5,6	0,0	0,0	1,4	1,4	9,9	0,0	100,0
Desenvolvimento Social	37,1	1,6	45,2	6,5	0,0	0,0	3,2	0,0	6,5	0,0	100,0
Desenvolvimento Urbano	50,0	0,0	35,5	1,6	0,0	0,0	3,2	1,6	6,5	1,6	100,0
Educação	30,8	1,9	53,8	1,9	0,0	0,0	1,9	1,9	7,7	0,0	100,0
Gênero e Município	32,8	1,6	45,9	4,9	0,0	0,0	3,3	3,3	8,2	0,0	100,0
Juventudes	48,2	1,2	28,9	1,2	0,0	0,0	2,4	3,6	13,3	1,2	100,0
Planejamento Estratégico	62,1	3,4	10,3	6,9	0,0	0,0	3,4	3,4	10,3	0,0	100,0
Segurança Cidadã	41,5	0,0	36,6	2,4	0,0	0,0	0,0	17,1	2,4	0,0	100,0
Turismo	32,1	1,5	39,7	3,1	0,0	0,8	3,8	1,5	15,3	2,3	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir de amostragem estatística das atas das reuniões das unidades temáticas da Mercocidades

MÈRCHER, L.; FERREIRA, A. P. L.

A tabela 2 traz algumas informações importantes. A primeira é o predomínio das cidades argentinas e brasileiras na 14 UT. Isso representaria não apenas a população urbana desses Estados, com um número de cidades populosas superior aos demais como Uruguai e Paraguai, mas, contudo, um forte interesse das mesmas em participar da Rede, visto que a participação de seus Estados no Mercosul não implica na obrigatoriedade das cidades participarem das Mercocidades. A participação na Rede é opcional e dialoga com os interesses dos gestores públicos, visto no contrafactual de cidades cuja nacionalidade não pertence a Estados membros do Mercosul.

Seguindo pela análise mais específica das cidades têm-se como primeiro fator de análise a ser exposto é a ausência das cidades de Quito, Cali e Medellín, que não aparecem citadas em nenhuma das atas. Essas ausências podem ser um fator explicativo para a baixa participação de seus respectivos países.

Proseguindo a análise, pode-se tirar uma média de participação das cidades globais onde destacam-se Montevideú, Porto Alegre e Buenos Aires nos papéis de maiores coordenadoras das UT. As três cidades também destacam-se em sediar os encontros das UT, deixando a cargo das prefeituras locais e as convidadas o cuidado de sua realização. Esse dado pode ser percebido tanto na média como na totalidade de atas e documentos

Cidades Globais: Agentes determinantes na atuação da Rede de Mercocidades

da Rede (452 documentos totais disponibilizados e acessados na pesquisa).

Tabela 3 – Principais atuações por amostragem das cidades globais no âmbito das UT

Cidade	Média de Participação	Coordenação	Sede	Número de UT que participou	Maior atuação
Buenos Aires	12,6	13	24	13	Turismo
Montevideo	6,3	22	21	3	Gênero e Município
São Paulo	5,6	1	0	12	Turismo
Porto Alegre	4,3	17	10	12	Turismo
Belo Horizonte	3,8	11	7	12	Gênero e Município
Rio de Janeiro	3,4	0	2	9	Ciência e Tecnologia
Córdoba	3,1	8	4	11	Desenv. Urbano
Recife	1,6	2	3	10	Gênero e Município
Campinas	1,6	2	2	9	Gênero e Município
Curitiba	0,9	0	3	7	Ciência e Tecnologia
Santiago	0,4	1	1	3	Cooperação Intern.
La Paz	0,4	0	0	3	Juventude
Lima	0,4	0	0	6	Cultura
Brasília	0,2	0	0	3	Ciência e Tecnologia
Caracas	0,2	0	0	3	Cooperação Intern.

MÈRCHER, L.; FERREIRA, A. P. L.

Salvador	0,1	0	0	1	Cooperação Intern.
Bogotá	0,1	0	0	1	Ciência e Tecnologia

Fonte: Elaboração própria a partir de amostragem estatística das atas das reuniões das Unidades Temáticas da Mercocidades.

Ao levantar dados das 10 cidades não-globais mais participantes das UT, diante das mesmas variáveis, têm-se o resultado visto na Tabela 3, onde apenas a cidade de Rosário ultrapassa as cidades globais por sua extensa atuação na UT de Gênero e Município. Contudo, em análise da totalidade dos documentos, a cidade de Guarulhos e outras de outros municípios paulistas da região metropolitana e interior de São Paulo também sediaram algumas reuniões da UT de Gênero.

Tabela 4 – Principais atuações por amostragem das cidades não-globais no âmbito das UT

Cidade	Média de Participação	Coordenação	Sede	Número de UT que participou	Maior atuação
Rosário	19,7	23	23	13	Gênero e Município
Quilmes	9,7	8	8	13	Desenvolvimento Social
Morón	8,0	7	4	13	Gênero e Município
Maldonado	6,7	7	4	9	Turismo
Malvinas	5,0	6	1	8	Desenvolvimento Urbano

Cidades Globais: Agentes determinantes na atuação da Rede de Mercocidades

Pergamino	6,7	5	3	12	Juventudes
Canelones	6,3	3	4	12	Cultura
Valparaíso	4,3	3	4	6	Cultura
São Carlos	4,3	3	1	9	Ciência e Tecnologia
Tandil	4,0	1	4	7	Ciência e Tecnologia

Fonte: Elaboração própria a partir de amostragem estatística das atas das reuniões das Unidades Temáticas da Mercocidades.

Os dados indicam que as cidades não-globais, a nível proporcional, atuam menos que as globais. Os fatores explicativos a essa situação pode ser a capacidade de recursos financeiros para o financiamento da atuação, mas também o baixo interesse e institucionalização de agendas de política externas municipais. De modo geral essa diferenciação pode ser respondida pelos próprios critérios já estabelecidos pelos pesquisadores das cidades globais: tamanho demográfico; capital e poder econômico; força política; interconectividade com os fluxos e dinâmicas internacionais.

Em relação às três maiores cidades globais da Rede – São Paulo, Buenos Aires e Rio de Janeiro – a atuação também mostra-se constante ao longo do tempo, ainda que em menor escala, no caso de São Paulo e Rio de Janeiro diante de algumas globais como Montevideú. Buenos Aires alcançou a maior média de participação

MÈRCHER, L.; FERREIRA, A. P. L.

nas reuniões das 14 Unidades Temáticas, estando presente em 12,6 delas. De fato, percebe-se em uma análise do conteúdo das atas e demais documentos uma atuação de liderança da cidade em organizar agendas e reuniões, sobretudo por sediar diversas coordenações das UT que, juntamente com Montevidéu, somam-se as grandes responsáveis estruturais pela maioria das ações da Rede. Contudo, na média de participação por cada UT, as três grandes cidades globais – São Paulo, Buenos Aires e Rio de Janeiro (3CG) – juntas equivalem a maior ação dentro da Rede do que as demais cidades não-globais, como mostra a tabela 5.

Tabela 5 - Média de participação por amostragem em cada Unidade Temática¹

Unidade Temática	3C G	Demais Cidades Globais	Cidades Não- Globais
Ambiente e Desenvolvimento	2,6	0,8	0,7
Autonomia, Gestão e Participação	0,4	0,1	0,1
Ciência, Tecnologia e Capacitação	1,7	0,8	0,8
Cooperação Internacional	1,3	0,7	0,6
Cultura	2,4	1,2	1,1

¹ Exclui-se as duas Unidades Temáticas: Grupo de Comunicação; e Integração Fronteiriça por terem sido criadas nos últimos dois anos e sofrer de carência documental. A cidade de São Paulo participa da UT Grupo de Comunicação.

Cidades Globais: Agentes determinantes na atuação da Rede de Mercocidades

Desenvolvimento Econômico Local	1,3	0,6	0,6
Desenvolvimento Social	1,7	0,7	0,7
Desenvolvimento Urbano	1,2	0,6	0,6
Educação	1,0	0,4	0,4
Gênero e Município	2,7	1,1	1,1
Juventudes	2,4	1,0	1,0
Planejamento Estratégico	0,6	0,3	0,3
Segurança Cidadã	0,3	0,2	0,2
Turismo	2,5	1,6	1,6

Fonte: Elaboração própria a partir de atas das reuniões das unidades temáticas da Mercocidades.

Evidentemente que essa situação é alavancada pela participação de Buenos Aires. Contudo, as cidades globais em soma – as 3CG e as demais – ultrapassam não em número de membros, mas em atuação e coordenação das UT em toda trajetória da Rede. As cidades globais (17) representam apenas 5,8 dos membros das Mercocidades (293 membros ao todo até 2014). Além disso, a participação das cidades de Buenos Aires, São Paulo e Rio de Janeiro é superior à participação dos dois outros grupos de cidades, que revela o papel dessas cidades na Rede Mercocidades, especialmente para as demais de seus respectivos países. Nenhuma cidade uruguaia supera a média de participação de Montevideú, bem

MÈRCHER, L.; FERREIRA, A. P. L.

como nenhuma cidade brasileira supera a de São Paulo, a cidade argentina de Rosário, ainda que chegue bem próxima à média de Buenos Aires, também não ultrapassa perdendo no número de sede de encontros das UT.

Um segundo ponto importante a ser esclarecido na tabela 5 é a proximidade dos números entre as demais cidades globais e as não globais em muitas UT. Isso ocorre devido ao fato da baixa participação ao longo desses vinte anos das mesmas, seja pela data de adesão à rede, seja pela ausência de seus representantes. Muitas vezes as encontros reúnem apenas duas ou três cidades, muitas das vezes mesclando o número de globais com as não-globais. Passando para a média de participação de cada cidade global nas 14 Unidades Temáticas temos o seguinte resultado: Conforme demonstra a tabela 3, Buenos Aires é a cidade global que mais atual dentro das Unidades Temáticas, com uma média de 12,6 de participação em reuniões das mesmas. Montevideo é a segunda cidade com a maior média (6,3), exatamente a metade da participação de Buenos Aires. Porém, antes de falar de Buenos Aires é necessário entender o peso da Argentina na Rede Mercocidades. Ao todo 85 cidades argentinas participam da Rede, atuando nas unidades temáticas, isso representa 35,9% do total de cidades presentes nas reuniões analisadas neste trabalho.

Cidades Globais: Agentes determinantes na atuação da Rede de Mercocidades

A atuação de Buenos Aires é reflexo do peso das cidades argentinas dentro da Rede Mercocidades, sendo o país com maior número de representantes e atuantes subnacionais na Rede. Analisando a participação das cidades brasileiras e argentinas, notamos que Buenos Aires se destaca consideravelmente em relação as demais. Não somente em relação à participação em si nas reuniões, mas também em relação ao número de vezes que foi cidade sede e coordenadora das unidades temáticas. Em relação à participação nas UT, é relevante destacar que das 16 UT totais, Buenos Aires esteve presente em 13 delas, deixando de estar presente somente na UT Autonomia, Gestão e Participação. Entre as demais UT a Turismo foi a que demonstrou maior participação, estando presente em 16 das 30 reuniões da amostragem. Portanto, nesse momento deixa-se a amostragem e parte-se para a totalidade das atas e documentos disponíveis das 14 UT, somando-se 452, de 1995 até 2014², como visto anteriormente na tabela 5.

²Os números de atas e documentos oficiais de cada UT respectivamente: Ambiente=34; Autonomia=10; Ciência 27; Cooperação=14; Cultura=25+16(Esporte); Desenvolvimento Econômico=35+36(Comissão de Desenvolvimento Local); Desenvolvimento Social=25+7(Comissão de Direitos Humanos) +8(Grupo de Necessidades Especiais e Inclusão); Desenvolvimento Urbano=27; Educação=25; Gênero e Município=36; Grupo

MÈRCHER, L.; FERREIRA, A. P. L.

Tabela 6 - Número de reuniões totais que cada cidade participou nas UT

Unidade Temática	Buenos Aires	São Paulo	Rio de Janeiro
Ambiente e Desenvolvimento	19	11	1
Autonomia, Gestão e Participação	3	4	1
Ciência, Tecnologia e Capacitação	21	5	15
Cooperação Internacional	10	1	2
Cultura	24	2	10
Desenvolvimento Econômico Local	8	4	1
Desenvolvimento Social	12	6	4
Desenvolvimento Urbano	15	5	6
Educação	10	4	2
Gênero e Município	20	8	6
Juventudes	23	16	2
Planejamento Estratégico	4	4	0
Segurança Cidadã	4	1	0
Turismo	28	17	5
Total	201	89	55

Fonte: Elaboração própria a partir de atas das reuniões das unidades temáticas da Mercocidades

de Comunicação=3; Integração Fronteira=1; Juventude=49; Planejamento Estratégico=15; Segurança Cidadã=16; Turismo=43.

Cidades Globais: Agentes determinantes na atuação da Rede de Mercocidades

Buenos Aires mantém uma atuação maior, seguida por São Paulo e Rio de Janeiro. Nesse sentido, a cidade de Buenos Aires teria uma atuação maior nos fluxos regionais por meio da rede e cooperação descentralizada do que São Paulo ou a cidade do Rio de Janeiro na Rede. Ainda que São Paulo ocupe uma posição mais elevada nos rankings de cidades globais pelos institutos internacionais de pesquisa – devido à sua capacidade financeira – no que diz respeito às Mercocidades, a maior rede e a mais ativa da América do Sul é a cidade de Buenos Aires que alcança uma posição mais elevada. Ao contrário do que era esperado, São Paulo, apesar da sua importância no Brasil, e na América Latina como um todo, não apresenta uma participação significativa na Rede Mercocidades diante das demais cidades globais como Montevideu e Buenos Aires, abaixo nos rankings de cidades globais. A cidade do Rio de Janeiro também é superada pelas globais Porto Alegre e Belo Horizonte, mas mantém-se ativa na rede e foi responsável por sua criação em 1995, orientando as premissas gerais da instituição juntamente com as fundadoras.

Consegue-se traçar ainda interesses particulares das três cidades globais. Buenos Aires possui uma atuação maior nas UT de Turismo, Cultura, Juventude e Tecnologia. São Paulo nas UT de

MÈRCHER, L.; FERREIRA, A. P. L.

Juventude, Turismo e Ambiente. Já a cidade do Rio de Janeiro tem maior destaque na UT de Ciência e Tecnologia, bem como na de Cultura. Essas áreas podem ser relacionadas com outros indicadores internacionais referentes às capacidades das cidades globais como a própria *Foreign Policy* que utiliza os dados do A. T. Kearney (2008; 2010; 2012; 2014). Por exemplo, diante do índice de experiência cultural da Foreign Policy como sendo um dos maiores alcançados pela cidade do Rio de Janeiro, essa preocupação se reproduz dentro da Rede de Mercocidades, bem como as preocupações sociais com o desenvolvimento sustentável e tecnológico de São Paulo. Vale destacar que a cidade do Rio de Janeiro, ainda que não tenha sido coordenadora, foi vice-coordenadora de UT como a de Cultura em 2009. Nesse sentido, além de manter uma atuação importante, como cidades que concentram uma média maior de participação do que as demais nas UT das Mercocidades, as três cidades, sobretudo Buenos Aires, mantém uma atuação relevante na organização estrutural dos encontros e coordenação das agendas, o que acaba direcionando o diálogo entre os pares.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cidades Globais: Agentes determinantes na atuação da Rede de Mercocidades

Em busca de compreender a atuação e a participação estrutural das cidades na Rede de Mercocidades, a presente pesquisa identificou a relevância das cidades globais na criação da Rede, bem como na coordenação, sede e organização das agendas das Unidades Temáticas. De 1995 até 2014, 452 documentos foram disponibilizados pelas UT que possibilitaram uma investigação em seu conteúdo das cidades mais participativas e com posições de destaque na organização das agendas futuras. Percebeu-se que as cidades globais, especialmente Buenos Aires, tem um papel importante dentro da Rede, superando expectativas de cidades como São Paulo e Rio de Janeiro, as outras duas grandes cidades globais da América do Sul.

Além dessas três grandes cidades globais, muitas outras possuem um destaque importante, como Montevideú, Porto Alegre e Belo Horizonte na organização das reuniões e pontos das agendas. A participação das cidades globais na Rede é identificada desde sua criação – sete das onze fundadoras eram cidades globais – até a média de participação ao longo desses vinte anos (1995-2014) de atividades. Sendo dezessete cidades globais totais na Rede, o que representa apenas 5,8% dos 293 membros até 2014, esse pequeno grupo de cidades acabam por ter uma participação superior aos

MÈRCHER, L.; FERREIRA, A. P. L.

outros 94,2% proporcionalmente em sua distribuição nas UT e nas médias de participação e sede por amostragem.

Olhando mais especificamente para as três grandes cidades globais da Rede – Buenos Aires, São Paulo e Rio de Janeiro – percebe-se uma relação próxima dos interesses envolvidos na instituição com suas classificações internacionais, como nos rankings específicos da *Foreign Policy* produzidos pelas pesquisas da *A. T. Kearney*. Esses dados reforçam a relação de causalidade entre participação regional e capacidades e interesses em suas políticas externas. Ainda que os rankings internacionais de cidades globais não levem em consideração a participação das mesmas em instituições como as Mercocidades, suas naturezas identificadas são reproduzidas, mostrando uma coerência entre capacidades, desafios e preocupações nas agendas municipais de política externa de forma autônoma e de forma conjunta com seus pares.

Assim, pode-se dizer que as cidades globais, especialmente as cidades de Buenos Aires, Montevideu, São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte e Rio de Janeiro tendem a ter uma participação elevada dentro da Rede, não apenas em interesses próprios, mas na própria organização, administração e orientação das agendas de discussões e planos de trabalhos anuais das UT. Com isso, por meio dos dados em amostragem (211) e também absolutos (452)

Cidades Globais: Agentes determinantes na atuação da Rede de Mercocidades

disponibilizados no Portal das Cidades (MERCOCIDADES, 2015), pode-se afirmar que as cidades globais orientam a participação da cooperação subnacional em diversos temas dentro da Rede de Mercocidades, sobretudo em Turismo, Ciência e Tecnologia, Gênero, Cultura e Desenvolvimento. Dessa forma as cidades globais, assim como defendido por Saskia Sassen (1991; 2010) e tantos outros pesquisadores do tema, tem um papel fundamental como agentes em reconhecimento nos estudos e pesquisas das Relações Internacionais.

REFERÊNCIAS

A.T. Kearney Global Management Consultants; The Chicago Council of Global Affairs; SASSEN, Saskia. **The 2008 Global Cities Index**. Washington: Foreign Policy Magazine, pp. 68-76, nov./dez. 2008.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. **Taking Stock**: The Constructivist Research and Comparative Politics. *Rev. Political Science* 4, pp. 391-416, 2001. Disponível em http://home.gwu.edu/~finnemor/articles/2001_takingstock_arps.pdf. Acessado em 15/03/2015.

FOREIGN POLICY. **The 2008 Global Cities Index**. Washington: Foreign Policy of Washington Post Company, pp. 68-76 nov./dez. 2008. Conteúdo disponibilizado em <http://www.foreignpolicy.com/>. Acessado em 20/04/2015.

MÈRCHER, L.; FERREIRA, A. P. L.

FRIEDMANN, John. **The World City Hypothesis**. In. Development and Change. Londres: Sage Publication vol.17, 1986, pp. 69-83. Disponível na versão digitalizada em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-7660.1986.tb00231.x/pdf>. Acessado em 18/02/2015.

GAWC, Globalization and World Cities Research Network. Leicestershire: Loughborough University, 2015. Disponível em <http://www.lboro.ac.uk/gawc/>. Acessado em 04/02/2015.

Global Cities Institut, The. Universidade de Toronto. Disponível em: <<<http://www.globalcitiesinstitut.org>>>. Acesso em 12/04/2015.

MERCOCIDADES. Documentos. Disponível em: <http://www.mercociudades.org/pt-br/node/2100>>. Acesso em 12/04/2015.

ROSENAU, James. **Turbulence in world politics**. Nova Jersey: Princeton University Press, 1990.

SASSEN, Saskia. **The Global City**: New York, London and Tokyo. Princeton: Princeton University Press, 1991.

_____. **The Global City**: introducing a concept. Brown Journal of World Affairs, Winter/Spring vol. XI, 2005, pp. 27-43.

_____. **Sociologia da Globalização**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
