UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA
— PROLAM —**

**Cooperação internacional, desenvolvimento local
e disputa de hegemonia:
as experiências de Montevideu - Uruguai, Rosário - Argentina e
Santo André - Brasil**

SÉRGIO GODOY

**São Paulo
2011**

**Cooperação internacional, desenvolvimento local
e disputa de hegemonia:
as experiências de Montevideu - Uruguai, Rosário - Argentina e
Santo André – Brasil**

SÉRGIO GODOY

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo - PROLAM/USP para a obtenção do título de Mestre em Ciências da Integração Regional.

Área de Concentração: Integração da América Latina

Orientadora: Prof(a). Dr(a). Maria Lucia Refinetti Rodrigues Martins

Nome: GODOY, Sérgio.

Título: *Cooperação internacional, desenvolvimento local e disputa de hegemonia: as experiências de Montevideu –Uruguai, Rosário –Argentina e Santo André –Brasil.*

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo - PROLAM/USP para a obtenção do título de Mestre em Ciências da Integração Regional.

Aprovado em: 29 de Agosto de 2011

Banca Examinadora

Prof. Dr. Jeroen Johannes Klink

Instituição: UFABC

Profa. Dra. Vivian Grace Fernández-Dávila Urquid

Instituição: USP

Profa. Dra. Maria Lucia Refinetti Rodrigues Martins

Instituição: USP

Dedico este trabalho às três pessoas mais preciosas da minha vida – minha esposa Adriana, minha filha Ana Luiza e meu irmão Igor.

AGRADECIMENTOS

Talvez nada seja tão coletivo como a construção do conhecimento, portanto participaram desta obra diversas pessoas, direta ou indiretamente. Agradeço primeiramente à minha professora orientadora, Dra. Maria Lúcia, que me guiou até aqui com muita sabedoria e paciência. Não poderia deixar de agradecer minha família, nas pessoas da Adriana, Izabel e Clarice, que atravessaram essa empreitada ao meu lado. Aos amigos como Luís Paulo Bresciani, Carlos Grana, Paulo Cayres, Fabiana Rissoti, Ivan Prado e Rodrigo Hitrmann que me apoiaram de diferentes formas. Um agradecimento especial ao Sebastian e toda sua família que nos recebeu gentilmente em Montevideu. Aos meus irmãos internacionalistas, Jean Tibl e Carlos Ruiz. à Izabel Bueno, à Suzana Marcolino e à Mária de Fátima de Andrade, pelas exaustivas revisões. Aos professores que compuseram as bancas de qualificação e defesa. E, por fim, ao PROLAM e a USP, por propiciar esta pesquisa.

SUMÁRIO

<i>SUMÁRIO.....</i>	<i>6</i>
<i>RESUMO.....</i>	<i>7</i>
<i>ABSTRACT.....</i>	<i>8</i>
<i>RESUMEN.....</i>	<i>9</i>
<i>LISTA DE SIGLAS.....</i>	<i>10</i>
<i>INTRODUÇÃO.....</i>	<i>13</i>
<i>1.A INSERÇÃO INTERNACIONAL DE CIDADES.....</i>	<i>21</i>
<i>2. DESENVOLVIMENTO LOCAL</i>	<i>46</i>
<i>3. AS EXPERIÊNCIAS DE ROSÁRIO, MONTEVIDÉU E SANTO ANDRÉ.....</i>	<i>52</i>
<i>4. DESAFIOS À ESFERA MUNICIPAL.....</i>	<i>83</i>
<i>5.CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</i>	<i>109</i>
<i>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</i>	<i>116</i>
<i>ANEXOS.....</i>	<i>123</i>
<i>ANEXO I.....</i>	<i>124</i>

RESUMO

GODOY, Sérgio. **Cooperação internacional, desenvolvimento local e disputa de hegemonia: as experiências de Montevidéu - Uruguai, Rosário - Argentina e Santo André – Brasil.** Dissertação de Mestrado – PROLAM - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

A pesquisa estudou as práticas de Relações Internacionais (RI) vinculadas ao Desenvolvimento Local (DL) empreendidas nas cidades de Santo André (Brasil), Rosário (Argentina) e Montevidéu (Uruguai), a partir das duas últimas décadas do século XX. Procurou identificar quais foram as motivações e objetivos para essa prática. Discutiu os possíveis alcances dessas gestões municipais, que buscaram assumir uma dimensão de “Governo Municipal”, não apenas de “Administração Municipal”, inserindo-se assim na esfera política, concebendo a cidade como espaço de mudança social e de acumulação política. Para desenvolver a pesquisa e compor sua estrutura final, buscou-se teorias e conceitos sobre a cidade e o nacional, o desenvolvimento local, a disputa pela hegemonia, o Estado e a sociedade. Suscitaram-se discussões sobre as formas de dominação e as disputas partidárias que podem conformar os modelos de políticas públicas e a relativa autonomia das cidades na política internacional. O trabalho contou com revisões bibliográficas e pesquisas de campo, onde foram recolhidas publicações oficiais dos governos e realizadas entrevistas com gestores públicos e lideranças políticas. O principal critério de seleção destas cidades foi um conjunto de fatores políticos: a relevante atuação destas na Rede Mercocidades e a proximidade político-ideológica dos partidos que governavam as cidades durante a criação e o aprofundamento das inserções internacionais locais. Nos três casos estudados percebeu-se: a criação de uma espécie de política econômica local; o fortalecimento do Estado por meio de políticas sociais; e, a cooperação internacional sendo utilizada como apoio estratégico para um modelo de desenvolvimento alternativo ao que vigorava no continente durante os anos 1990. Sugere-se, como resultado da pesquisa, que os governos locais buscaram produzir alternativas de discurso, de ação e de cultura política, mobilizando movimentos urbanos em agendas anti-hegemônicas e buscando acúmulo de força política; e que a cooperação internacional foi então, mais que apoio ao desenvolvimento local, mas representou a busca por legitimidade à disputa de hegemonia.

Palavras-chave: Hegemonia, paradiplomacia, desenvolvimento local, descentralização, Relações Internacionais.

ABSTRACT

Godoy, Sergio. *International cooperation, local development and fight for hegemony: the experiences of Montevideo - Uy, Rosary - Ar and St. André-Br*, 2011. Dissertation (MA) - PROLAM University of São Paulo, São Paulo, 2011.

The research studied the practices of the International Relations (IR) bounded for a Local Development (LD) undertaken in the cities of Santo André (Brazil), Rosario (Argentina) and Montevideo (Uruguay), from the last two decades of the twentieth century. The study sought to identify what were the motivations and goals for the practice and discussed the possible scope of these municipality's administrations, which sought to take a dimension of "Municipality Government," and not just "Municipality Administration", so it becomes integrated in the political sphere, conceiving the city as a space for social change and accumulation policy. To develop the research and the writing for their final structure, we sought to theories and concepts about the city and the national and local development, the struggle for hegemony, the state and society. Gave rise to discussions about the forms of domination and partisan disputes that can conform to models of public policies and the relative autonomy of the cities in the international policies. The work was carried out by literature reviews and field surveys, which were collected from official government publications and interviews with public managers and political leaders. The main criterion for selection of these cities was a set of political factors: a relevant role in these Mercocities Network and the proximity of the political-ideological parties that governed the city during the creation and deepening of international insertion sites. In all three cases studied it was noticed the creation of a sort of local economic policy, the strengthening of the state through social policies, and the international cooperation being used as a strategic support for alternative development model that existed in the continent during the year 1990. It is suggested, as a result of research, who the local governments seek alternatives to produce speech, action and political culture, urban movements in mobilizing anti-hegemonic agendas and seeking accumulation of political power, and that international cooperation could be more than a support for local development, because represented the pursuit of strengthening during dispute for the legitimacy of hegemony.

Keywords: *Hegemony, paradiplomacy, local development, decentralization, international relations.*

RESUMEN

Godoy, Sergio. ***La cooperación internacional, desarrollo local y la lucha por la hegemonía: las experiencias de Montevideo - Uy, Rosario - Ar y San Andrés - Br.*** 2011. Disertación (MA). Descendientes de la Universidad de São Paulo, São Paulo, 2011.

La investigación estudió las prácticas de las Relaciones Internacionales (IR) con destino para el Desarrollo Local (DL) llevadas a cabo en las ciudades de Santo André (Brasil), Rosario (Argentina) y Montevideo (Uruguay), a partir de las dos últimas décadas del siglo XX. Trató de determinar cuáles fueron las motivaciones y objetivos de esta práctica. Discutió el posible alcance de estas administraciones municipales, que trataron de tomar una dimensión de "Gobierno Municipal," no sólo de "Administración Municipal", integrándose en la esfera política, concibiendo la ciudad como un espacio para el cambio social y de acumulación política. Para desarrollar la investigación y elaborar su estructura final, se trató de teorías y conceptos sobre la ciudad y el nacional, sobre el desarrollo local, la lucha por la hegemonía, el Estado y la sociedad. Dio lugar a debates sobre las formas de dominación y las disputas partidistas que pueden resultar en modelos de políticas públicas, y la autonomía relativa de las ciudades en la política internacional. El trabajo se llevó a cabo revisiones de la literatura y los estudios de campo, que se obtuvieron de las publicaciones oficiales del gobierno y entrevistas con los gestores públicos y líderes políticos. El principal criterio para la selección de estas ciudades fue un conjunto de factores políticos: el papel relevante de estas en la Red de Mercociudades y la proximidad política-ideológica entre los partidos que gobernarán las ciudades durante la creación y profundización de los aparatos de inserción internacional local. En los tres casos estudiados se observó: la creación de una especie de política de desarrollo económico local, el fortalecimiento del Estado a través de las políticas sociales, y la cooperación internacional utilizada como apoyo estratégico para el modelo de desarrollo alternativo al que existía en el continente durante el año 1990. Se sugiere, como resultado de la investigación, que los gobiernos locales han buscado producir alternativas de discurso, de acción y de cultura política, movilizando los movimientos urbanos en agendas anti hegemónicas y buscando el acumulo de fuerza política, y que la cooperación internacional era entonces más que el apoyo al desarrollo local, sino que representó la búsqueda del fortalecimiento de la legitimidad para la disputa la hegemonía.

Palabras-clave: hegemonía, paradiplomacia, desarrollo local, descentralización, relaciones internacionales.

LISTA DE SIGLAS

ABC (ABCD)	Região da grande São Paulo formada pelas cidades de Santo André, São Bernardo, São Caetano do Sul e Diadema
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional, atualmente Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)
AICE	Rede Internacional de Cidades Educadoras
AL	América Latina
Ar	Argentina
ASPAC	Seção da IULA para Ásia e Pacífico
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
Br	Brasil
CD	Cooperação Descentralizada
CDL	Centro de Desenvolvimento Econômico Local
CEDEC	Centro de Estudos de Cultura Contemporânea
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe da ONU
CGLU	Cidades e Governos Locais Unidos
CIDA	Canadian International Development Agency
CIDEU	Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano
CNFTP	Centre National de la Fonction Publique Territoriale, França
CUT	Central Única dos Trabalhadores, Brasil
DEIR	Departamento de Desenvolvimento Econômico e Integração Regional, Montevideu, Uy
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos
DRI	Diretoria de Relações Internacionais, Rosário, Ar
DRIC	Divisão de Relações Internacionais e Cooperação,. Montevideu, Uy
Eco 92	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), realizada em 1992
EMME	Seção da UILA para o Leste Mediterrâneo e Oriente Médio
Entur	Ente Turístico, Rosário, Ar
EUA	Estados Unidos da América
Europe AID	Comissão Europeia de Desenvolvimento e Cooperação
FA	Frente Amplio, Uruguai

FCCR	Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul
FEMICA	Federación de Municipios Del Istmo Centroamericano, IULA
FES	Fundação Friedrich Ebert, Alemanha
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FLACMA	Federação Latino Americana de Cidades, Municípios e Associações, IULA
FMCU	Fédération Mondiale de Cites Unies
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
FSP	Folha de São Paulo
SEADE	Fundação Sistema de Estadual de Análise de Dados
GEPAM	Programa de Gerenciamento Participativo de Áreas de Mananciais, Santo André, Br
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, atualmente GIZ (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit), Alemanha
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas, Brasil
IDCR	International Development Centre Research, Canadá
IED	Investimentos Externos Diretos
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos, Argetina
INE	Instituto Nacional de Estadísticas, Uruguai
IULA	International Union of Local Authorities
JICA	Japan International Cooperation Agency, Japão
MASHAV	Center for International Cooperation, Israel
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul, formado pelo Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NEDEL	Núcleo de Estudos sobre Desenvolvimento Local da Fundação Santo André
OCD	Observatorio de cooperación descentralizada da América Latina e Unión Europea
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OIDP	Observatório Internacional da Democracia Participativa
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas

ONU Habitat	Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos
PED	Pesquisa de Emprego e Desemprego da Fundação SEADE e DIEESE
PIB	Produto Interno Bruto
PIMEX	Programa das Nações Unidas para o Intercâmbio Internacional dos Municípios
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROLAM	Programa de Pós-Graduação Interunidades em Integração da América Latina
PSDB	Partido Social Democrata Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
RAIS	Registro Anual de Informações Sociais
Rede Mercocidades	Rede de cidades do Mercosul
REMI	Reunião Especializada de Municípios e Intendências do Mercosul
RI	Relações Internacionais
SAX	Sistema de Apoio à Exportação
SDAR	Secretaria de Desenvolvimento e Ação Regional
SI	Sistema Internacional
SRICR	Secretaria de Relações Internacionais e Captação de Recursos, Santo André, Br
STPM	Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades
UE	União Européia
URB-AL	Rede de Cooperação Descentralizadas União Europeia - América Latina
USP	Universidade de São Paulo
UT	Unidade Temática
Uy	Uruguai

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa estuda as práticas de Relações Internacionais (RI) empreendidas por algumas cidades latino-americanas a partir das duas últimas décadas do século XX, quais sejam, Santo André (Brasil), Rosário (Argentina) e Montevideu (Uruguai), procurando identificar o que foi essa prática, que objetivos teve e quais resultados atingiu.

A discussão abrange também os possíveis alcances dessas gestões municipais que buscaram assumir uma dimensão de *governo municipal*, não apenas de *administração municipal*, inserindo-se assim na esfera política, ao conceber a cidade como espaço de mudança social e de acumulação política.

O estudo teve início no Departamento de Relações Internacionais da Prefeitura Municipal de Santo André. A prática profissional e a teoria de RI desencontraram-se logo nos primeiros meses no departamento, quando a prefeitura mobilizava forças para concluir uma reivindicação antiga dos governos locais, a criação de um espaço de participação na estrutura do Mercosul e, conseqüentemente, nas instituições formais da integração sul-americana.

O meio acadêmico, em sua grande maioria, refuta a tese de que cidades tenham algum papel nas Relações Internacionais, considerando as ações desses atores subnacionais irrelevantes. No entanto, apesar de todas as dificuldades, foi instalado, em janeiro de 2007, o Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR).

A concretização de uma deliberação de 2004 dos Estados membros do Mercosul, por si só, não prova a capacidade que alguns governos locais, organizados em redes internacionais, teriam de influenciar os Estados Nacionais. Mas para os que trabalharam nessa conquista estava claro naquele momento que havia essa capacidade, principalmente tendo em vista a quantidade de desafios e forças contrárias que tiveram de ser superados.

Os atores subnacionais do Cone Sul haviam conquistado, em 2007, um espaço

formal de participação no processo decisório e nas instituições de integração dos países da região; e esse fato, pela história da disputa por sua criação, fortaleceu entre os gestores dos governos locais a ideia de que, sim, as cidades eram atores da política internacional. Estava então colocado o problema: afinal, o que levaria algumas cidades a desrespeitar as principais teorias a respeito de relações internacionais e buscar inserção na política internacional?

Assim, foi definido o tema da monografia de conclusão de curso que precedeu esta pesquisa: “A inserção internacional de Santo André, caminhos ao desenvolvimento”. O trabalho recebeu esse nome, pois, durante a pesquisa sobre a paradiplomacia andreense, ficou evidente que toda cooperação internacional realizada visava ao fortalecimento das políticas de desenvolvimento da própria cidade.

Naquele estudo, foram analisados os efeitos da globalização para as cidades e os territórios, identificou-se o debate entre liberais e marxistas sobre o verdadeiro caráter das cidades globais e emergiram para o autor as teorias e os estudos que sistematizavam os modelos e as experiências de Desenvolvimento Local da América Latina e que os contextualizavam na disputa política sobre os rumos do desenvolvimento do continente.

Apesar de encontrar muito mais conteúdos, conceitos e problemas que uma monografia poderia dar conta de responder, a questão inicial foi parcialmente satisfeita pela percepção de que a cooperação internacional de governos subnacionais estava intrinsecamente relacionada ao desenvolvimento das cidades que exerciam tal cooperação, garantiu o aprofundamento teórico sobre o tema, que inclusive foi apoiado nos debates realizados no Núcleo de Estudos sobre Desenvolvimento Local da Fundação Santo André (Nedel)¹.

Esse caminho de relacionar desenvolvimento local e paradiplomacia, que foi adotado por boa parte das prefeituras, é o argumento da Rede Mercocidades, foi

¹O Nedel foi criado em 2004 por professores do Centro Universitário da Fundação Santo André com o objetivo de produzir estudos sobre a região do grande ABC, incentivando iniciações científicas e monografias sobre o tema entre os alunos das faculdades de Economia, Administração e Relações Internacionais. Para maiores informações, consultar: <http://nedel.wordpress.com/>.

formulado pelos primeiros estudos sobre o tema e focava o problema da motivação ao protagonismo local na observação das transformações globais e seu impacto sobre as localidades, a saber:

- Aumento dos fluxos internacionais, materiais e simbólicos, e mudanças na papel exercido pelos Estados Nacionais na política internacional;
- Enfrentamento da desregulamentação das fronteiras econômicas nacionais, decorrente do neoliberalismo na América Latina, e desmoronamento do nacional-desenvolvimentismo como modelo de desenvolvimento predominante;
- Ausência do Estado Nacional em questões fundamentais ao desenvolvimento urbano e criação de novos papéis e atribuições às cidades.

Mas surge um segundo problema que decorre do primeiro: se tais transformações são globais, por que somente algumas cidades passaram a buscar na paradiplomacia e no desenvolvimento local respostas para tais? Por exemplo, no momento de criação da Rede Mercocidades, em 1995, estavam presentes somente seis cidades brasileiras e ao todo onze cidades do Mercosul². Hoje, depois de ter crescido institucionalmente e de obter o reconhecimento dos governos nacionais, a rede conta com a participação de 228 cidades³, número que representa um importante avanço da rede, mas que ainda demonstra ser pequeno, principalmente se for levado em conta que somente o Brasil tem mais de 5 mil cidades. Se as transformações na economia recaem sobre todo o continente, mesmo que com efeitos diferentes sobre cada país e cada cidade, se o desenvolvimento é uma demanda comum à absoluta maioria dos municípios latino-americanos, o que diferenciou as cidades que buscaram tal protagonismo?

Esse foi o ponto de partida do projeto de pesquisa apresentado ao Prolam - USP, em 2008, e que evoluiu para esta dissertação. Todo o caminho percorrido na pesquisa mostrou que parcela significativa dos estudos disponíveis na ocasião⁴

2Rosário (Argentina), Assunção (Paraguai), Florianópolis (Brasil), Porto Alegre (Brasil), La Plata (Argentina), Curitiba (Brasil), Rio de Janeiro (Brasil), Brasília (Brasil), Córdoba (Argentina), Salvador (Brasil) e Montevideu (Uruguai).

3 Fonte Rede Mercocidades, site <http://www.mercociudades.org/pt-br/node/2251>.

4 Como as publicações do Cedec (VIGEVANI, 2004), os estudos produzidos pela Rede Mercocidades

não considerava as questões políticas, partidárias e ideológicas que compunham o pano de fundo dos anos 1990 na América Latina e dava pouca prioridade às particularidades das cidades mais influentes na cooperação internacional.

A proposta foi o estudo do tema por meio da análise comparada de três cidades: Santo André, no Brasil; Rosário, na Argentina; e Montevideu, no Uruguai. As três são centros de industrialização, concentram parcela significativa da indústria do seu país e têm importância regional significativa. Montevideu é a capital do país, então, em relação às outras cidades analisadas, tem um peso maior para a economia nacional, abriga 60% da população total do país e representa o maior grau de urbanização nacional e a maior concentração das indústrias instaladas no Uruguai (INE, 2010).

Rosário tem uma importância mais relevante na região do que no conjunto do país, do ponto de vista demográfico e econômico. A cidade representa cerca de 29% do total de habitantes da província de Santa Fé e 3% dos habitantes do país. É responsável por 50% do total do PIB da província de Santa Fé e 5% do PIB nacional. Gera 53% do emprego da província e é o local onde estão localizados cerca de 62% dos estabelecimentos industriais de Santa Fé (INDEC, 2010).

Santo André, por encontrar-se em uma região de cidades industrializadas, é a que tem a menor influência relativa. A cidade de São Paulo, com mais de 11 milhões de habitantes e um PIB municipal de mais de R\$ 350 bilhões absorve politicamente a influência de qualquer cidade no seu entorno. A região metropolitana de São Paulo, como um todo, tem 39 municípios que abrigam aproximadamente 20 milhões de pessoas e um PIB de mais de R\$ 550 bilhões. Ou seja, a capital do Estado, sozinha, representa mais da metade da população e da economia da região, enquanto Santo André tem uma economia com um PIB de R\$ 80 bilhões, ou seja, 14% da região metropolitana de São Paulo, e 2,75% do PIB nacional brasileiro (IBGE, 2010)

Mesmo com a diferença entre o tamanho da economia brasileira (PIB em 2008:

(MERCOCIDADES, 1994), e os materiais utilizados nos cursos oferecidos pelo Observatório de Cooperação Descentralizada para gestores locais (OBSERVATORIO DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA AMÉRICA LATINA UNIÓN EUROPEIA, 2006).

Uruguai USD 37,5 bilhões, Brasil USD 1,7 trilhão e da Argentina USD 370 bilhões), o porte das cidades é comparável, pois a quantidade de habitantes das três cidades está na faixa entre 700 mil a 1,3 milhão de pessoas; a composição do emprego também é muito próxima, variando entre 40 a 50 % do emprego alocados na indústria, e o setor de serviços aparece como a segunda maior fonte de emprego das cidades.

Aumentam ainda mais os aspectos comuns quando são comparados os efeitos da globalização. O desemprego nessas cidades praticamente dobrou e, em média, algo entre um quarto e um terço do emprego industrial foi perdido. O crescimento da pobreza e os correlatos problemas urbanos também foram agravados. As cidades enfrentaram problemas estruturais (históricos, relacionados à formação do espaço urbano na América Latina) e conjunturais (resultantes da inserção desregulamentada dos países sulamerincanos na mundialização do capital)⁵.

No entanto, o principal critério de seleção dessas cidades foi o conjunto de fatores políticos: a relevante atuação na Rede Mercocidades e a proximidade político-ideológica dos partidos que as governavam durante a criação e o aprofundamento das inserções internacionais locais. O Partido dos Trabalhadores, o Partido Socialista e a Frente Amplio (partidos do Brasil, Argentina e Uruguai, respectivamente) desenvolveram discursos sobre políticas públicas locais comuns, especialmente sobre a ideia de um protagonismo local de combate ao neoliberalismo.

Os governos municipais foram incluídos por esses partidos na luta pela redemocratização política nacional. Além disso, a criação de uma espécie de política econômica local, o fortalecimento de um Estado presente com políticas sociais, a cooperação internacional como apoio estratégico a esses dois conceitos, foram tidos como a base para um modelo de desenvolvimento alternativo ao que vigorava no continente durante os anos 1990. Quanto à Rede Mercocidades, a unidade dava-se na utilização de uma rede internacional de cidades como espaço de formulação e disputa, sobre o processo de integração

⁵Para maiores informações e acesso às fontes utilizadas, vide Anexo I

regional do Mercosul e sobre o envolvimento e a participação de governos locais nesse processo.

Assim, este trabalho também reflete uma opção de pesquisar os temas paradiplomacia e desenvolvimento local através da ação dos partidos que governaram esta cidade durante a década e 90 e início do século XXI. Tratou-se da formação de ideologias a partir dos espaços urbanos, mas tendo-se como sujeito histórico principal, os partidos. Evidentemente que as organizações partidárias não são os únicos atores políticos importantes para estes temas. No entanto, esta opção deu-se muito pela formação do aluno mestrando e pela completa ausência de análise parecida nos estudos encontrados sobre as cidades e as Relações Internacionais.

O conceito de que o espaço urbano formou atores políticos durante o processo de modernização da América Latina pode ser estendido para a análise dos movimentos sociais, dos sindicatos e de diversas associações de interesse. Assim como também deve ser considerado que há agendas políticas e movimentos sociais que são produtos da própria colonização da região, portanto anteriores ao processo de industrialização e modernização das sociedades formadas no continente. A relação entre o Estado e a sociedade, a partir dos conflitos políticos e ideológicos, que será apresentada a frente, deve ser complementada com a inclusão destes demais atores, e das suas lutas e demandas. O que foi feito neste trabalho foi uma opção de foco nos partidos.

As fontes para o início da pesquisa foram basicamente três: a literatura disponível sobre paradiplomacia e desenvolvimento local – inicialmente os estudos publicados pelo Cedec, pelo Observatório de Cooperação Descentralizada e no âmbito da Cepal⁶; as publicações das prefeituras sobre políticas de desenvolvimento e cooperação internacional; e, por fim, as entrevistas realizadas com os secretários das gestões analisadas. Para as entrevistas foram escolhidos os secretários de desenvolvimento, os secretários (ou diretores) de Relações Internacionais e alguns outros funcionários desses dois departamentos. O

⁶VIGEVANI (2004), FRONZAGLIA (2006), WANDERLEY (2007), BOISIER (2001), BARQUERO (2001) ALBUQUERQUE (2001), AFONSO (2004)

questionário aplicado em Santo André⁷, Rosário e Montevideu foi composto por dez questões, que abordaram a história da institucionalização das estruturas de Relações Internacionais e como estas se relacionavam com as estruturas locais de desenvolvimento e buscaram também levantar a visão conceitual dos gestores sobre desenvolvimento local, cooperação entre cidades e descentralização. Outro aspecto investigado foi a relação entre os governos municipais e os nacionais de cada país nos anos 1990 e na primeira década do século XXI e o papel das experiências locais para a disputa partidária dos governos centrais.

Os focos da pesquisa empírica foram a identificação do papel da cooperação internacional para as políticas de desenvolvimento local e, principalmente, para a disputa política dos anos 1990. Os questionários utilizados levaram à identificação dos projetos de desenvolvimento mais importantes na avaliação dos gestores e do seu relacionamento com a cooperação internacional das cidades. Toda a pesquisa de campo, especialmente tais entrevistas, fortaleceu a avaliação do caráter ideológico dessa paradiplomacia e do fato de que a disputa política era a sua verdadeira motivação.

Os debates acadêmicos relacionados à descentralização e às Relações Internacionais demonstraram, ao longo da pesquisa, que ambos tinham o foco no Estado Nação e seu papel na normatização e organização da política internacional e doméstica das sociedades. Mas como ambos eram marcados por nuances ideológicas e também se restringiam aos seus próprios campos (a economia, a ciência política e a Relações Internacionais), surgiu a necessidade de aprofundar, do ponto de vista histórico e sociológico, a relação entre o processo de urbanização, o surgimento do Estado Nacional e as disputas políticas que permeavam tais processos.

Para desenvolver a pesquisa e compor sua estrutura final, buscou-se então teorias e conceitos sobre a cidade e o nacional, o desenvolvimento local, a disputa pela hegemonia, o Estado e a sociedade. Suscitaram-se discussões sobre as formas

⁷Em Santo André, as primeiras entrevistas foram realizadas em 2008 para a elaboração da monografia, os critérios de seleção dos entrevistados foram mantidos para esta dissertação, mas a fim de unificar o questionário, algumas delas foram refeitas, pois não contavam com as últimas perguntas referentes a relação entre o local e o nacional e a disputa de hegemonia.

de dominação e as disputas partidárias que podem conformar os modelos de políticas públicas e a relativa autonomia das cidades na política internacional. Essa escolha teórica foi estabelecida a partir da leitura empírica sobre como esses governos subnacionais se posicionaram frente à conjuntura de disputa política dos anos 1990. A ideia de disputa pela hegemonia permitiu a inclusão da dimensão partidária e ideológica, tanto na análise do desenvolvimento local, quanto na resposta ao problema da autonomia das cidades e da sua respectiva inserção internacional.

Assim, para discorrer sobre o assunto, esta dissertação foi organizada em cinco capítulos. O primeiro trata dos diferentes olhares sobre a cidade, a política nacional e internacional, e apresenta os conceitos de paradiplomacia e de cooperação descentralizada. O segundo aborda o tema do desenvolvimento local, buscando relacioná-lo com os aspectos ideológicos da política e contextualizando-o na América Latina dos anos 1990, além de discutir a descentralização no continente. O terceiro capítulo apresenta a parte empírica da pesquisa, descreve o histórico da inserção internacional local e das relações com as políticas de desenvolvimento, buscando dar as bases para a percepção da ideologia, ou das ideologias, presentes na cooperação internacional das cidades analisadas. O quarto capítulo discute o conceito de hegemonia a partir da teoria marxista gramsciniana, contextualiza a disputa política no espaço urbano e sustenta a hipótese de que foi a busca por reconhecimento e legitimidade nas suas sociedades que levou as prefeituras a protagonizarem ações visando ao desenvolvimento e à paradiplomacia. Por fim, a última parte da dissertação desenvolve considerações finais, a título de conclusão das pesquisas desenvolvidas.

A INSERÇÃO INTERNACIONAL DE CIDADES

1.1 A cidade e a política

A atuação de cidades nas relações internacionais é considerada majoritariamente como um fenômeno relativamente novo; os primeiros registros de cooperação entre cidades datam do início dos anos 1980. Porém, a cidade com autonomia é na verdade algo anterior ao moderno modelo de Estado Nacional. As cidades-estado na Grécia foram um modelo de organização política amplamente estudado e difundido. A democracia ateniense, muito conhecida como um espaço urbano no qual os cidadãos⁸ deliberavam sobre a vida comum, era também fonte das decisões sobre as relações entre Atenas e as demais cidades gregas e até de outras regiões, como a Pérsia. A institucionalidade da política na época, naquela região, dava-se no âmbito local, e até mesmo o conceito de nação era restrito às pessoas nativas da cidade.

Em 1921, Max Weber publica o ensaio “A Cidade”, obra que é retomada em 1922 na publicação “Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva”, inserida no capítulo 8, que trata sobre a dominação. O título do subcapítulo é “A dominação não legítima – tipologias das cidades”. Weber (1994) centra-se, nesse trabalho, no estudo “sobre diferentes formas de economia urbana e do exercício do poder nas cidades da Antiguidade e da Idade Média” (SOUZA, 2010: p. 2). E a partir de uma análise comparativa entre as cidades ocidentais e orientais, Weber desenvolve a ideia da cidade como forma de dominação não legítima.

Os tipos de dominação formulados por Weber (1994) mais conhecidos e difundidos são: a dominação legítima ou racional, cujo instrumento é a lei; a dominação tradicional, em que o patriarcalismo é um exemplo de dominação; a dominação carismática, pela religião ou crença; e a dominação não legítima, em que a ocupação do espaço e a dominação do território são os meios. Nesse sentido, a Cidade Medieval Ocidental seria mais que um modelo de organização

⁸ Na Grécia antiga, somente eram considerados cidadãos os homens, senhores de posses e naturais das cidades gregas.

da economia, constituindo-se em um espaço de trocas de bens e de moradia de trabalhadores não rurais e também um espaço de dominação.

Por trás de um estudo histórico e comparativo, Weber (1994) busca estabelecer uma ordem entre as semelhanças dos diferentes fatos observados, generalizando-os e abstraindo tipos ideais caracterizando o elemento significativo e dando sentido a um todo. Um tipo ideal é o conjunto ordenador que fundamenta a ação social e traz significado às ações dos indivíduos ou do fato social. Assim, a cidade medieval seria um tipo ideal de cidade, que expressa um tipo ideal de dominação não legítima.

Inicialmente, Weber (1994) define a cidade como um lugar onde a população local satisfaz no mercado local uma parte economicamente essencial de suas necessidades cotidianas, principalmente com mercadorias que foram produzidas nos seus arredores. Há na cidade a centralização da comercialização da produção e o desenvolvimento de atividades especificamente urbanas (manufaturas ou indústrias caseiras) caracterizadas pela renda monetária. Sendo um espaço de consumo, viabiliza um mercado necessário a essas atividades urbanas. Porém, tal renda, gerada pelo consumo e pela produção de manufaturas, demanda também mais produção do campo, que, por sua vez, abastece a cidade. A produção agrícola e urbana, em determinadas cidades de grande população e alta capacidade aquisitiva, acaba por produzir excedentes e abastecer regiões que se encontram fora da cidade. Portanto, a cidade também é considerada espaço de produção (WEBER, 1994).

Dentro dessas diferentes funções que poderia cumprir o espaço urbano, em relação à organização da economia local, surgem variados atores sociais, como produtores rurais, comerciantes e mercadores, corporações de ofício e associações de artesãos. As diferentes distribuições demográficas, as condições geográficas, a capacidade de geração e acúmulo de renda que a atividade econômica preponderante promovia e o caráter do que era comercializado criaram, ao longo da história, diferentes tipificações de cidades, com diferentes funções econômicas e políticas e diferentes estratificações sociais.

Entretanto, para Weber (1994), as relações entre campo e cidade, e esta última como mediadora e sede do mercado e da indústria, não servem por si só para distinguir as cidades das vilas e para definir toda a complexidade da economia urbana. Para o sociólogo, o que fundamenta esse estudo e o leva à comparação entre as cidades da Antiguidade e da Idade Média é a tese de que “alguns fatos sociais e econômicos (como o desenvolvimento do capitalismo moderno) somente poderiam ter ocorrido no Ocidente” (SOUZA, 2010: p. 2). Essa tese weberiana não se trata de uma explicação determinista do desenvolvimento do capitalismo, e sim da busca de fatores históricos que determinaram diferenças entre o Oriente e o Ocidente. Essas diferenças levaram a transformações econômicas que vieram revolucionar todas as sociedades.

A ética protestante e a mudança de percepção moral sobre o lucro e o trabalho são algumas dessas transformações, mas nesse trabalho Weber (1994) concentra-se justamente nas diferenças entre as organizações político-administrativas que se localizam nas cidades ocidentais medievais e que produziram, ao longo de um processo histórico, diferentes formas de dominação em relação ao Oriente. É por isso que a diferenciação conceitual entre cidade e vila, o estabelecimento de tipologias de cidades e a definição de um tipo ideal de cidade são importantes.

Do ponto de vista político-administrativo, a cidade da Antiguidade e da Idade Média foi, ainda segundo Weber (1994), um tipo especial de fortaleza e guarnição – e reside nesse ponto uma primeira e significativa distinção entre as cidades europeias e da Ásia, já que o autor aponta que não havia esse tipo de estrutura de segurança no Japão e na China somente havia as muralhas, não existindo o caráter econômico aliado à segurança. O castelo foi uma antiga estratégia militar de defesa e a partir dele formaram-se estamentos com relativa autonomia política e jurídica na Itália, no norte da Europa e em regiões litorâneas. Dessa autonomia decorreu o desenvolvimento do estamento senhorial na Idade Média e o castelo consolidou-se não só como um instrumento de segurança do Senhor, de sua cavalaria e de seus vassalos, mas tornou-se fundamental para a dominação militar de um país.

Assim, a cidade-fortaleza desenvolveu-se como complexo político especial, que se iniciou a partir de um castelo, e gerou um estamento senhorial com um tipo de dominação específica. Esse pólo militar não se conteve somente na função de segurança, mas consolidou-se também como um pólo econômico, desenvolvendo uma economia urbana, inicialmente para atender as necessidades senhoriais e depois as voltadas para demandas do estamento que se desenvolvera: os militares, a corte e os comerciantes. Junto com a crescente complexidade estamental, cresce também a economia, que é acompanhada de tributação.

“Ao lado do monopólio do chefe local ou príncipe do castelo cresceram o interesse das linhagens guerreiras locais na participação própria nos lucros comerciais e seu poder de garantir para si esta última, até quebrantar o monopólio do príncipe (quando existia).” (WEBER, 1994: p. 418).

Portanto, com o crescimento demográfico da cidade-fortaleza e com a complexidade econômica decorrente do aumento das necessidades da população, surgem novos estratos sociais, principalmente oriundos dos militares e comerciantes. A cidade torna-se então palco do conflito de interesses entre as antigas e as emergentes formas de dominação.

Como efeito, na cidade desenvolvem-se novas formas de associação visando garantir interesses individuais ou de classe. São as corporações de ofício, as guildas e os estamentos. Essas associações criaram estatutos autônomos, que resultavam em ordens coexistentes com a ordem jurídica vigente na cidade. O direito até então em vigor encontrava sua legitimidade na ordem senhorial estamental, que foi fruto da organização militar e da relação com a posse da terra. Mas, com a criação dessas associações, vai se conformar o que Weber (1994) chama de comuna. Nem todas as cidades e nem todas as fortalezas eram comunas. Uma comuna caracteriza-se pela junção de alguns fatores urbanos, a saber:

- Uma fortificação;
- Um mercado;

- Um tribunal próprio e pelo menos parcialmente um direito próprio;
- Caráter de associação;
- Autonomia pelo menos parcial e uma administração realizada por autoridades.

Assim, Weber (1994) conclui que a cidade pode ser definida a partir de sua unidade em torno de instituições ou sistemas econômicos, jurídico-políticos e administrativo-militares. Então, pode-se utilizar as seguintes variáveis para se caracterizar uma cidade: a existência de um governo e o seu tipo, portanto sua *autonomia*; a atividade predominante dentro da cidade, portanto a *atividade*; a relação sócio-econômica entre cidade e meio rural, considerando-se a localização dos assentamentos dentro da cidade, portanto o *assentamento*.

A cidade medieval ocidental distinguiu-se da oriental por, na primeira, ter se desenvolvido centros administrativos de poder, que se incluíam no modelo de dominação tradicional, frequentemente patrimonial. As estruturas de poder nas cidades orientais não desenvolveram autonomia de poder, pois suas relações deram-se de forma centralizada nos clãs ou nas famílias e dinastias. Weber (1994) argumenta que a tradição cristã ocidental europeia é na sua essência uma associação entre indivíduos, entre crentes singulares, e não entre dinastias. Portanto, a religião alterou na Europa ocidental o que religiosamente configurava os laços entre os clãs e as famílias.

Sem a influência dominante do clã ou da família, a cidadania pôde desenvolver-se entre indivíduos como um modelo de associação política e a cidade pôde dotar-se de uma ordenação legal própria que se tornasse válida simultaneamente com a ordenação legal derivada da governança feudal. Por exemplo, na grande maioria das cidades ocidentais medievais, havia uma importante diferença com relação ao direito fundiário:

“... dentro da cidade havia bens de raiz hereditários em princípio livremente alienáveis [...] e, fora das cidades, terras de camponeses vinculadas nas formas mais diversas a um senhor territorial ou à

comunidade de aldeia, ou ambas as coisas.” (WEBER, 1994, p. 426)

Na cidade medieval da Europa ocidental desenvolveu-se então uma diversidade de estruturas de poder de natureza variada, mas ocupando o mesmo espaço, o urbano. Eram diferentes associações de indivíduos organizados por interesses de corporações, guildas ou estamentos, convivendo simultaneamente sob uma mesma ordenação legal. Além disso, surgem, devido ao desenvolvimento da produção urbana e à possibilidade de propriedade e acúmulo, classes economicamente autônomas.

Dessa cidadania e autonomia, decorre um papel revolucionário provocado pelas mudanças no espaço urbano: “[...] a cidade ocidental, tanto na Antiguidade quanto na Rússia, era um lugar de ascensão da servidão à liberdade” (WEBER, 1994: p. 427). Assim, Weber (1994) propõe um rompimento do direito senhorial. E esse rompimento com a dominação tradicional (dominação que era dotada de legitimidade) possibilitou a instauração de autoridades plurais de habitantes agora assentados no espaço urbano, originando diferentes ordens legais.

O tipo ideal de dominação não legítima é caracterizado pela possibilidade de criar, ao lado de ordens da lei existentes, novas ordens a partir de baixo. Assim, Weber (1994) trata de um *pluralismo positivo*, que significa justamente essa possibilidade de coexistência, em um mesmo momento histórico, de diferentes ordens, corporativas ou legais. Sendo que, quando um único sujeito escolhe a ordem a obedecer, ele legitima a escolhida, tornando as demais não legítimas. Isso decorre do que, no conceito de dominação weberiano, é central: o acordo entre ordem e obediência. Assim, a dominação ocorre quando há uma ação (a ordem) e uma reação (sua obediência). Porém, nessa reciprocidade existem ainda a força e a disciplina, que não exigem do indivíduo uma concordância para o cumprimento da ordem. Então, a dominação necessita de uma legitimação, que poderia ser social ou legal, e que efetivaria a relação de dominação.

Uma importante questão estudada por Weber (1994), que possivelmente o levou a criar uma tipologia das cidades, relacionado-as com as formas de dominação, é o vínculo entre as diferentes formas de economia urbana e as transformações que

dele decorreram para mudar o comportamento dos agentes econômicos, viabilizando, assim, a emergência do capitalismo moderno. Pode-se sugerir que, para o autor, o surgimento de formas de dominação não legítimas, coexistindo com as formas legítimas relacionadas ao direito senhorial, possibilitaria futuramente a modernidade, a economia capitalista e as revoluções liberais.

Apesar de demonstrar certo idealismo ao não aprofundar algumas questões decorrentes do modo de produção feudal, da disputa pelo excedente e dos conflitos oriundos da convivência entre as estruturas feudais e a acumulação primitiva de capital, na transição da Idade Média para a modernidade, e seus efeitos sobre as formas de dominação ou de organização política nas cidades da Idade Média, o estudo de Weber (1994) sobre as cidades européias demonstra que, antes da centralização das instituições políticas no Estado Nacional, era na cidade que muitas das relações de poder ocorriam e que os espaços urbanos eram dotados de certa autonomia. E foi justamente essa relativa autonomia que estabeleceu importantes diferenciações no processo de centralização da política, do direito e das instituições de dominação como um todo dentro da Europa.

Outras decorrências importantes para este trabalho, que podem ser deduzidas a partir deste estudo de Weber (1994), são: a inclusão do papel das elites, ou segmentos sociais dominantes, para a definição das instituições políticas e jurídicas de uma época, inclusive para a determinação da sua abrangência territorial; e como a interação, de aliança e associação ou de conflito ou disputa, entre tais segmentos é fator determinante.

Portanto, de acordo com esse raciocínio, não se pode, na análise política, apenas analisar a interação entre as instituições; é necessário um olhar sobre as relações sociais que as produziram. Da mesma forma, por exemplo, que para as relações internacionais não basta analisar a relação entre Estados Nacionais, mas é fundamental, aos que não se contentam com míopes abstrações, a análise sobre as elites que se relacionam internacionalmente, por oposições ou alianças, por meio das instituições legítimas (na linguagem weberiana) ou por meio de associações de classe ou de interesses.

1.2 Do urbano ao nacional

Essa percepção sobre a política internacional está presente também em Fred Halliday (2007), para quem não foi a relação entre Estados que produziu historicamente as relações internacionais, mas sim as relações internacionais entre as sociedades que internacionalizou um modelo de instituição político-jurídica centralizadora da legitimidade de dominação, das armas e do poder de polícia, da gestão da economia e, assim, de toda a soberania.

Na história política europeia essa centralização deu-se através de conflitos e guerras durante mais de quatro séculos e, na verdade, consiste justamente no processo de modernização do continente, sendo um dos marcos do fim da Idade Média e do início da Modernidade. Está associada também a outros processos de relação entre as sociedades europeias e as que se localizavam em outros continentes, como África, Ásia e América, ou seja, o mercantilismo, a colonização e a própria fundação de Estados Nacionais nessas sociedades.

Enquanto na Europa o movimento das elites foi de subordinação dos feudos e burgos aos Estados Nacionais, da Nação como identidade cultural à Nação como território, o movimento de institucionalização da política deu-se na América e na África por meio da dominação colonial – em um primeiro momento, entre o século XV e XVI, de dominação bélica, coerção e até extermínio das populações nativas; e de formação híbrida de novas sociedades a partir de grandes movimentos migratórios europeus e asiáticos, a partir do século XVII até hoje.

Nas antigas colônias espanholas na América do Sul, a luta pela independência iniciou-se a partir dos *cabildos*, que eram instituições administrativas locais, corporações municipais que funcionavam como espécies de câmaras, com a função de poder judiciário e legislativo sobre os aspectos locais, sem prejuízo de controle das leis da Coroa Espanhola. Tais *cabildos* eram também os instrumentos de dominação da Coroa, já que eram compostos inicialmente por espanhóis comprometidos com a colonização. No entanto, como sugere HOLANDA (1995), com a renovação intelectual que ocorreu a partir das novas gerações, já tocadas por identidades locais, foi a mobilização a partir dos *cabildos* que iniciou a luta

pela independência da Argentina e do Uruguai.

Após as batalhas que expulsaram o exército da Coroa, foi também a partir dos *cabildos* a constituição dos Estados Nacionais desses países. Foi um movimento de centralização em torno de uma Constituição e de um governo nacional.

No Brasil, o Estado já foi concebido centralizado, e as instituições políticas que regiam a vida dos brasileiros no Império tinham pouca autonomia, as leis cabiam ao Imperador, assim como os demais poderes. A formação do espaço urbano foi fundamental para a modernização do país. É apontado por Sérgio Buarque de Holanda (1995) e, posteriormente, aprofundado por Florestan Fernandes (1972) como um dos principais fatores para tal modernização, a transposição do eixo gravitacional da economia do meio rural para o espaço urbano. Pois, a partir desta urbanização da economia é que surgiram atores e segmentos sociais responsáveis por esta transição.

Segundo Holanda, as cidades, durante a colonização do Brasil, cumpriam a função de controle e dominação da vida dos colonos e das suas atividades econômicas. Mas, com o surgimento de uma cultura urbana, houve também o surgimento de novas idéias e ideologias. O marco inicial dessa urbanização, para Holanda, deu-se com a vinda da família real ao Brasil, em 1808, refugiando-se das guerras napoleônicas que tomaram a Europa. Nesse momento, constituiu-se o primeiro banco brasileiro, a primeira universidade, o Jardim Botânico e o início dos estudos de ciências naturais.

Um segundo momento importante para a urbanização brasileira, ainda durante o período colonial, foram os anos entre 51 e 55 do século XIX, em que ocorreu uma série de reformas que originaram um tecido social de fato urbano: um movimento regular de constituição de sociedades anônimas; a fundação do segundo Banco do Brasil e do Banco Rural e Hipotecário; a instalação da primeira linha telegráfica no Rio de Janeiro; e o funcionamento da primeira linha ferroviária do país, que ligava o porto de Mauá à estação do Fragoso, e seria estendida até a cidade de São Paulo, no período seguinte, visando ao escoamento da produção cafeeira.

Em 1888, com o fim da escravidão e a adoção majoritária do trabalho assalariado, houve grande disponibilidade de capitais. E graças a eles, foram possíveis reformas geradoras de um novo movimento de modernização do Brasil, com efeito sobre as cidades e as instituições, fortalecendo um pensamento burguês e mudanças no perfil da propriedade. Os capitais acumulados com o tráfico negreiro, que, com a proibição, passaram a necessitar de locais de investimentos, pela primeira vez reverteram-se em melhorias urbanas e na criação de uma infraestrutura capaz de promover a urbanização do país e a sua modernização.

O poder desloca-se do ambiente rural para o urbano, cresce a importância das formas urbanas de produção, surge na economia o trabalho livre, mas, ao contrário de como ocorre na Europa, esse processo no Brasil não é resultado do conflito direto entre burguesia e nobreza, entre liberalismo e arcaísmo, entre o campo e a cidade. Esse fato particular da história da modernização do Ocidente tem raízes justamente na concertação entre patrimonialismo e liberalismo, origem da relação de dependência entre campo e cidade e das elites que controlam esses dois espaços no Brasil. A cidade brasileira muda da exclusiva função de dominação e controle, para tornar-se também espaço de produção e acumulação de riquezas, além do imperativo surgimento de novas formas de dominação não legítimas.

1.3 A centralização da política na esfera nacional

A principal característica da política internacional moderna é a centralização das relações políticas das sociedades no Estado Nação. Para Fred Halliday (2007), o fato de o Estado ter assumido forma hegemônica na organização política de quase todas as sociedades é em si produto das relações internacionais, já que esse modelo surgiu na Europa e foi introduzido em outros continentes pelas relações coloniais entre os continentes.

Foi assim que o Estado surgiu na América, criado pelas sociedades que aqui se desenvolveram após a colonização europeia e, contraditoriamente, representando a independência política dos países americanos. Sob a hegemonia intelectual ocidental, a modernização das novas sociedades ocorreu juntamente com a

centralização das funções políticas em diversos Estados Nacionais.

Seja como resultado da luta pela independência entre as elites crioulas e as elites intelectualmente europeias, como no caso da Argentina e do Uruguai, ou como fruto de uma aliança tácita entre a elite rural arcaica e seus filhos criadores de uma nova elite urbana moderna, como no Brasil, o Estado Nacional moderno surge na América do Sul com o processo de independência e descolonização.

Apesar do rompimento, seja ele radical ou tácito, entre as elites sul-americanas e as européias, o modelo de organização política adotado foi a proposta revolucionária jacobina surgida no século XVIII, na França. A centralização do poder na esfera nacional, em um Estado forte, controlador das armas e do território, fundamentado nos valores republicanos (como a separação de poderes, a Constituição e o Estado laico), foi o modelo que se consolidou também nas Américas. Mesmo sob formas, tempos e processos políticos diferentes, no século XX até os anos 30, os principais países latino-americanos já se organizavam sob um Estado de Direito, nacional e centralizador.

Entre os anos 30 e os anos 80 do século XX, o centro de política no Uruguai, na Argentina e no Brasil manteve-se nos espaços urbanos. Os principais movimentos sociais surgiram nas cidades, como frutos do processo de urbanização e industrialização das economias nacionais associado ao crescimento da pobreza e da ausência de democracia. Porém, o foco da disputa política era sempre o controle, ou a destruição, como no caso do movimento anarquista, do Estado Nacional.

Ocorreu que, nos anos 1980, com a crise do modelo nacional-desenvolvimentista, a queda do bloco soviético e o fim da bipolarização mundial entre o capitalismo e o socialismo real, os Estados sul-americanos atravessaram um processo de descentralização, tanto perdendo funções econômicas para o mercado mundial, quanto repassando atribuições aos municípios. Deu-se o que Afonso (2001) chamou de “*descentralización por la demanda*”.

As potências mundiais sobreviventes à Guerra Fria, para assegurarem-se da

liberdade de fluxo de capitais e da livre movimentação de investimentos estrangeiros diretos (IED), de acordo com as melhores vantagens comparativas oferecidas por diferentes países, impuseram o Consenso de Washington e o neoliberalismo como modelo de desenvolvimento à América Latina. Assim inseriram-se esses países na globalização ou na mundialização do capital.

A inserção internacional de cidades é de fato um fenômeno mundial, relacionado à globalização e à descentralização do Estado Nacional. Porém, na América Latina, esse fenômeno tem também relação direta com o fim do nacional-desenvolvimentismo como modelo dominante.

Concorrem com a globalização e com o fim do nacional-desenvolvimentismo outros fatos. Para estudar a atuação de cidades na cooperação internacional e no processo de integração do Mercosul, não se pode ignorar uma importante mudança na estratégia política dos movimentos de esquerda desses países. Antes, o foco da luta desses movimentos era ou a destruição do Estado ou a disputa pela sua direção, mas sempre com a estratégia dirigida à esfera nacional.

Nos anos 1980, participaram da luta pelo fim das ditaduras militares na Argentina, no Uruguai e no Brasil movimentos urbanos que se organizaram inicialmente por melhores condições de vida, pela democratização de serviços públicos de qualidade (como saúde, habitação e educação), além das tradicionais lutas pelo fim da exploração do trabalho e da ditadura militar. Surgem novas agendas na estratégia dos movimentos sociais que, influenciados pelos processos de descentralização do Estado Nacional, voltam-se agora para disputas por governos locais e estaduais (ou provinciais, no caso da Argentina e do Uruguai).

Esse é o contexto do surgimento da inserção internacional de cidades na Argentina, no Uruguai e no Brasil. Cruzam-se condições objetivas mundiais, como a globalização neoliberal e a descentralização do Estado Nacional; regionais e nacionais, como o fim do nacional-desenvolvimentismo e a luta pelo fim das ditaduras militares; e locais, como a luta por serviços públicos urbanos e o combate à pobreza.

1.4 A inserção internacional das cidades, um olhar das Relações Internacionais

Com já citado no início, o fato de uma cidade atuar na política internacional representa um problema teórico para uma ciência que majoritariamente centra sua análise no Estado-Nação. Inicialmente, as relações internacionais focaram-se nos estudos da guerra e da paz entre os Estados, e os grandes debates dessa temática orientaram-se principalmente em torno da dicotomia entre realistas e idealistas, ao longo do século XX. No centro dessa dicotomia há a divergência sobre a capacidade do ser humano de cooperar e, por consequência, a oposição de foco analítico em como a sociedade é ou em como ela deveria ser.

Os defensores da primeira hipótese, a leitura da realidade como ela é e, portanto, da adequação das estratégias de Estado à tal realidade, denominam-se sugestivamente de realistas. São geralmente autores que utilizam como fundamentos teóricos, essencialmente, pensadores como Tucídides, Maquiavel, Hobbes e Weber, e que centram seus estudos nas relações de poder. Mais que isso, há nessa visão uma base comum que compreende o ser humano como indivíduo egoísta e capaz de tudo para garantir sua sobrevivência, principalmente recorrendo à guerra.

Essa análise realista tem como foco o comportamento do Estado e compreende-o como um ente racional e coeso, que concentra suas ações na luta pela sobrevivência, na manutenção e no aumento de seu poder. De maneira sintética, abstraiu-se de Tucídides, por exemplo, a compreensão sobre a relação entre o medo de deixar de existir em um mundo sempre dominado por guerras e pela imposição aos mais fracos da vontade de quem detém o poder. Já de Maquiavel, transpõe-se o comportamento do Príncipe aos Estados modernos, e assim busca-se explicar os históricos sistemas de alianças criados a fim de, mesmo que temporariamente, estabelecer um equilíbrio de poder. Em Hobbes e Weber, buscou-se um dos eixos centrais do realismo, o conceito de anarquia no sistema internacional, segundo o qual não há um soberano que seja capaz de governar, porque não há poder legítimo frente à soberania de um Estado, não há monopólio

sobre a força (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

Sendo o Estado o ator central nas relações internacionais (RI), para os realistas, dele deriva toda a lógica do ambiente internacional, cabendo ao Estado, basicamente, manter a paz dentro de suas fronteiras e garantir a segurança de seus cidadãos, sempre sustentado na ideia de interesse nacional como fundamento da soberania e da racionalidade. Porém, como o sistema é anárquico, e assim deve permanecer como garantia do pleno exercício soberano, conforma-se uma dupla realidade, – a de exercício legítimo de poder em seu território e a de estado de natureza –, fonte permanente de desconfiança entre os atores das RI na política internacional, de todos contra todos, em um sistema internacional egoísta, no qual prevalece a luta pela sobrevivência. Logo, a guerra é vista como uma extensão da política, como um método essencial para que o Estado, no nível externo, sobreviva ou fortaleça-se no sistema internacional, e que garanta o bem-estar de seus cidadãos, no nível interno da política.

Nessa visão, a cooperação é algo pontual e limitado ao conceito de balanço de poder, não havendo estabilidade no sistema e confiança no outro frente à defesa dos interesses nacionais e prevalecendo sempre a ideia de auto-ajuda. Isto é, cada Estado é responsável por sua própria segurança e qualquer aliança pode ser rompida, quando ameaçado o interesse nacional, e as cooperações existentes sempre se sustentam pela necessidade de equilibrar o poder no sistema internacional (SI) ou evitar a concentração dele. Não se admite também, na agenda internacional, a cooperação como uma prioridade e divide-se a pauta do SI, de forma hierarquizada e estabelecida exclusivamente pelos Estados, em *hard* e *soft*, contendo a primeira os temas envolvidos com segurança e a segunda, os assuntos referentes ao comércio e ao meio ambiente, por exemplo (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

Fica clara então a dificuldade em analisar a inserção internacional de cidades, posto que, no caso brasileiro, uma cidade é um ente federativo, com autonomia para exercer suas competências. A característica federativa de um Estado em si já impõe problemas à análise realista, pois nem sempre o comportamento dos entes

da federação é coeso com relação à política interna e, também, com relação à política externa. Um exemplo dessa fragmentação é a participação de alguns Estados membros dos EUA no Protocolo de Kyoto, como é o caso da Califórnia. Enquanto o Estado Nação dirige sua política externa ao enfraquecimento de tal acordo internacional, um ente federativo se opõe, por motivos de política interna, e trabalha a pressionar a Federação utilizando as relações internacionais.

Outro problema da teoria realista é a não aceitação da capacidade do Estado em cooperar internacionalmente. Partindo do princípio hobbesiano, de que o ser humano é egoísta e age somente visando garantir sua sobrevivência, o realismo sustenta-se no interesse nacional para afirmar a característica egoísta do Estado. Entretanto, encontra-se em tal afirmação um problema prático para os governos de esquerda com orientação socialista ou social-democrata, porque a organização internacional da classe trabalhadora é central à sua estratégia, logo, a cooperação entre governos dirigidos por ela não somente é possível, como é uma estratégia de disputa política por outra sociedade. O realismo não concebe a dimensão interna dos conflitos internacionais a cada Estado, tampouco a fragmentação das sociedades em classes ou associações de interesses. O Estado é algo racional e coeso e toda a política externa de um Estado é orientada para a consolidação de um único interesse nacional, de uma sociedade orgânica e coesa.

Em outra direção, alguns teóricos liberais vão propor o conceito de *interdependência complexa*. Partindo da transformação da ordem mundial, ocorrida no pós-Guerra Fria, para constatar que a crescente interligação das economias nacionais, propiciadas pelo “Avanço nas comunicações, pela intensificação de transações financeiras, pelo crescimento no volume do comércio, pela atuação de empresas multinacionais em diferentes mercados simultaneamente” (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 82), Keohane e Nye afirmam o surgimento de uma nova dinâmica no sistema internacional, caracterizada pela existência de redes produtivas e de circulação de bens, pessoas e informação, que “(...) ultrapassam as fronteiras nacionais sem controle dos Estados” (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p.82) e que permitem a emergência de novos atores nas RI, dotados de capacidade de influência na política internacional.

A tese da interdependência complexa define-se por “(...) situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países” (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 128) implicando, mesmo no relacionamento assimétrico entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, a existência de uma situação de dependência mútua e fazendo com que a tomada de decisão em âmbito nacional reflita no sistema internacional como um todo. Para essa afirmação, seus autores baseiam-se em três características principais, quais sejam: múltiplos canais de negociação, ausência de hierarquia entre os temas da agenda internacional e menor papel da força militar. De acordo com a primeira característica, desenvolvem-se novas possibilidades de relações entre as sociedades gerando redes *transnacionais* (VIGEVANI, 2004), nas quais os Estados não são os únicos atores da política internacional.

Tal teoria “altera qualitativamente o conceito de soberania nacional”, dado o surgimento de

“(...) novas estruturas de relações (os regimes internacionais), em que a ação dos Estados ficaria reduzida e, numa visão grociana ou kantiana, a capacidade de se promoverem situações de vantagens multilaterais, eclipsando as concepções de jogos de soma zero, acabaria prevalecendo de forma definitiva (VIGEVANI, 2004 *apud* FRONZAGLIA, 2006: p. 154).

Dessa forma, ganham força no sistema internacional as novas agendas com objetivos diferentes daqueles relacionados às bases dos conceitos realistas (como a segurança do Estado, a manutenção e o aumento de seu poder) e eliminam-se a hierarquização de temas e agendas no ambiente internacional.

Essas novas estruturas de poder, baseadas na interdependência, não somente permitem a existência de novos atores nas RI como criam uma dinâmica de reação à mundialização, que inova a política internacional. Como resultado, por um lado, a interdependência desencadeou um processo de integração regional, fundado na *soberania compartilhada*, como instrumento reativo à transnacionalidade; por outro, gerou uma fragmentação e uma incapacidade do

Estado em atender, no seu interior, as demandas das localidades e lidar com elas, gerando diminuição da concentração do poder político central e possibilitando aos municípios exercer uma atividade que, até então, era da competência exclusiva do Estado-Nação (PHILIP 2006, *apud* FRONZAGLIA, 2006, p. 159).

A partir desses conceitos, e sob análise das Relações Internacionais, pode-se entender o ponto de encontro entre a nova dinâmica da economia internacional, a descentralização do Estado-Nação e a mudança no padrão da política de desenvolvimento. A mundialização está transformando o papel do Estado na política internacional e nacional e seus desdobramentos recaem sobre as unidades subnacionais, “ (...) as cidades redefinem seus papéis internacionais, regionais e inclusive nacionais, como resposta à estrutura de oportunidades e à matriz de impactos derivados do entorno imediato da integração regional” (ROMERO, 2006, *apud* FRONZAGLIA, 2006, p. 174).

Para Vigevani (2004), durante a década de 1990, evidenciou-se grande crescimento da atuação das cidades, no ambiente internacional, por meio de redes internacionais e de ações de cooperação descentralizada⁹. No final da década de 1980 e início da década de 1990, os organismos internacionais demonstraram a percepção do papel de protagonismo dos governos locais como agentes fundamentais ao desenvolvimento. Rodrigues (2004, *apud* VIGEVANI, 2004, p. 445) demonstra, a partir dos relatórios da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1988) e da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – ECO 92, assim como da ONU – Habitat de Istambul (julho de 1996), que há um chamado aos poderes locais para protagonizarem a implementação da Convenção sobre Diversidade Biológica e a Agenda 2. Outro fato que evidencia o crescimento da inserção internacional de governos locais é a formação da Associação Mundial de Cidades e Governos Locais Unidos, criada em 2004, em um processo de fusão das três principais redes mundiais de cidades até então existentes: a *International Union of Local Authorities* (IULA), a *Fédération Mondiale de Cites Unies* (FMCU) e a rede Metrópolis¹⁰, além das redes

9 Termo utilizado para a descrição do exercício de cooperação de unidades subnacionais sem a intermediação ou o acompanhamento do Estado-Nação.

10 A criação da CGLU – Cidades e Governos Locais Unidos – não extinguiu suas associações formadoras. A

de cidades que atuam dentro de um processo de integração regional, como é o caso das Redes Mercocidades e Eurocidades.

Segundo Michael Keating (2004), seriam três as motivações para o envolvimento de unidades subnacionais nas Relações Internacionais: econômicas, políticas e culturais. Mais precisamente, para Earl Fry, o crescente intervencionismo das autoridades subnacionais nos setores de atividades que transcendem as fronteiras nacionais é resultante da combinação dos seguintes fatores: 1) proteção e reforço das coletividades locais, em uma época de ligações transregionais crescentes; 2) necessidade e busca de receitas mais elevadas; 3) contraponto às assimetrias e desigualdades no âmbito do sistema nacional; 4) maior acessibilidade em matéria de estabelecimento de ligações internacionais; 5) preocupação eleitoral; 6) ampliação progressiva das esferas de ação dos comitês regionais; 7) internacionalização crescente da população; 8) protecionismo; 9) defesa de certos princípios de moralidade internacional; 10) incertezas com relação à interpretação de dispositivos constitucionais (FRY, 2003, *apud* VIGEVANI, 2004, p. 10).

Para definir a ação de uma unidade subnacional nas Relações Internacionais, predominantemente tem-se usado o termo paradiplomacia, que é definido por Noé Cornago Prieto como sendo:

“[...] o envolvimento de governos não centrais nas Relações Internacionais, mediante o estabelecimento de contatos permanentes e *ad hoc*, com entidades públicas ou privadas estrangeiras, com o objetivo de promoção socioeconômica e cultural, bem como de qualquer outra

IULA é a mais antiga associação de governos locais, criada no início do século XX, e tem membros em mais de 100 países. Sua estrutura conta com seções regionais como a Federação Latino Americana de Cidades, Municípios e Associações (FLACMA), a *Federacion de Municipios Del Istmo Centroamericano* (FEMICA), a *Section for Asia and Pacific* (ASPAC), a *Section for the Eastern Mediterranean and Middle East* (EMME) e a *North League of Cities*. Já a **FMCU** foi criada na França logo após o fim da Segunda Guerra Mundial e tinha como principais objetivos promover a amizade e o intercâmbio cultural entre as cidades europeias. Inicialmente, destinando-se apenas ao intercâmbio cultural, chamava-se *Le Monde Bilingue – O Mundo Bilíngue*. Em 1957, decidiu-se que era necessário expandir o horizonte de cooperação, nascendo a FMCU. Seu fundador, Jean Marie Bressand, foi um antigo combatente da resistência francesa, o que explica o grande número de cidades francesas e de suas ex-colônias filiadas à Federação. Por fim, a **Metropolis** é uma associação internacional que reúne as cidades mundiais com mais de 1 milhão de habitantes. Criada em 1984 por ocasião de uma reunião convocada pelo então presidente do Conselho Regional de Ilê de France chamando os representantes de Abdjan, Addis-Abeba, Barcelona, Buenos Aires, Cairo, Colombo, Londres, Los Angeles, México, Nova York, Tóquio e Turim. Ao final da reunião foi criada a Associação Mundial de Grandes Metrópoles. Essa organização foi reconhecida pela ONU, tendo *status* de observador junto à OCDE (FRONZAGLIA, 2006, p. 11).

dimensão exterior nos limites de sua competência constitucional. (PIETRO, 2004, *apud* VIGEVANI, 2004, p. 443).

Ou ainda, como Maurício Fronzaglia aponta:

“[...] o conjunto de atividades desenvolvidas pelas unidades subnacionais – de maneira isolada ou conjunta – conforme seu grau de autonomia e que visam sua inserção internacional podendo ser complementares, paralelas ou conflitantes com a diplomacia conduzida pelo governo central. A paradiplomacia expressa-se através de políticas de inserção internacional (e não externa) que são desenvolvidas pelos seus atores. (FRONZAGLIA, 2006 p. 50).

Para PIETRO (2004), a inserção internacional de cidades surge como uma inovação no processo decisório da política externa dos países, pois significa sua descentralização e democratização. Representa primeiramente o envolvimento de novos atores, com diferentes interesses, novas agendas, novas lógicas de cooperação e próximos das populações, no interior das sociedades nacionais. A paradiplomacia, segundo o autor, pode apresentar para a política internacional novas culturas e métodos de funcionamento do sistema, trazendo consigo novas lógicas de ação.

Portanto, essa descentralização, vista como repasse de atribuições do Estado nacional a escalas municipais do poder público, é um processo ligado à democratização do Estado e a funções domésticas do país, como gestão do território, processo de urbanização, implementação de serviços públicos ligados aos direitos humanos (direitos civis e direitos sociais) e ao desenvolvimento.

Em um dos últimos estudos sobre paradiplomacia, publicado em 2011, Pietro aponta como causas estruturais desse fenômeno, em primeiro lugar, a necessidade por parte de algumas cidades de dar respostas à reestruturação da economia mundial. Existe nessa visão um pressuposto de que a globalização impôs às economias nacionais um processo de abertura e flexibilização que impactou as economias locais e regionais. Nesse sentido, os governos subnacionais passaram a desenvolver estratégias de promoção exterior, buscando

a atração de investimentos estrangeiros (públicos e privados), a promoção do turismo, a melhora da infraestrutura local e da modernização do tecido produtivo.

Houve também mudanças na estrutura política internacional, que, de um lado, criaram novas agendas e atribuições das quais os Estados Nacionais não conseguiram dar respostas sozinhos e provocaram espaços de articulação dos governos locais e, de outro lado, em plenos atos de exercício da soberania, criaram processos de integração com países vizinhos. A integração regional trouxe para a política internacional, ao mesmo tempo, novas instituições internacionais, novas possibilidades de atuação e também novos desafios aos governos subnacionais.

Outra mudança estrutural nas instituições que Pietro (2011) identifica é fruto das novas condições para representação e reprodução das identidades coletivas. Isso ocorre quando governos centrais não representam ou sufocam fortes e significativas identidades socioculturais locais ou regionais, como o caso de Barcelona e da região da Catalunha, na Espanha, ou da região de Quebec, no Canadá. Ou, ainda, quando uma localidade se percebe distante do centro dinâmico da economia e do desenvolvimento de um país. Nas duas circunstâncias, essa explicação volta-se para situações em que parece haver uma relação conflituosa entre governo central e governo local.

O surgimento de novos problemas relacionados à segurança, como fronteiras, crime organizado e tráfico, imigração, administração de recursos ecológicos, especulação financeira e fluxo de capitais entre as economias nacionais com alto nível de integração regional, também estaria trazendo novos desafios para as cidades que se localizam nessas regiões, desorganizando os territórios e impondo ações locais e projetos de cooperações internacionais. A tríplice fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai seria um exemplo, já que os governos das cidades envolvidas participam de projetos do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) e da Rede Mercocidades.

Assim, demonstra Pietro (2011, p. 123) que a paradiplomacia tem sempre um duplo perfil instrumental e simbólico. Instrumental, quando visa à busca de

investimentos, promoção exterior de uma localidade ou o acesso aos centros de tomada de decisão internacional. Simbólico, quando se torna uma ação comunicativa, mediante a representação ou reprodução de uma identidade coletiva, conquistando a autoafirmação cultural e política.

A crescente complexidade das relações sociais internacionais coloca em movimento a questão da representatividade das comunidades locais. O atual modelo de organização política, o Estado nacional, é impactado pelos imperativos do capitalismo global, pelas novas condições tecnológicas, transformando a produção e os meios de comunicação em massa. Por serem as sociedades humanas algo em movimento, modificam-se também os canais de representação das institucionalidades políticas.

Nesse mesmo movimento, a diplomacia altera-se. Desde Westfália, a diplomacia tem acompanhado o movimento de centralização da representação política no Estado nacional, unificando os canais de comunicação em organismos diplomáticos submissos aos governos centrais. Porém, com a multiplicidade desses canais entre as sociedades, no período recente, com o crescimento das reivindicações identitárias e da descentralização de diversas funções de governo, a diplomacia encontra-se, da mesma forma, em um movimento de descentralização. A paradiplomacia representa também essa descentralização da política externa. Em situações de conflito com o poder central ou em situações de complementaridade ao Estado nacional, o exercício da cooperação internacional tem se consolidado como estratégia das localidades para o alcance de objetivos diversos.

Dentre os novos papéis tomados pelas cidades na mundialização, surge a cooperação internacional como instrumento de complementaridade, apoio e divulgação das políticas de desenvolvimento local. Seria, a princípio, uma confirmação do *spills-over effect*, (transbordamento), conceito definido pela teoria funcionalista do liberalismo das Relações Internacionais, que representa o transbordamento do sucesso de uma política pública de uma região para outra, efeito que motivaria a lógica de cooperação internacional por meio da técnica

(NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

Nesse sentido, a União Europeia, seus Estados e cidades, tem incentivado uma nova forma de cooperação internacional, dispondo de recursos financeiros e colocando-a na agenda política internacional. Trata-se da Cooperação Descentralizada (CD), que pode ser definida como:

“[...] nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer relaciones directas con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesados, tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo (ROMERO, 2007, p. 25).

A UE aponta cinco modalidades para a CD: o *marketing* territorial; a ajuda ao desenvolvimento e às situações de emergência e catástrofe; a cooperação política; a cooperação técnica; e a participação em níveis de governança superiores. Nesses três últimos, destacam-se as Redes de Cidades como instrumento de cooperação e de fortalecimento das unidades subnacionais perante os movimentos de integração regional e os organismos internacionais. Como características principais da CD, os documentos da UE apontam o contraponto à cooperação internacional como mera ajuda ou transferência de recursos do Norte ao Sul, e a cooperação entendida como uma estratégia de colaboração em um regime de igualdade (mesmo que entre desiguais). Essa concepção de cooperação incorpora três princípios: o interesse mútuo (na resolução de problemas globais ou com impactos globais) e, em alguns casos, até o benefício mútuo; a complementaridade das ações com os esforços locais de desenvolvimento; a participação ativa dos envolvidos na cooperação como necessidade de eficiência, eficácia, apropriação e de conscientização e sensibilização cidadã sobre problemas globais (ROMERO, 2007).

Tabela 1 - Situação da Cooperação Descentralizada entre UE – AL – 2007

Pais	Alemanha	Austria	Bélgica	Rep. Checa	Dinamarca	Eslováquia	Espanha	Finlândia	Francia	Grecia	Holanda	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Polónia	Portugal	Reino Unido	Suecia	TOTAL
Nicaragua	38	13	5	5		3	77	1	7	1	21		9				17	7	202
Cuba		1					68		13				7			1	1		90
México	4						29		12	2			1		1				50
El Salvador							22		2				2						26
Guatemala	1		5				10		1				3						20
Honduras	1						4												5
Costa Rica							3		1										4
Panamá							1												1
Total CA	42	14	10	5	0	3	214	1	38	3	21	0	22	0	1	1	18	7	398
Argentina	7	1	1	1			61	1	12	4	1		132		2	2	2		227
Brasil	7						19		57	1	1		28			42	1		154
Chile		11	3				16		15		1		1					1	38
Perú	1		1				7		14	1	2		3						30
Uruguay			1				20		1				6			1			29
Bolívia	1		5				4		6									1	17
Colômbia							13		2				2						17
Equador			2				8		2				1					1	14
Venezuela							7		4				1			1			13
Paraguay	1						6									1			8
Total SA	17	3	13	1	0	0	161	1	113	6	5	0	172	0	2	47	2	3	554
TOTAL	59	17	23	6	0	3	375	2	149	9	26	0	194	0	3	48	21	10	945

Fonte: Observatório de Cooperação Descentralizada AL-UE

A Tabela I mostra como, de fato, a CD é uma agenda significativa para a política externa de alguns países da União Europeia. Ainda mais, demonstra que existem prioridades diferentes entre os principais países que apóiam a CD. Por exemplo, os quatro Estados que mais executam projetos desse tipo são a Espanha, a Itália, a França e a Alemanha. No caso da Espanha, país que mais realiza ações em CD, percebe-se que a maior parte delas está concentrada na América Central, principalmente na Nicarágua e em Cuba, ficando em terceiro lugar a Argentina. Já

a França concentra a principal parte de seus projetos de CD na América do Sul, com grande foco no Brasil; e vale destacar que entre os 36 projetos desenvolvidos em cooperação com a América Central, 36,6% são com Cuba. No caso italiano, a maior concentração também é na América do Sul, principalmente na Argentina, que representa 68% da CD exercida por esse país, e somente 11% dos projetos voltam-se para a América Central. Em contraponto, a Alemanha dirige 71% da sua CD para a América Central, focando-se quase que exclusivamente na Nicarágua. Tais números são claramente indícios de que a Cooperação Descentralizada compõe hoje um elemento estratégico da política externa de países do Norte, sendo importante assinalar que tal fenômeno trata do exercício direto de cooperação entre governos subnacionais do Norte e do Sul.

Entretanto, é relevante frisar que, mesmo com o claro incentivo de organismos internacionais da UE e até de diversos Estados, é inegável que os limites do papel das autoridades locais mais apresentados são de natureza jurídica e fundamentam-se tanto no fato de que os governos subnacionais não são reconhecidos como membros plenos de direito internacional (mesmo que atuem nele), como nas competências constitucionais em matéria de RI que geralmente são estabelecidas somente pelos governos nacionais. Do ponto de vista jurídico, no Brasil, de fato há contradições quanto à paradiplomacia, por que a Constituição de 1989, em seu artigo nº 21.I, determina competir “(...) à União manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais”, e a seguir, no artigo nº 84, incisos VII e VIII, afirma:

“Compete privativamente ao Presidente da República: VII – manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomados; VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional.” (PRAZERES, 2004 *apud* VIGEVANI, 2004, p. 235) .

Assim, a questão da inserção internacional de unidades subnacionais apresenta-se como um fato, mas não como um direito. Por um lado, os municípios-regiões já executam projetos de cooperação internacional sem a anuência de seus governos

nacionais e já são diversos e crescentes os estudos voltados ao tema – seja pelas ciências políticas, pela economia, pelo urbanismo, ou especificamente pelas Relações Internacionais, além de tornar-se cada vez mais presente na gestão pública a preocupação com o desenvolvimento local, por meio de ações diretas com o sistema internacional. Por outro lado, estão as teses hegemônicas do realismo, que não compreendem a diversificação e a difusão do poder na política contemporânea; o Direito Público, que se conserva rigidamente contrário a descentralização do Estado; e a Constituição Brasileira, que é mantida sem referência específica ao tema.

2. DESENVOLVIMENTO LOCAL

Ao final dos anos 80 do século passado iniciou-se a difusão de uma série de idéias, políticas e modelos sustentados nos conceitos de descentralização e de desenvolvimento local, fazendo parte de um contexto de políticas liberais de abertura de mercados, transnacionalização da produção e liberdade de fluxo de capitais relacionados com a evolução do modo de produção de riqueza, o capitalismo (BOISIER, 2001).

A mundialização do capital efetivou-se com a queda do bloco soviético e hegemonizou a agenda política e econômica das principais nações durante a década de 1990. Novos desafios foram colocados ao Estado Nacional. O neoliberalismo impôs um novo padrão de organização das políticas macroeconômicas, derrubou na América Latina os modelos desenvolvimentistas já em crise e consolidou um mercado mundial. O Estado necessita ser mínimo na nova economia globalizada, diziam os liberais, comemorando o fim da história (COGGIOLA, 1998).

Do ponto de vista doméstico, o Estado deveria fortalecer seu poder de polícia protegendo a propriedade e a livre economia; responsabilizar-se sobre a gestão da macroeconomia nos novos padrões internacionais, como o controle da inflação e o equilíbrio fiscal; e não fazer frente aos capitais internacionais, ao contrário, criar condições para a sua atração. As economias centrais tinham a necessidade de novos mercados de produção e consumo e a busca por investimentos internacionais passou a ser um dos paradigmas para o crescimento, portanto, o foco central das políticas de desenvolvimento (FILGUEIRAS, s.d.).

Na América Latina, de variadas formas e sob diferentes siglas partidárias, esse modelo foi implementado logo após a redemocratização política. O fim das ditaduras militares possibilitou a organização partidária de novas forças políticas, que se dividiram frente ao que se costumou chamar de globalização. No Brasil, o PSDB é uma dessas novas forças e assumiu a coalizão que implementaria tais mudanças. No outro pólo, esteve o Partido dos Trabalhadores (PT), que

representou o sindicalismo e os movimentos populares e posicionou-se contra o novo modelo.

No entanto, os dois polos utilizam como instrumento discursivo os conceitos de descentralização e desenvolvimento local. O que foi descrito como convergência perversa por DAGNINO (2002) representou a diferente utilização desses conceitos, sendo em certo aspecto uma estratégia de fortalecimento das políticas de Estado mínimo. Por exemplo, houve o repasse de atribuições aos governos municipais de serviços públicos que antes eram funções nacionais ou estaduais, como educação, saúde e habitação. E criou-se a função de fiscalização municipal da execução de setores que foram privatizados, como saneamento básico e gestão ambiental. Para esse campo, a descentralização era, principalmente, uma forma de diminuir os gastos públicos e de possibilitar o superávit fiscal, exigências do novo modelo.

Em outro aspecto, em um movimento contra-hegemônico de reação ao modelo neoliberal de Estado, em algumas cidades do Brasil e da América Latina, forças políticas fizeram uso da descentralização como forma dar de continuidade ao processo de redemocratização e fortalecimento do Estado. Os governos municipais ou, como trata a literatura específica, os governos locais, significaram para essas forças políticas ferramentas de articulação e execução de um discurso de oposição aos partidos que dirigiam majoritariamente os governos nacionais (BURCHARDT; DILLA, 2001). A possibilidade de gerir políticas municipais sustentadas em outros conceitos, diferentemente dos neoliberais, foi utilizada para a sobrevivência e organização das forças políticas minoritárias nos anos 1990, na América Latina.

Assim, cidades como São Paulo, Santo André, Porto Alegre e Belém, no Brasil; Rosário, na Argentina; e Montevideu, no Uruguai, foram berços de políticas que buscavam modelos alternativos aos que estavam sendo implementados simultaneamente nos níveis nacionais de seus países. Porém, as modificações jurídico-políticas que viabilizaram essa articulação deram-se principalmente nos espaços nacionais que eram dirigidos majoritariamente pelas forças neoliberais.

Uma união de interesses contrários.

Com relação às políticas de Desenvolvimento Local, além dessa convergência dialética da disputa de diferentes modelos políticos, houve uma realidade econômica na América Latina de crescimento da pobreza e de desemprego, acompanhada de queda de arrecadação fiscal em todos os níveis, municipais, estaduais ou provinciais, e nacionais, que vinha se agravando desde os anos 1980. AFFONSO (2001) classifica a descentralização brasileira como sendo uma *“descentralización desde la demanda”*, indicando como sendo um mecanismo reativo dos governos locais perante as crises econômicas.

A partir do agravamento de uma condição secular de subdesenvolvimento e pobreza nas cidades da América Latina, alguns governos iniciaram debates e adotaram políticas de enfrentamento do desemprego, da fuga de empresas e das mudanças no perfil de suas economias urbanas. Iniciou-se uma reação às crises, mas sustentada na mudança de um dos paradigmas do desenvolvimento que tinha o Estado Nacional como seu promotor. Junto com as mudanças trazidas pela ascensão das políticas neoliberais, coloca-se novamente em discussão o que é desenvolvimento e quais são os modelos que os países periféricos do capitalismo devem adotar. Porém, havia um novo ator no debate, o governo local.

Agendas relacionadas com a democratização dos países da América Latina, a superação da pobreza, a inclusão social e a degradação da natureza passam a ser disputadas política e partidariamente. O governo local passou a ser visto como ator relevante para tais políticas por organizações internacionais, como a ONU Habitat, União Européia e Banco Mundial, e por partidos que disputavam a hegemonia política nesses países e no mundo.

Essa disputa deixou frutos bons e ruins. Por um lado, a América Latina inseriu-se completamente na globalização, com grandes prejuízos sociais e a continuidade de sua modernização arcaica (MARICATO, 2000). Por outro, houve a ascensão das forças de centro-esquerda em importantes governos nacionais da América Latina, especialmente na América do Sul. Cabe ainda estudar de forma organizada como os projetos políticos locais, que se desenvolveram sob o

discurso anti-hegemônico, durante os anos 1990, ascenderam a outras esferas políticas durante o início do século XXI. Mas sabe-se, por exemplo, que muitos dos prefeitos da época tornaram-se ministros do governo Lula no Brasil; que o entendente de Rosário tornou-se governador da Província de Santa Fé; e que o presidente do Uruguai nas últimas duas gestões foi o entendente de Montevideu durante duas gestões na década de 1990.

Mas o que cabe neste trabalho é a discussão realizada durante os anos 1990 sobre desenvolvimento, democracia e o Estado. O debate sobre o que é desenvolvimento não foi superado e pelo menos dois grandes pontos podem ser apontados como casos não resolvidos: a relação ser humano e meio ambiente e o papel do cidadão na democracia moderna. Embora superada a ideia de que a industrialização por si só geraria desenvolvimento, e tenha-se inserido na agenda dos governos locais as políticas de distribuição de renda e inclusão social, e mesmo que tenham sido ampliados os espaços de participação, por meio de conselhos, conferências e até assembleias constituintes (caso de alguns países sul-americanos), a relação entre economia e política, entre democracia e cidadania ainda é fonte de exclusão social e política de inúmeros indivíduos e também de forças políticas organizadas, como, em breve exemplo, o MST no Brasil e os movimentos indígenas na Bolívia.

O mesmo ocorre com determinadas agendas que pautaram as políticas de desenvolvimento local durante os anos 1990. Questões como moradia, saneamento básico, participação popular, igualdade de gênero, igualdades racial e intergeracional (juventude e terceira idade), continuam como agendas secundárias em muitos países latino-americanos, por mais que já apareçam na pauta.

Em meio ao arcabouço de reflexões teóricas que esse debate gerou, arcabouço este altamente ideologizado, há diferentes análises sobre os discursos da descentralização do Estado Nacional e do desenvolvimento local. A que mais interessa para este trabalho é a análise protagonizada por OLIVEIRA (2001), na série de publicações sobre desenvolvimento local realizada pelo Instituto Polis, em 2001.

Oliveira (2001) centra as políticas de desenvolvimento local na luta pelo bem-estar e pela qualidade de vida, apresentando os limites e as possibilidades dessa perspectiva. As condições de vida e as necessidades de existência são apresentadas como canalizadores dessa luta do ponto de vista da esquerda e dos movimentos populares, que organizam suas estratégias na defesa dos direitos sociais. Esses direitos, que Marshal considerou como direitos de terceira geração (OLIVEIRA, 2001), estão na base da defesa da cidadania, porém, do ponto de vista da política, não podem se restringir à conquista ou à manutenção de tais direitos.

Do ponto de vista da ação transformadora, que é base fundamental para a política, a cidadania deve-se referir ao “indivíduo autônomo, crítico e reflexivo, longe, portanto, do indivíduo massa; trata-se de uma aquisição por meio do conflito” (OLIVEIRA 2001). Nessa visão, é retomado o sentido político da *pólis* grega, que se apresentava como espaço democrático para conflitos e diferenças sociais. Oliveira (2001) chega a propor como paradigma ao desenvolvimento local a *ágora* grega, assinalando uma nova institucionalidade aos governos locais, capaz de superar a separação entre governantes e governados. O desenvolvimento local poderia criar um *locus* interativo de cidadãos, recuperando a iniciativa e a autonomia na gestão do bem comum.

O autor também aponta o perigo da descentralização, que na América Latina tem estado no limiar entre a concentração, o aumento das desigualdades e a articulação anti-hegemônica dos partidos de esquerda. O horizonte de uma política local antineoliberal deveria estar na transformação do todo, e não fragmentado. Nessa perspectiva, é importante ressaltar dois pontos levantados por Oliveira (2001), o primeiro diz respeito à fragmentação e afirma que a soma dos desenvolvimentos locais não geraria, nem gerará, desenvolvimento nacional; o segundo sustenta que o desenvolvimento econômico de uma outra sociedade não produz política por si só e, portanto, deve ser acompanhado por um processo político de autonomia.

Transformar o todo significa mudar a racionalidade hegemônica, disputar os

significados, promover e fortalecer o direito à fala e à política. Portanto, a *pólis* aqui é vista como espaço de construção do novo e as políticas de desenvolvimento local deveriam lançar as bases para o diálogo, para o conflito, para o dissenso criativo e democrático entre indivíduos e entre suas organizações. Dois dos efeitos perversos do neoliberalismo, segundo o autor, foram a privatização do público e a desqualificação dos sujeitos no processo democrático. Assim, a reversão desses fenômenos apareceria como desafio ao desenvolvimento local, a buscar dar publicidade aos negócios públicos, ao ato de governar e fortalecendo o espaço democrático para a gestão da coisa pública e, principalmente, para tornar público os conflitos entre diferentes interesses contidos nas classes, nas organizações e movimentos sociais.

Na verdade, Oliveira (2001) elabora sua abordagem sobre o tema das políticas de desenvolvimento local a partir do conceito gramsciniano de disputa de hegemonia, segundo o qual a sociedade civil é o lugar em que se dá o conflito oriundo da disputa política, onde as instituições exercem a dominação. A sociedade civil não é o espaço dos assuntos privados, mas é o espaço em que se constrói a hegemonia da sociedade, onde são determinadas inclusive as coisas públicas.

Portanto, o governo local pode ser uma ferramenta para a articulação de projetos anti-hegemônicos, de educação política, visando à autonomia dos cidadãos na gestão do bem comum, em que o processo de organização política é mais importante que os próprios serviços públicos. Um conceito importante incorporado pelo autor é o poder constituinte do povo, isto é, sua capacidade de constituir novas instituições, que podem não ser contra as que existem, mas não sejam necessariamente submissas às mesmas.

3. AS EXPERIÊNCIAS DE ROSÁRIO, MONTEVIDÉU E SANTO ANDRÉ

Neste capítulo, serão apresentadas as principais políticas de desenvolvimento com as quais a cooperação e as relações internacionais contribuíram e buscar-se-á descrever o histórico das estruturas de Relações Internacionais e os principais projetos de cooperação internacional das cidades de Rosário, Montevideu e Santo André.

3.1 Rosário

A Direção de Relações Internacionais (DRI) foi criada em 1992, “(...) *con la idea de receptar una de las mayores transformaciones en el escenario internacional de los últimos años, la irrupción en el sistema internacional de un conjunto de actores con visiones y estrategias propias, que viene a sumarse al sujeto público global: el Estado-Nación*” (ROSARIO, 2003). Esses atores citados no texto são: universidades, sindicatos, organizações não governamentais (ONG) e governos regionais/locais. Nas publicações oficiais, duas transformações são citadas: mudanças no padrão internacional de produção e uma reconfiguração mundial no padrão de gestão das cidades.

No balanço sobre a sua inserção internacional (ROSARIO, 2003), o governo organiza toda a paradiplomacia de Rosário em seis eixos: Programa Ciudad – Ciudad; Redes de Ciudades; Cooperación Internacional; Contribución a la Promoción Económica Internacional; Ciudad de férias, congresos y eventos; Relaciones con Consulados y Embajadas.

- **Programa Ciudad – Ciudad:** coordena o conjunto de relações bilaterais com outras cidades e regiões. Essas relações são formalizadas em convênios, Acordos de Hermanamientos e Acordos de Cooperação Bilateral. Esta modalidade de inserção internacional visa ao estabelecimento de relações duradouras de médio e longo prazo com outros governos locais, regionais e até governos nacionais. Entre os principais objetivos desse programa estão o aprofundamento de vínculos históricos, o desenvolvimento

de políticas conjuntas de gestão urbana, identificação de problemas comuns e intercâmbios, criação de espaços de troca e cooperação, geração de conhecimento e técnicas de gestão, assistência técnica e capacitação de recursos técnicos e humanos. Quanto às redes de cidades, é importante ressaltar a expectativa de que esses espaços se constituam como marcos institucionais para organizar intercâmbios, mas, principalmente, para somar esforços e aumentar a influência das localidades na política internacional e pautar os assuntos relevantes às localidades nos espaços internacionais. Pode-se organizar as relações bilaterais de Rosário em três grupos: eixo de cooperação Sul-Sul; comunidades de imigrantes que formam a cidade, italianos, judeus e espanhóis; e vínculos estabelecidos no âmbito do programa URB-AL (BARRIOS, 2008). A gestão e a execução das políticas ocorrem diretamente nas diversas secretarias do governo de Rosário, de acordo com o tema da política, e cabe à Direção de Relações Internacionais os trâmites formais, como a assinatura dos convênios.

- **Cidades irmãs:** Alexandria – Itália; Assunção – Paraguai; Bilbao – Espanha; Caracas – Venezuela; Dakar – Senegal; Haifa – Israel; Imperia – Itália; Manizales – Colômbia; Montevideu – Uruguai; Monterrey – México; Pireo – República Helênica; Pisco – Peru; Porto Alegre – Brasil; Shangai – China; Santa Cruz de la Sierra – Bolívia; Santiago de Cuba – Cuba; Santo Domingo – República Dominicana; e Valparaíso – Chile.
- **Acordos bilaterais:** Barcelona – Espanha; Cochabamba – Bolívia; Concepción – Chile; Curitiba – Brasil; Governo do País Basco – Espanha; Governo Nacional do México; Junta de Extremadura – Espanha; Parma e Província de Parma – Itália.
- **Redes de cidades:** Mercocidades; Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul; Cidades Educadoras (AICE); Centro Ibero-Americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano (CIDEU); Cidades e Governos Locais Unidos; Cidades Unidas contra a Pobreza; Fórum de Autoridades Locais pela

Inclusão Social; Programa URB-AL (Rede 5 – Políticas sociais urbanas; Rede 6 – Meio ambiente urbano; Rede 7 – Gestão e controle da urbanização; Rede 9 – Financiamento local e orçamento participativo; Rede 12 – Promoção das mulheres nas instâncias locais de decisão; Rede 14 – Segurança cidadã na cidade).

- **Cooperação internacional:** nesse eixo são coordenadas as ações e os projetos internacionais. As atribuições da DRI são gerar, apoiar, promover e gerir os programas, projetos e atividades de cooperação internacional. Esse programa está dividido entre relações multilaterais e bilaterais e atua frente a projetos e ações de curto e médio prazo. Os principais objetivos da municipalidade estão concentrados em modernização e aprimoramento administrativo e incremento dos serviços públicos, fortalecimento das políticas de desenvolvimento e ampliação da capacidade de atuação do governo. Trata-se de projetos que buscam complementação financeira ou técnica para as prioridades de governo da cidade de Rosário e são classificados pelo governo segundo o conteúdo: assistência financeira, assistência técnica e capacitação; e segundo a modalidade da cooperação: cooperação vertical, cooperação horizontal e cooperação descentralizada. Nesse programa, a DRI tem um papel mais proativo de prospecção de parcerias e projetos, porém, a sua execução, como no programa Ciudad – Ciudad, é das secretarias, de acordo com os temas. As agências fonte da cooperação são:
 - **Bilaterais:** Cooperação Espanhola – AECI; Cooperação Francesa – CNFTP; Cooperação Alemã – GTZ, FES; Cooperação Japonesa – JICA; Cooperação Canadense – IDCR; Cooperação Israelita – MASHAV; Cooperação Italiana.
 - **Multilaterais:** Nações Unidas – ONU; Organismos de cooperação financeira – BID; Cooperação de blocos regionais – União Europeia (Europe AID); Organização Internacional do Trabalho (OIT).
- **Contribuição à Promoção Econômica Internacional de Rosário:** esse

programa apóia a principal prioridade das últimas gestões na municipalidade de Rosário, o desenvolvimento produtivo local. O objetivo é a promoção internacional da cidade, do ponto de vista comercial e produtivo, apoiando as exportações e buscando investimentos privados, divulgando a infraestrutura pública. Talvez seja um dos pontos mais altos da cooperação público-privada focada no desenvolvimento local, conceito sempre presente nas últimas gestões. Consiste principalmente na participação do governo em feiras internacionais e na promoção de missões de gestores e empresários locais a países e cidades. Essas atividades são organizadas pela DRI com a participação da Secretaria de Produção e de representantes das áreas de outras secretarias que atuam em torno de temas identificados como potencialidades para as missões e feiras, portanto, são atividades transversais do ponto de vista da estrutura de governo. São envolvidos também nas atividades organismos capazes de articular a participação da iniciativa privada como: a Agência de Desenvolvimento Regional de Rosário, o Consórcio Ferial de Rosário, o Ente Turístico Rosário e o Conselho de Capacitação e Formação Profissional de Rosário e Região.

- **Missões empresário-institucionais de Rosário no exterior:** tem o objetivo de projetar internacionalmente as fortalezas e potencialidades econômicas da cidade e região e de fomentar a cooperação público-privada. Todas as missões contaram com a participação de representantes do governo, de entidades empresariais, da região e nacionais, e várias contaram com a participação do próprio intendente e de demais parceiros, como cônsules, representantes de universidades e jornalistas. São coordenadas pela Secretaria de Produção e visam a participação em feiras, congressos e eventos. Já foram realizadas missões à Itália, em 2005, para as regiões de Piemonte (Alexandria), Emilia Romagna (Parma) e Toscana (Firenze e Vinci); ao sul do Brasil, em 2006, no Paraná (Curitiba e Maringá); à região central do Chile, em 2007 (Santiago e Valparaíso); à Índia, em 2006 (Mumbai, Nova Delhi e Bangalore); ao Peru, em 2006 (Lima); aos

EUA, em 2007, na Califórnia (São Francisco, Sacramento, Silicon Valley e Los Angeles).

- **Posicionamento internacional de Rosário e região:** o projeto consiste na articulação e divulgação das contribuições conquistadas pela inserção internacional da cidade; visa ocupar espaços internacionais eleitos como importante para a visibilidade de Rosário. Conta com a Fundação da Cidade de Rosário para captação de recursos privados, que busca organizar as informações econômicas e sociais e promover ações de comunicação que reforcem a conjuntura econômica favorável aos investimentos privados. Tem também uma função política, de difundir os conceitos, estratégias e políticas desenvolvidas pelo governo, com o objetivo de “*homogeneización de visiones y estrategias*” (ROSARIO, 2003, p. 81).
- **Cidade para Férias, Congressos e Eventos:** o turismo, de passeio e de negócios, tem se consolidado como uma estratégia exitosa para a política de desenvolvimento da cidade de Rosário, que só em 2005 sediou mais de 200 congressos nacionais e internacionais. Esse programa visa ampliar o movimento turístico da cidade e captar recursos privados para a ampliação da infraestrutura necessária e para a geração de novos empreendimentos. Foram criadas instituições locais que apoiam as iniciativas, como o Bureau Rosário, o Ente Turístico (ENTUR) e Câmaras Empresariais. As ações são coordenadas pela Direção de Turismo da Secretaria de Desenvolvimento Produtivo e contam com o apoio da DRI. Há basicamente nesse programa a estratégia de crescimento do setor de serviços.
- **Relações com Consulados e Embaixadas:** a municipalidade de Rosário estabelece vínculos diretamente com representações de outros países, criando um vínculo direto entre governo local e Estados Nacionais, sem intermediação do governo nacional. Para isso, existe na cidade um Corpo Consular de Rosário, que sedia representações de

22 países, entre eles Brasil, Chile, Uruguai, França, Espanha e Portugal. Além disso, a DRI mantém contato permanente com representações sediadas em Buenos Aires e costuma atribuir o título de Cidadão Visitante a embaixadores, como estratégia de aproximação e manutenção de vínculos, entre eles destacam-se os títulos dados aos embaixadores dos EUA, da China, de Cuba, da Índia e da Suíça. As justificativas para essa estratégia são: importância estratégica demográfica, econômica-social e cultural de Rosário; presença de numerosas coletividades estrangeiras na cidade; e o crescimento da importância das cidades no cenário internacional (ROSARIO, 2003, p. 104).

- **Rosarinos em Rede:** consiste em uma página na internet que funciona desde 2001. Tem o objetivo de contar, informar e criar ou restabelecer vínculos entre cidadãos rosarinos que vivem fora da cidade. É tido como prioridade para o diretor da DRI, licenciado Sérgio Barrios, e busca manter uma identidade cultural entre os cidadãos de Rosário.

Dentre as entrevistas, os principais projetos de cooperação internacional relacionados foram:

- Rosarinos em Rede: Programa de relacionamento com os cidadãos de Rosário que vivem fora da cidade, no país ou fora dele, através de uma ferramenta na internet;
- Secretaria Executiva da Rede Mercocidades: a cidade coordenou a Rede Mercocidades duas vezes, a primeira entre 2000 e 2001 com o Intendente Dr. Hermes Binner; a segunda com o Dr. Miguel Lifschitz entre 2009 e 2010, coordenações de Unidades Temáticas;
- Participação Expo-Xangai: exposição sobre melhores práticas de gestão, apresentação de um projeto de revitalização e recuperação da Costa de Rosário;
- Cooperação italiana, comunidade espanhola, Alemanha e Japão

em tecnologias industriais - fomento e aceleração de empresas e de novos empreendimentos, composição de fundos de capital de risco para novos investimentos, principalmente em empresas intensivas em conhecimento, de base tecnológica e base científica.

- Articulação com atores dos sistemas internacionais: relações bilaterais e projetos no Programa URB-AL.

3.2 Montevideu

A primeira iniciativa de relacionamento internacional no governo de Montevideu foi em 1989, sob responsabilidade de um assessor, Geronimo Cardoso, que na verdade era um dirigente da Frente Amplio e tinha a função política de estabelecer vínculos partidários com administrações dirigidas por partidos progressistas. O objetivo naquele momento era buscar apoio e legitimidade para a gestão local, que era oposição aos partidos que dirigiram o governo nacional do fim da ditadura militar (1985) até 2005, o Partido Colorado e o Partido Nacional.

Depois, com a mesma estrutura de assessoria, aprofundaram-se relações com essas prefeituras progressistas a ponto de terem iniciado projetos de cooperação internacional. Os primeiros foram pequenos e básicos, tinham relação com o processo de descentralização, que também era novidade. Eram estabelecidos entre o que se consideravam as famílias ideológicas comuns e países com comunidades uruguaias, especialmente Rosário e Porto Alegre. Em 1995, com o Intendente Mariano Araña, as Relações Internacionais ganharam prioridade e focou-se na política de integração regional, aprofundando as relações com cidades do Brasil e da Argentina, por exemplo, a Rede Mercocidades. Outra ação relevante foi a cooperação internacional ao desenvolvimento, priorizada por meio da relação com cidades espanholas e outras cidades européias. A fim de organizar, planejar e potencializar esses trabalhos, em 15 de fevereiro de 1996, foi criado o Serviço de Cooperação e Relações Internacionais, que atuava com os seguintes objetivos:

- Consolidar os vínculos com aqueles países, cidades e organizações, com os quais já se havia iniciado um relacionamento ou uma cooperação efetiva;
- Estreitar os laços de amizade e cooperação na região, especialmente com os países do Mercosul;
- Concretizar novos acordos de amizade e cooperação ou *hermanamientos* com cidades de países amigos e buscar novos relacionamentos;
- Incrementar o relacionamento com a União Europeia e especialmente com sua sede, Bruxelas (MONTEVIDEO, 2010).

Nesse período, a cooperação e as Relações Internacionais eram executadas no âmbito do Departamento de Relações Públicas e Cooperação da Secretaria Geral. Destacaram-se, entre os projetos com financiamento externo, a primeira fase do projeto de descentralização política e administrativa, executado desde 1990 com financiamento da Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECI-ICI), assim como alguns projetos de revitalização do centro histórico realizado com o apoio da Junta de Andalucía.

Em 1995, a cooperação internacional ganha prioridade no conjunto do governo e a estrutura é separada das relações públicas. É criada uma Divisão de Cooperação e Relações Internacionais, mas ainda subordinada à Secretaria Geral. Nesse período a coordenadora foi Belela Harrera, diplomata que havia ocupado vários cargos na ONU, especialmente nas estruturas relacionadas aos Direitos Humanos, e que durante o processo de redemocratização do Uruguai havia presidido a Comissão de Relações Internacionais da Frente Amplio.

Em 2000, é criado um Departamento de Desenvolvimento Econômico e Integração Regional (DEIR), que passa a agregar as Divisões de Relações Internacionais, Turismo e Promoção Econômica. O objetivo principal dessa estrutura é a de articular os atores locais, regionais, nacionais e internacionais em torno de políticas de desenvolvimento local. A criação da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades, instalada em Montevideu, no Edifício Mercosul, foi umas das principais motivações para a ampliação da estrutura de RI e a criação de um

departamento específico para as políticas de desenvolvimento.

A Divisão de Promoção Econômica é dedicada a projetos de investimentos, de apoio a micro, pequenas e médias empresas, criação e ampliação de centros públicos de emprego, e visa organizar a oferta e a demanda de emprego. Um dos principais projetos é o Centro de Desenvolvimento Econômico Local (CDL), que atua no fomento do comércio formal e na organização do comércio informal, na promoção da economia solidária, de parques industriais e distribuição de alimentos. A Divisão de Relações Internacionais e Cooperação (DRIC) atua com dois eixos geográficos: cooperação entre o Norte e o Sul e cooperação Sul-Sul. Estabelece relações com cidades com as quais tem proximidade ideológica. Conta com o apoio de agências de cooperação de países da Europa, mas tem como foco outros atores também, como redes de cidades e organizações internacionais multilaterais. Tem em sua dependência três áreas: a Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades; Relacionamentos Bilaterais; e a área de Projetos de Cooperação Internacional. A Divisão de Turismo visa fomentar o turismo e apoiar iniciativas de aumento da presença da cidade no circuito internacional de turismo.

Pode-se destacar duas grandes prioridades para a inserção internacional de Montevideu, a integração regional e a captação de recursos para projetos de revitalização urbana e habitação. Para Luis Polakof, Diretor da DEIR desde 2005, “a inserção internacional do Uruguai deve ocorrer à luz da integração regional. A integração da América Latina é a plataforma para a inserção internacional do Uruguai. A atualidade do mundo exige projetos unitários, como a Mercocidades, a Unasur e o Parlamento do Mercosul e a ampliação do Mercosul. A criação de instituições para a integração regional é fundamental” (POLAKOF,; 2010). Nesse sentido, o departamento de DEIR parte do princípio que a inserção internacional e a integração regional são estratégias de desenvolvimento econômico: “O internacional fortalece um desenvolvimento equilibrado e justo” (POLAKOF,; 2010).

A cooperação internacional de Montevideu está diretamente relacionada com a

busca de legitimidade política frente a sua população, frente ao conjunto do país (especialmente durante os anos 1990) e perante a região da América do Sul. Por ser uma política iniciada ainda no primeiro governo da Frente Amplio na cidade, e no país, seu contexto está também ligado à democratização da gestão pública e, nesse sentido, está muito próxima do discurso de descentralização. Assim, a ampliação da participação dos cidadãos e dos movimentos populares na gestão local tem dois grandes contextos, o já mencionado da descentralização e o do desenvolvimento.

Com relação à integração regional, a prioridade da Divisão de Relações Internacionais tem sido a participação da Rede Mercocidades, através da atuação em quase todas as suas Unidades Temáticas¹¹, mas principalmente com a Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades, que é de responsabilidade orçamentária e política da cidade de Montevideu e tem como atribuição:

- Desenvolver a memória institucional das Mercocidades, mediante a recompilação de informação sobre os temas abordados pelos organismos da Rede.
- Sistematizar e difundir informação sobre os órgãos e âmbitos de negociação do Mercosul e sobre as questões principais do processo de integração, procurando identificar os temas de maior impacto para as cidades.
- Confeccionar um registro de instituições que se especializem no estudo e seguimento do processo de integração (MERCOCIDADES, 2010).

Do ponto de vista da Cooperação Descentralizada América Latina – União Europeia, Montevideu desenvolve relações bilaterais com vinte e oito cidades e governos regionais da Espanha, de Portugal, da França e da Bélgica e participa de seis redes internacionais de cidades. Os temas dos projetos desenvolvidos

¹¹ São grupos de trabalhos de cidades, responsáveis por temas específicos. São 14 unidades temáticas: Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Autonomia, Gestão e Financiamento Municipal; Cooperação Internacional; Ciência e Tecnologia; Cultura; Desenvolvimento Econômico Local; Desenvolvimento Social; Desenvolvimento Urbano; Educação; Gênero e Município; Juventude; Planejamento Estratégico; Segurança Cidadã; e Turismo. Cada uma delas é coordenada anualmente por uma cidade membro da Rede e tem como funções: formular e propor, dentro de sua área temática, políticas comuns; promover a pesquisa e divulgação das experiências desenvolvidas mundialmente; promover eventos de discussão sobre sua área temática, buscando respostas que serão difundidas pela Rede; preparar um banco de dados sobre sua área temática.

variam entre mobilidade urbana, planejamento estratégico, infraestrutura, educação, inclusão social, preservação ambiental, desenvolvimento econômico. Além disso, Montevidéu exerce a função de antena do Observatório de Cooperação Descentralizada AL-UE.

- **Relações Bilaterais:**

- **Bélgica:** Governo Regional de Bruxelas.
- **França:** Município de Marseille.
- **Portugal:** Câmara Municipal de Lisboa.
- **Espanha:** Cidade de Badalona; Cidade de Barcelona; Cidade de Cartaya; Cidade de Cádiz; Cidade de Durango; Cidade de Gijón; Cidade de Le Hospitalet de Llobregat; Cidade de Madrid; Cidade de Las Palmas de Gran Canaria; Cidade de Santa Cruz de Tenerife; Cidade de Santiago de Compostela; Governo Regional Comunidad de Madrid; Governo Regional de Barcelona; Governo Regional de Canarias; Governo Regional do Principado de Astúrias; Governo Regional de Andalucía; Governo Regional de Extremadura; Governo Regional da Galícia.
- **Itália:** Cidade de Cremona; Cidade de Pinerolo; Cidade de Roma; Governo Regional de Abruzzo; Governo Regional de Emilia Romagna; Governo Regional de Piemonte; Governo Regional de Veneto.

- **Redes:**

- Asociación Internacional de Ciudades Educadoras;
- Cidades pela Mobilidade, Rede 8 da URB-AL;
- Global City;
- Meio Ambiente Urbano, Rede 6 da URB-AL;
- Mulher e Cidade, Rede 12 da URB-AL;
- Observatório Internacional da Democracia Participativa (OIDP);

- Rede Mercocidades.

Na percepção dos entrevistados, os principais projetos de cooperação internacional foram:

- Projeto de revitalização da Zona Goes – Diferentes projetos de cooperação internacional, com diferentes organizações internacionais, que convergiram em uma política única. Um projeto amplo de revitalização urbana, multidisciplinar, com diferentes fontes de captação de recursos. Houve uma busca de financiamento para os projetos de acordo com as expertises e os interesses de cada organismo internacional, formando um todo que era definido pelo governo local. Centralizaram diferentes áreas e projetos de cooperação em uma mesma região dentro de Montevidéu:
 - URB-AL – Habitar Goes - mercado agrícola, com uma atividade comercial muito forte, porém com muita pobreza e alto consumo de drogas.
 - BID – Revitalização do mercado agrícola, melhorar as moradias.
 - ISCIL – Projetos sobre temas de gênero, afrodescendência, e segurança cidadã.
- Projeto Juan Carlos Carrasco - Zona entre Canelones e Montevidéu, região de desindustrialização e altos índices de desemprego e moradias irregulares, com grandes riquezas ambientais, e muita pobreza. Provocou-se a cooperação entre os dois departamentos, Montevidéu e Canelones:
 - Cooperação Descentralizada: manejos hídricos, recuperação de mananciais.
 - Cooperação com a UE.
- Observatório de Cooperação Descentralizada – Busca perceber e integrar as duas visões sobre CD: uma do Norte e outra do Sul, e dá subsídios para os debates em toda a América Latina. O financiamento inicial foi da UE. Hoje é financiado só por Montevidéu e Barcelona. Resultou no 1º Fórum Iberoamericano para Governos Locais.

- STPM – Projeto de capacitação para a formulação de projetos e para a Integração Regional, beneficia todos os atores territoriais, sejam governos ou da sociedade civil. Elabora um marco lógico e subsidia a preparação de projetos. Fomenta a integração regional. Objetivo de formar uma incubadora de projetos de integração regional. Pretende gerar uma identidade para projetos com visão regional.
- Cooperação com Andaluzia – Recuperação do centro histórico, mercado do Porto, começou com uma parceria na URB-AL e hoje se consolidou como um relacionamento bilateral com projetos de médio e longo prazo.

3.3 Santo André

Em 1996, nas eleições municipais, Celso Daniel elegeu-se prefeito e iniciou uma nova posição do governo local frente às políticas de desenvolvimento. Junto à utilização de novos conceitos como *desenvolvimento local endógeno*, *economia espacia*, e *desenvolvimento territorial*, surge também a percepção da mundialização como processo gerador de novas possibilidades, ampliando a visão da crítica ao neoliberalismo e a desregulamentação dos mercados nacionais dos países em desenvolvimento, da qual seu partido político e o próprio Celso Daniel também corroboravam (BRESCIANI, 2007; KLINK, 2007).

Dessa forma, o governo municipal assume um novo papel perante as políticas de desenvolvimento da cidade. Em um primeiro momento, como uma política reativa, buscando combater a saída de empresas da cidade e os altos índices de desemprego. Em um segundo momento, o qual se estende até hoje, como uma ferramenta de diversificação da economia local e regional, criando instrumentos de articulação e coordenação do desenvolvimento. Há igualmente uma nova percepção da capacidade de mobilização da sociedade civil, socializando o planejamento estratégico de médio e longo prazo com sindicatos e empresas, no âmbito municipal e regional.

Para isso, são criados instrumentos de cooperação regional que caminham na

contramão da guerra fiscal¹² e da disputa federativa que marcou a década de 1990 no Brasil. No âmbito municipal, surgem também políticas de fomento às atividades econômicas, como o Banco do Povo, a Central de Trabalho e Renda, a incubadora de cooperativas e o Grupo de Trabalho Petroquímico (que buscava aumentar a competitividade das empresas do ramo, através da coordenação de compras e vendas em conjunto) e o projeto Eixo Tamanduateí.

De maneira geral, a política de desenvolvimento econômico local de Santo André (1997-2007) pode ser organizada em três eixos centrais, com diretrizes estabelecidas para cada um:

- Diversificação da atividade econômica com recuperação da atividade industrial:
 - Elevação dos indicadores da atividade, do emprego formal e dos investimentos.
- Retomada do crescimento:
 - Conjuntura e política econômica nacional;
 - Articulação com governo federal;
 - Ampliação dos investimentos públicos e privados.
- Ações do governo municipal:
 - Desenvolvimento econômico e integração regional como prioridades;
 - Fomento à economia local (e regional);
 - Programas articulados (educação, desenvolvimento urbano, inclusão social, infraestrutura etc.).

Como objetivos para tais diretrizes planejou-se: o fortalecimento da atividade industrial, o fomento ao comércio, turismo e serviços e o estímulo à economia solidária. Assim, desenvolveram-se ações por meio das seguintes estratégias: geração de trabalho e renda; diálogo e cooperação entre agentes econômicos;

12 Um dos principais efeitos da ausência do Estado Nacional na gestão da economia, Guerra Fiscal foi o nome dado para a disputa entre entes federativos no Brasil por novos investimentos privados, por meio da concessão de isenção fiscal. O efeito foi perverso, aprofundando as desigualdades regionais brasileiras e diminuindo a arrecadação pública, gerando um questionável desenvolvimento. (ARBIX 2001).

melhoria da infraestrutura urbana; adequação do ambiente de negócios; serviços públicos para o desenvolvimento local; informação econômica; ação regional; e inserção internacional.

O mesmo protagonismo que leva a prefeitura a desenvolver políticas de desenvolvimento local leva também à criação de instrumentos de inserção internacional. Em 1997, o prefeito Celso Daniel cria em seu gabinete uma assessoria de Relações Internacionais, motivado pelo entendimento das potencialidades que a globalização criava, por intermédio da cooperação técnica descentralizada e da descentralização como elemento para o desenvolvimento.

A coordenação dessa assessoria era de Jeroen Klink, e, nessa primeira fase da paradiplomacia, os objetivos eram: (i) a inserção da cidade nas redes internacionais, (ii) o estabelecimento de parcerias com organismos internacionais e agências multilaterais de financiamento e (iii) a troca de experiências em políticas públicas com outras cidades. Apesar de objetivos ambiciosos, a estrutura era pequena, com apenas três assessores.

O rápido crescimento e o êxito dos projetos realizados em cooperação internacional, de transferência de conhecimento e de captação de recursos, reafirmou a potencialidade das Relações Internacionais para a complementação das políticas municipais. Nesse sentido, após a reeleição de Celso Daniel, criou-se a Secretaria de Relações Internacionais e Captação de Recursos (SRICR), ampliando-se a capacidade de ação da paradiplomacia andreense, por meio de dois departamentos já com dez funcionários. Acrescenta-se, então, com a criação de um departamento de captação de recursos, a função de estabelecer relações com os demais entes federativos (governo federal e estadual) e bancos de fomento, além de com o setor privado. No tocante às Relações Internacionais, os objetivos concentravam-se na consolidação dos projetos em andamento e das relações já estabelecidas internacionalmente, buscando fortalecer a visibilidade que a cidade adquirira e complementar as prioridades do planejamento do governo.

Em 2002, ano da morte do então prefeito Celso Daniel, é proposta a junção da

secretaria de RI com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Trabalho . A justificativa inicial para essa junção seria a de ter a área de RI como instrumento de revigoramento da economia da cidade, além da criação de uma atuação de escala entre as áreas de RI e a área de desenvolvimento econômico local, para gerar maior sinergia entre o *staff*, interessado na estratégia de geração de trabalho e renda em políticas de RI, que, por ter uma rede de ligações, poderia contribuir nessa direção. Assim, é fortalecida a percepção de que a paradiplomacia é uma ação complementar ao desenvolvimento da cidade.

Enfim, em 2003, fundem-se as duas secretarias e é criada a Secretaria de Desenvolvimento e Ação Regional (SDAR), apostando-se em que a inserção internacional alcançada pelo governo poderia fortalecer as políticas de geração de trabalho e renda e de desenvolvimento econômico. A SDAR passa a sediar o Departamento de Geração de Trabalho e Renda, o Departamento de Desenvolvimento Econômico, o Departamento de Relações Internacionais, o Observatório Econômico e a Coordenadoria de Ação Regional, todos somando mais de cem funcionários, e a administrar o Centro Público de Emprego Trabalho e Renda (antigos Central de Trabalho e Renda da CUT e Centro de Solidariedade da Força Sindical, que foram municipalizados e integrados).

De modo geral, as entrevistas realizadas (BRESCIANI, 2007; KLINK, 2007) demonstram como motivações do protagonismo local no desenvolvimento: a manutenção dos investimentos e a atração de novos investimentos de peso; a transformação do perfil econômico da cidade; a captação de investimento para intervenções urbanas; e a visibilidade internacional, política e econômica. O que confirma os estudos teóricos apresentados pelos estudos presentes na publicação do CEDEC¹³, organizados por Vigevani (2004).

Especificamente sobre as Relações Internacionais, a percepção dos gestores sobre a paradiplomacia aponta algumas motivações para a inserção internacional: captação de recursos privados (inversões); captação de recursos públicos (obras de infraestrutura); motivação individual do governante; exposição internacional e

13 Centro de Estudos de Cultura Contemporânea: <http://www.cedec.org.br/> .

referência política, o que quer dizer que os dois temas, paradiplomacia e desenvolvimento, encontram-se interligados, com motivações comuns. Isso é demonstrado também em uma primeira análise dos projetos realizados em cooperação internacional.

Entretanto, há mais um elemento entre as motivações que levam Santo André a atuar no ambiente internacional, um fator político ideológico associado a uma disputa em torno do modelo de Estado, no âmbito nacional, e de integração regional, no âmbito do Cone Sul. Isso aparece nas entrevistas, mas surgirá com mais força no detalhamento do envolvimento da prefeitura na Rede Mercocidades, que é uma rede de cooperação descentralizada, que adota como objetivo o aprofundamento da integração regional nos seus aspectos culturais, políticos e sociais, indo além das relações econômicas e da percepção de Mercosul como uma área de livre comércio.

Nas entrevistas, as motivações que surgem para a criação da Rede e para o envolvimento de Santo André em Mercocidades são: protagonismo dos governantes; disputa em torno do modelo de integração e da inserção do local nesse processo; criação de um ambiente de cooperação e acúmulo de conhecimento; formulação de políticas comuns.

Novamente, a formulação por trás das ações da prefeitura está na contramão da política predominante no Brasil e na América do Sul da década de 1990. Como nos arranjos regionais criados no ABC (Câmara Regional de Desenvolvimento, Consórcio Regional do Grande ABC), as articulações de Santo André em Mercocidades estão baseadas na percepção do potencial da cooperação para o desenvolvimento. Sobre isso, Bresciani afirma:

“Então, há o nosso envolvimento em Mercocidades, que é para além do desenvolvimento local e é para o desenvolvimento do bloco [...] É um espaço de intercâmbio, de cooperação técnica, de captação de recursos pela rede e não para uma determinada cidade, mas para um conjunto de cidades, então você tem uma visão de coletivo, você tem uma construção, para além de cooperação, de confiança entre municípios,

que não são municípios de outro país [...].” (BRESCIANI, 2007a)

Hoje, na atual gestão, esses conceitos continuam sendo prioridade e concretizam-se na atuação do departamento de RI em Mercocidades (na Comissão Diretiva e no Conselho), mas principalmente no Comitê de Municípios do Foro Consultivo de Municípios, Províncias, Estados e Departamentos do Mercosul. Santo André tem assento na vaga de Mercocidades e atua na formulação de uma agenda que pretende aproximar as diversas realidades locais do bloco, buscando o desenvolvimento local.

Em uma visão panorâmica da inserção internacional de Santo André, destaca-se a participação da cidade em missões comerciais, feiras e rodadas de negócios, em eventos internacionais ligados à economia solidária e empresas de autogestão, bem como na recepção de diversas missões empresariais internacionais; a parceria firmada com a Unicamp para a realização de uma pesquisa do setor plástico no Mercosul; a criação do Sistema de Apoio à Exportação (SAX), que busca estimular a internacionalização da economia regional por meio de atividades destinadas à sistematização de informações sobre exportação, capacitação de empreendedores para exportação e operacionalização dos processos administrativos e logísticos, prospecção de novas oportunidades junto às câmaras de comércio bilateral e aos consulados e participação em redes intermunicipais; a assinatura com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), em outubro de 2003, de uma Carta de Intenções, tendo como objeto a promoção do trabalho decente e que já resultou em um projeto com a Agência de Desenvolvimento Internacional do Canadá (CIDA), executado em parceria com o Ministério das Cidades e as prefeituras de Diadema e Osasco; a participação no Programa das Nações Unidas para o Intercâmbio Internacional dos Municípios (PIMEX), organizado por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), cujo objetivo foi fortalecer a gestão urbana por meio do intercâmbio de políticas municipais; os convênios que foram firmados com a cidade japonesa de Takasaki, em 2006 e com a comunidade nipônica local na área ambiental e no planejamento da comemoração dos 100 anos de imigração japonesa no Brasil.

Com grande importância para a cidade, e no campo das redes internacionais de cidades, o programa URB-AL¹⁴, criado em 1995 pela Comissão Europeia, tem sido também prioridade para a paradiplomacia andreense. A rede é dividida entre treze redes temáticas, das quais Santo André já participou de oito, destacando-se as redes que abordam os temas de Inclusão Social, Gestão Participativa, Cidade e Drogas e Mobilidade Urbana. Nessas redes foram executados projetos de cooperação técnica e financeira, dando visibilidade às ações desenvolvidas na cidade e também trazendo recursos para o fortalecimento de novos projetos. Outro dos eixos principais da paradiplomacia andreense tem sido o estabelecimento de vínculos entre as agências de desenvolvimento regional do ABC e de outros países. Entre elas, a Agenzia Sviluppo Nord Milano, com sede em Sesto San Giovanni, na região metropolitana de Milão, e a Associação Europeia de Agências de Desenvolvimento (Eurada, com sede em Bruxelas). Por fim, o reconhecimento e a divulgação dos resultados da inserção internacional de Santo André demonstra-se através do Prêmio Internacional de Dubai sobre Melhores Práticas do Habitat, do Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, e o projeto Gênero e Cidadania do Programa Integrado de Inclusão Social, ambos ganhos em Dubai no ano de 2002 na Conferência da ONU Habitat.

A partir da manifestação dos entrevistados pode-se considerar que os principais projetos de cooperação internacional foram:

- Mercocidades: Secretaria Executiva de Mercocidades em 2005-2006, coordenação da Unidade Temática (UT) de Desenvolvimento Local em 2004, coordenação da UT Educação em 2005 e da UT de Turismo em 2006.
- Santo André Mais Igual: conjunto de políticas aplicadas simultaneamente em um mesmo território que visa à inclusão social, a urbanização e a geração de emprego e renda. Iniciou a partir da cooperação com a União Européia, recebeu ao todo cinco milhões de euros.
- GEPAM: programa de Gerenciamento Participativo de Áreas de Mananciais, executado com o apoio da CIDA – Agência Canadense de Desenvolvimento

¹⁴Para maiores informações consultar http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index_en.htm.

Internacional (sigla em Inglês).

3.4 Síntese dos conceitos e práticas expressos nas entrevistas

A partir das entrevistas com os gestores das cidades de Rosário, Montevideu e Santo André, pôde-se organizar uma visão, ainda que parcial, sobre os principais conceitos referentes às questões que o presente trabalho aborda.

Sobre desenvolvimento local (DL), percebe-se que, segundo os gestores, não deveria haver, do ponto de vista conceitual, uma distinção entre os processos de desenvolvimento local e o nacional. Ao contrário, as definições apontaram uma necessidade de articulação política entre distintas esferas de governo – local, regional e nacional –, e de coordenação de atores locais, públicos e privados. Ou seja, o DL, do ponto de vista das políticas públicas, deve ter um foco na cooperação e coordenação entre os diferentes níveis, para evitar a concorrência territorial dentro do país.

O DL, ainda, é considerado como objeto de diversas políticas e citado por diversos setores diferentes do governo, materializando-se em programas transversais que envolvem diversas áreas da gestão local voltadas para o desenvolvimento. Além disso, e como limite dessa transversalidade, a falta de institucionalização das políticas de DL é tida como um problema. Muitas vezes, a transversalidade pode também resultar em políticas sem lugar específico e com problema de descontinuidade.

A participação da população e o diálogo com a sociedade civil, diretamente com os indivíduos ou por meio das organizações e entidades, é visto como uma forma de pactuar projetos de desenvolvimento, e a distribuição da riqueza gerada no território aparece como uma questão central. Por isso, a gestão compartilhada e a administração dos conflitos entre setores da sociedade foram apontados como desafio para o alcance de acordos e consensos. (EUGÊNIA, 2010)

Portanto, com relação aos debates sobre modelos de desenvolvimento, as políticas de DL também são vistas como uma oportunidade para que cada cidade

ou região produza e organize seu próprio modelo, a partir de suas características próprias e a partir de uma nova concepção de economia, uma economia endógena e subnacional, uma economia regional (JEROEN, 2007). Justamente essas idéias de diálogo entre governo e população e essa percepção sobre especificidades dos territórios é que são apontadas como fontes para a construção de novas relações entre Estado e sociedade, indicando uma visão mais ampla de desenvolvimento.

“Desenvolvimento local seria, então, chegar a um entendimento dentro de uma zona que se identifica, onde seus integrantes se identificam como parte dela, sobre a forma de produzir, de viver, dos direitos que têm. É mais amplo que a ideia de desenvolvimento produtivo, depende da participação e do desenvolvimento social.” (DIANA, 2010)

Assim, a importância do DL sustenta-se em dois aspectos: primeiro, pela proximidade do local com o cidadão, já que aqui se entende que do ponto de vista da evolução da democracia; segundo, pela importância da participação na articulação das políticas de desenvolvimento e sua relação com a articulação de alternativas ao liberalismo.

Com relação à descentralização, são apontadas importantes diferenças entre os países. A estrutura do Estado é diferente, a Argentina e o Uruguai não são países formados por Estados federativos como o Brasil, e as cidades não têm autonomia formal, embora assumam competências específicas relacionadas com serviços públicos municipais.

No Brasil, os entrevistados consideram que a descentralização teve início justamente na Constituição de 1988 e na redemocratização do país, momentos nos quais se reconhece os municípios como entes da federação, estabelecendo – lhes competências específicas. Essa mudança jurídica foi acompanhada por outra mudança, dessa vez, política, que se deu com a abertura econômica e a implementação do Estado mínimo, e com a inserção do país na globalização de forma desregulamentada. O novo modelo de política econômica adotado levou a uma abrupta queda de arrecadação e, portanto, de receita. Foi uma combinação

de fatores políticos, econômicos e jurídicos, entre o fim da década de 80 e início dos anos 90, que levou a um movimento significativo de atribuição de novos papéis às gestões públicas locais. (JEROEN, 2007; BRESCIANI, 2007)

Todas as entrevistas realizadas na Argentina indicaram uma forte disparidade entre centralização jurídica e tributária e descentralização de competências. Os recursos financeiros são geridos principalmente pelo Estado Nacional e houve nos anos 1990 uma “descentralização pela demanda, não pelos recursos, um processo desigual que depende de um protagonismo local, tem relação com o tipo de projeto político dos governos municipais e provinciais” (Geneyro, 2010). Faz-se aqui uma referência a uma distância entre competência formal e competências práticas.

Tais competências práticas estão relacionadas tanto com os problemas históricos da urbanização argentina, quanto com o agravamento desses durante os anos 1990. São demandas sociais urbanas, para as quais o projeto político do governo define o tipo de resposta do município. No entanto, como fruto da disputa partidária, ocorre também uma politização do repasse de recursos do plano nacional às províncias e às cidades. Entre os governos de centro-esquerda, a autonomia municipal é vista como uma questão fundamental para o DL e permite o desenvolvimento de novos mecanismos de gestão.

No Uruguai, hoje, está se desenvolvendo uma cooperação entre os serviços nacionais e os locais. Isso se tornou uma pauta nacional, pois nos anos 1990 a lógica foi de concorrência entre serviços locais e nacionais, havia inclusive uma duplicação de serviços. Não havia cooperação entre Estado Nacional e instâncias locais. Por isso, Montevideú criou estruturas, serviços e instituições próprias. Essa disputa de competências foi possível, em determinado momento, devido ao tamanho da arrecadação tributária de Montevideú, que, além de capital do país, concentra absoluta maioria da população urbana e da industrialização nacional.

No entanto, quando o *ex-alcalde* de Montevideú elege-se à presidência do Uruguai, o restabelecimento da cooperação e o fim da competição e da ambiguidade de serviços foi prioridade. Hoje, a questão central da

descentralização está relacionada à participação popular. Uma questão importante a se responder é: como se estabelece a participação em um Estado central? Estava em pauta no Congresso Nacional, na época das entrevistas, uma discussão sobre a criação das *alcaldías* dentro do Departamento de Montevideu, o que dividiria o governo da cidade em oito *alcaldías*. Esta descentralização institucional estava sendo vista como um importante mecanismo de ampliação da participação popular. (Polakof, 2010).

Portanto, para os entrevistados, tanto na Argentina quanto no Uruguai, há uma relação intrínseca entre as políticas de DL e a descentralização.

“O Estado é visto como um coordenador do desenvolvimento das potencialidades de cada área, gerando cooperação e oportunidades em todas as zonas, fazendo com que cada uma encontre seu potencial, seu lugar no desenvolvimento.” (DIANA, 2010)

Rubén Geneyro (2010) resume a relação entre o DL e a disputa política na América do Sul nos anos 90 como “resistir a partir do local”. Há uma forte percepção, entre os gestores entrevistados, de uma mudança ideológica nesse período. Indica-se o surgimento de um discurso que começa a ser articulado, na realidade, em meados da década de 80, que é o discurso do Estado mínimo. Nessa visão,

“(...) a melhor política industrial é a ausência da política industrial, a melhor política tecnológica é de criar condições, o papel do Estado é meramente de criar condições. Em inglês, chama-se isto de *enable*, o Estado facilitador, que cria condições de infra-estrutura, sistemas de regulação, direito de propriedade.” (JEROEN, 2007)

Verifica-se então, por trás das políticas locais de desenvolvimento, uma série de disputas em torno de concepções sobre modelos de Estado, de política industrial, e da própria relação com a sociedade civil. As gestões locais foram laboratórios para a articulação de discursos contrários aos dos governos nacionais. O neoliberalismo estava na agenda nacional e as agendas locais voltavam-se para o desenvolvimento de políticas contrárias, reativas e contra-hegemônicas.

Recentemente, os governos nacionais mudaram de postura frente ao desenvolvimento e às políticas sociais.

Em Montevideu, o planejamento estratégico é visto não somente como um espaço democrático de desenvolvimento, aponta-se outros objetivos para tal, como: a busca de legitimidade para as políticas de governo pela participação da sociedade civil e reação ao isolamento político da cidade (já que foi o único governo entre 1990 até 2005 dirigido pela Frente Amplio). Nesse mesmo sentido, o movimento na direção de mais amplas relações internacionais é apontado também como resposta ao isolamento nacional. Protocolos de relações internacionais se prestam a fortalecer as prioridades do governo, dar-lhes visibilidade e buscar apoio internacional para potencializá-las. A disputa política marcou a evolução das políticas locais de DL de Rosário, Buenos Aires e Morón. Nessas cidades é muito forte a presença da disputa pela hegemonia nos anos 90.

As resistências ao neoliberalismo deram-se a partir das localidades, por meio dos governos municipais e também pela sociedade civil organizada, por exemplo, no combate às privatizações e na sua denúncia. Pela proximidade dos governos locais com seus cidadãos, a esquerda pôde mostrar alternativas e conseguiu concretizar políticas que tornaram o Estado mais presente na sociedade. Essa aproximação permitiu a articulação de novas correlações de força, governabilidade e base social e serviu para instaurar a disputa pela hegemonia entre os cidadãos não organizados pela prática política, pela demonstração de viabilidade dos projetos políticos de esquerda executados localmente.

“O papel do local é revalorizar a importância de estar no local e não perder presença neste espaço, bases materiais, do ponto de vista tático e eleitoral; recuperar o debate do local em relação ao novo modelo de desenvolvimento. O local é estratégico para a construção de correlação de forças e para a legitimidade, portanto, é fundamental para a construção de um modelo alternativo, do ponto de vista teórico.”
(PADRÒN, 2010)

Mas é fundamental também a percepção de que o real objetivo da disputa política

não é o fim do Estado Nacional, como apontam muitos teóricos, tanto das Relações Internacionais quanto da sociologia. Os entrevistados que têm uma militância partidária deixam claro que o objetivo é o acúmulo de força eleitoral para a disputa pelo governo central.

“A disputa central dos partidos é o Estado Nacional como o conhecemos, este é o problema que deve ser enfrentado e que as cidades devem disputar. No espaço local não se pode mudar o global, e no global não se pode transformar o nacional.” (GENEYRO 2010)

De maneira geral, as Relações Internacionais participam da captação de investimentos, organizam missões internacionais; atuam no plano de competitividade territorial e na participação em espaços internacionais, em que se discute e se promove o DL. A cooperação internacional foi utilizada como estratégia reativa aos altos níveis de desemprego e à recessão econômica que ocorreram nos anos 90. Obtiveram-se recursos principalmente voltados para as políticas sociais. Hoje, está se buscando uma reorientação da cooperação, visando facilitar a captação de investimentos privados, o fomento e aceleração de empresas e de novos empreendimentos e a composição de fundos de capital de risco para novos investimentos, principalmente em empresas intensivas em conhecimento, de base tecnológica e científica.

O intercâmbio de experiências é visto como uma forma de gerar conhecimento, portanto a cooperação não é somente vista do ponto de vista financeiro. Um desafio é avançar de espaços de encontro e troca para ações de vinculações. Outro desafio, visto como característico da cooperação internacional, é que muitas vezes estabelece-se uma relação com o cooperando que opera contra a autonomia dos governos locais. Por isso, afirma-se que não se pode transportar modelos, “é necessário recriá-los a partir do local” (GENEYRO, 2010). Os impactos da cooperação internacional são considerados como diferentes de acordo com o tamanho das cidades, o que pode reforçar uma desigualdade entre o desempenho delas nas RI.

Pode-se organizar, de acordo com as entrevistas, a cooperação internacional em

dois eixos: o estabelecimento de relações bilaterais entre cidades; e a participação em espaços multilaterais como as redes de cidades. Há relações denominadas como *ad hoc*, que são pontuais e esgotam-se ao final do projeto, e existem projetos de cooperação que buscam estabelecer vínculos mais duradouros. Do ponto de vista do conteúdo das ações de cooperação, há projetos com objetivos culturais (como os *hermanamientos*), políticos e econômicos. A cooperação pode ser executada somente entre cidades, ou também entre cidades e organizações internacionais.

A cooperação internacional é portanto uma prática que acrescenta valor às políticas públicas locais, dá-lhes visibilidade e potencializa suas ações, gerando impactos positivos ao desenvolvimento da cidade. De forma geral, é vista como apoio e legitimidade para as políticas locais, para o financiamento e a captação de investimentos públicos, para a geração de conhecimento e para estratégias de integração regional. Por exemplo, no Uruguai, a inserção internacional é vista como algo intrinsecamente ligado à integração regional, e o governo de Montevideu trata como prioridade o estabelecimento de relações permanentes de cooperação com as cidades do Mercosul.

“Há uma relação direta entre desenvolvimento e integração regional; da mesma forma há uma relação direta entre novo modelo de desenvolvimento e governos locais. Uma integração regional profunda deve passar pelas localidades, ter correlação de formas, proximidade com a sociedade civil e legitimidade junto aos cidadãos.” (DIANA, 2010)

Para a Argentina, a questão de como vincular os projetos de DL e o desenvolvimento nacional é um desafio, pela disparidade de projetos locais antes citados e pela ausência de um modelo nacional. Afirma-se que

“(...) quando não há uma articulação nacional, prevalecem as capacidades locais para o sucesso de um projeto de DL; isto, por um lado, aumenta esta disparidade entre as regiões, dada a escassez de recursos humanos e, por outro, aumenta a competição entre os territórios.” (GENEYRO, 2010).

Há uma relação de oposição ao governo nacional; a estratégia de inserção internacional continua sendo utilizada como busca de fortalecimento à oposição exercida no país; até hoje, permanece a disputa política. Os entrevistados afirmam

que não há articulação nem planejamento entre as três esferas do Estado. Na Argentina existem cinco províncias que não reconhecem a autonomia municipal, inclusive Santa Fé. Segundo Geneyro (2010) o local desenvolveu-se além do nacional e de algumas regiões. “Havia agendas em que era necessária a relação com o Estado Nacional, pela disputa política partidária, e esse diálogo era difícil, o que aconteceu, por exemplo, na questão da REMI¹⁵”, havia e há diferenças ideológicas. (PADRÒN, 2010)

No Uruguai, o Estado Nacional fomentou durante os anos 90 a disputa entre as regiões do país. A ausência de apoio nacional associada ao aumento das demandas gerou a necessidade de financiamento do plano de saneamento (Montevidéu é o único departamento, dos 18 que existem, responsável pelo gerenciamento e financiamento do saneamento básico). Hoje há cooperação com o Estado Nacional, e o local atua como interlocutor da sociedade civil, que se organiza localmente dentro das zonas. As políticas desenvolvidas localmente apresentaram-se como de oposição ao neoliberalismo. A proximidade com a população é visto como algo que obriga o município a participar das políticas de desenvolvimento. Segundo Polakof (2010), o desenvolvimento da cidade contribui para a integração do local com o plano internacional.

Como para as outras cidades, também para Santo André, o relacionamento entre o local e o nacional, nos anos 90, era visto como uma disputa. Segundo Bresciani (2007), a estratégia para combater a guerra fiscal e a competição entre entes federativos foi a cooperação.

Da mesma forma que a cooperação internacional era vista como uma ação voltada para o desenvolvimento, a cooperação regional também o era. Não somente por Santo André estar em uma região metropolitana de cidades conurbadas e interdependentes, mas por haver embutida uma concepção de modelo de desenvolvimento. A criação da Câmara Regional e do Consórcio Intermunicipal do ABC foram exemplos dessa cooperação. Além disso, retomou-se

¹⁵REMI – Reunião Especializada de Municípios e Intendências, espaço dedicado aos governos subnacionais no Mercosul, criada em 2000 antecedeu o Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul.

a concepção de planejamento de longo prazo, por meio do Projeto Cidade Futuro, que mobilizou a sociedade local em um planejamento estratégico de desenvolvimento para os próximos 20 anos. Dessa forma, buscou-se a polarização com as políticas de Estado mínimo do governo federal de então.

Por fim, uma questão importante para a pesquisa de campo foi a percepção dos entrevistados sobre como os projetos políticos locais apoiaram as disputas entre o nível nacional e o regional, que, no caso do Uruguai e do Brasil, levaram partidos que governaram as cidades de Rosário, Montevideu e Santo André aos governos nacionais.

No caso da Argentina, havia diferentes projetos articulados localmente por diferentes forças políticas, e os governos Kirchner (Nestor e Cristina) não ascenderam a partir desses projetos locais. O projeto anti-hegemônico articulou-se na Argentina muito mais como resposta à crise econômica de 2003 do que pela ascensão dos projetos locais, que se fortaleceram ao longo dos anos 1990.

No entanto, a cidade de Rosário, na Argentina, foi a base para a eleição de seu ex-prefeito ao governo provincial de Santa Fé. Agendas desenvolvidas localmente ascenderam ao nível regional por meio desse acúmulo, político e técnico. Algumas dessas agendas foram: a descentralização, a ideia de desenvolvimento das localidades, a institucionalização das políticas de produção, o projeto educacional *Ciudades de Los Niños* e o orçamento participativo. Seguindo o modelo de Rosário, foi criado um plano estratégico e uma secretaria de RI. Mas, no governo provincial, foram também dadas prioridades a novas agendas, como as direcionadas à segurança e ao combate da desigualdade entre as cidades da região.

Esse movimento nos governos de Rosário levou a uma aprendizagem que se transformou em base para o programa de governo de Santa Fé. Sua pauta principal foi a reforma do Estado e a inovação da gestão, mas, a descentralização e modernização administrativa, a incorporação da tecnologia na gestão pública, o planejamento estratégico como estratégia de desenvolvimento, foram também alguns dos aprendizados levados do local ao regional.

No caso do Uruguai, também houve um acúmulo importante de aprendizado sobre gestão pública local, sendo que o desafio era mostrar que a Frente Amplio (FA) era uma opção de governo. “O âmbito local serviu para acumular experiência e ganhar legitimidade para o projeto político da Frente Amplio (FA). As principais agendas foram implementadas também na esfera nacional.” (POLAKOF, 2010).

Na eleição nacional de 2004, 60% dos votos da FA vieram de Montevideu. A visão política do papel da integração regional para o desenvolvimento foi concebida e fomentada no governo local e tornou-se majoritária no governo nacional. “Houve muita sintonia entre o modelo desenvolvido no local e o nacional, no entanto, deve-se considerar as diferenças de interesses que devem ser articulados e as competências.” (POLAKOF, 2010).

Com relação a Santo André, os entrevistados afirmaram o entendimento de que as experiências municipais foram fundamentais para um processo amplo de acúmulos locais, o que foi denominado pelo PT como *Modo Petista de Governar*. Tal política pode ser considerada como uma reunião de políticas articuladas em diversas cidades com o objetivo de provar à sociedade brasileira que o Partido dos Trabalhadores tinha capacidade de governar e implementar modelos alternativos de governança.

A cooperação regional, as políticas de urbanização alinhadas com a inclusão social, o combate à pobreza e a adoção do orçamento participativo, foram, segundo avaliação dos entrevistados, os principais aprendizados levados ao Plano de Governo que elegeu Luis Inácio Lula da Silva à Presidência da República em 2004. Inclusive, tais experiências foram apresentadas como uma das principais justificativas para que Celso Daniel, o então prefeito de Santo André, fosse designado coordenador de programa de governo da campanha de Lula.

Em síntese, pode-se pontuar algumas outras colocações propostas pelos entrevistados sobre o resultado da ascensão política dos projetos formulados nas localidades às esferas regionais e nacionais, como as seguintes:

- A base material não é mais a base do modelo de desenvolvimento de hoje, à

interdependência não se pode voltar. Não se pode utilizar o mercado interno de um país somente, deve-se pensar no mercado interno regional.

- Não se pode refugiar no modelo da Cepal e não se pode dizer que com as mudanças que estão em curso já se desenvolveu um modelo alternativo.
- Deve-se pensar em um desenvolvimento regional como um modelo alternativo. É uma oportunidade de se fortalecer a integração regional.
- O DL serviu como uma estratégia de resistência e superação do modelo neoliberal, porém isso foi abandonado pela própria esquerda ao atingir os governos centrais. Somente o governo nacional foi a prioridade, houve um esvaziamento dos quadros que estão no nível local, as propostas desenvolvidas no local se enfraqueceram e nas eleições se paga o preço.
- A ruptura da estratégia das prefeituras dos anos 1990 se dá quando não se usa mais os governos locais como parte do novo modelo no âmbito nacional ou regional, durante o século XXI.
- A esfera local e a esfera regional são fundamentais para a criação de um modelo alternativo de desenvolvimento. Há uma relação direta entre desenvolvimento e integração regional, da mesma forma em que há uma relação direta entre novo modelo de desenvolvimento e governos locais.
- Uma integração regional profunda deve passar pelas localidades, correlação de formas, proximidade com a sociedade civil e legitimidade junto aos cidadãos.
- Não se pode pensar um modelo alternativo de desenvolvimento sem incluir o local, este é o pensamento da esquerda. À direita não interessa a descentralização e a participação, são concentradores de poder.
- Falta ainda à esquerda da América do Sul apresentar uma ideia alternativa de desenvolvimento, ainda não há. Ainda está pagando o preço da hegemonia política liberal durante os anos 1980 e 1990 e porque não pode simplesmente voltar ao modelo dos anos 1950 e 1960.

4. DESAFIOS À ESFERA MUNICIPAL

4.1 Histórico e contexto – Estado e movimentos sociais

Na Argentina, no Brasil e no Uruguai, o final do século XX foi marcado por dois fenômenos simultâneos: o fim do modelo nacional-desenvolvimentista e a redemocratização dos sistemas políticos. Assim, além dos efeitos da reestruturação produtiva mundial e do amplo fluxo de capitais, as cidades desses países também foram afetadas pela luta política em torno dos rumos da democracia.

Está amplamente demonstrado, na literatura disponível atualmente, que a busca pelo desenvolvimento das cidades, por meio das políticas de desenvolvimento local, tem relação direta com a inserção internacional de cidades. Porém, há uma divisão entre tais estudos sobre a prevalência do local sobre o global ou, ao contrário, a prevalência dos fatores globais sobre os locais. Busca-se uma única origem para o protagonismo local, ou em um nível ou em outro. Porém, aprofunda-se pouco sobre a relação entre as dinâmicas regionais, especificamente com relação à América Latina nos anos 1990 e as motivações para tais protagonismos.

Algumas questões foram centrais para o desfecho dessa pesquisa. Entre elas: (i) Será que os partidos que governam essas instâncias subnacionais, que têm protagonizado a retomada das cidades como espaço políticos, têm influência sobre o surgimento da cooperação descentralizada, da paradiplomacia e de toda ação municipal no ambiente internacional? (ii) Como o processo de redemocratização e o vácuo oriundo da crise do nacional-desenvolvimentismo relacionam-se com as motivações do protagonismo local?

Essas questões persistem desde o estudo sobre a inserção internacional de Santo André¹⁶, e duas pistas foram seguidas até que se chegasse a esta versão final da dissertação de mestrado. A primeira era a marcante presença do discurso

¹⁶A *inserção internacional de Santo André, caminhos ao desenvolvimento*. Monografia de conclusão da graduação em Relações Internacionais apresentada por Sérgio Godoy, no Centro Universitário Fundação Santo André.

antineoliberal entre os prefeitos das cidades de Montevideu, Rosário e Santo André, não somente visível nas falas e discursos, mas também nos materiais e publicações das gestões dos governantes dessas cidades. O questionamento sobre a forma como os países estavam se inserindo na globalização, sobre o rumo que tomava a integração regional e o Mercosul eram marcas das políticas de desenvolvimento e da inserção internacional dessas cidades.

A segunda pista era a igual presença desse discurso anti-hegemônico entre os documentos dos partidos que governavam as cidades, o que sugeria que tais discursos não se resumiam a uma estratégia de governo, mas podiam representar uma estratégia partidária marcando as disputas políticas nos anos 1990. E para compreender melhor o significado dessas estratégias era necessário um aprofundamento da análise do contexto político da década, compreendendo o significado desses discursos e ao que eles se opunham.

Ao final dos anos 1980, a esquerda nesses países – Argentina, Uruguai e Brasil –, estava completamente envolvida com a luta pela redemocratização política. Para compreender esse movimento é necessário que se proceda a um olhar retrospectivo, em que se observará o começo do século XX, como ideologicamente marcado pelo comunismo, pelo anarcossindicalismo e pelas posições essencialmente contrárias ao Estado. Sob forte influência dos movimentos de trabalhadores europeus, através da sua imigração para a América, a compreensão que vigorava então era de que o Estado representava na verdade um aparelho, uma estrutura, construída e articulada pela burguesia para organizar e fortalecer o capitalismo no mundo. O objetivo dessas forças políticas era o fim do Estado e das formas burguesas de dominação e controle da sociedade e de exploração dos trabalhadores.

A revolução soviética e o fortalecimento da II Internacional Socialista¹⁷ sustentaram a internacionalização do comunismo e a disputa armada pelo controle do Estado, uma revolução que deveria iniciar com a tomada do Estado e, por meio da implementação do socialismo, acabar com as formas de dominação de classe

¹⁷A II Internacional Socialista foi criada em 1889 e significou, entre outras coisas, o rompimento entre o anarcossindicalismo e o os movimentos comunistas.

e por fim ao próprio Estado. Defendeu-se a centralização dos poderes políticos na esfera nacional, que orientaram uma série de mudanças estruturais na organização da produção que resultariam no socialismo. A denominada Ditadura do Proletariado deveria ser temporária e evidenciava uma visão indissociável entre as formas de dominação e as instituições que compunham o Estado Nacional (HOBBSBAWN, 1982).

A reação dos partidos e das organizações políticas tidas como burguesas foi violenta e visou ao desmonte das forças ligadas aos trabalhadores em toda a América. A perseguição ao comunismo foi acompanhada por dois grandes fatores conjunturais, a modernização do Estado na América do Sul e a Segunda Guerra Mundial. O Estado Novo coincidiu com a articulação nacional de uma nova configuração de forças, voltadas ao combate ao comunismo, mas também ao desenvolvimento do capitalismo nacional. As instituições públicas foram reformadas, também centralizadas politicamente na esfera nacional, buscando fomentar a industrialização do país e a construção do Estado de direito, por meio da criação de legislações trabalhistas e Constituições mais modernas. Foram rompidas as tradicionais alianças com as oligarquias rurais, e o eixo do desenvolvimento nacional foi deslocado do campo e da produção agrária para o espaço urbano e a industrialização (GONH 2006; FERNANDES 1972).

Durante o período entre o fim da Segunda Guerra Mundial e os anos 1960, a visão de uma sociedade orgânica, sob a qual os conflitos sociais de classe deveriam ser combatidos, prevaleceu entre os grandes partidos e entre os militares. Com a radicalização dessa concepção de sociedade traduzida nas ditaduras militares, a partir do fim da década de 1960, em toda a América Latina, provocou-se a marginalização dos movimentos sociais de esquerda de orientação comunista e dos próprios Partidos Comunistas. Se, por um lado, as Revoluções Cubana e Chinesa nos anos 1950 fortaleceram em âmbito mundial o socialismo, por outro a influência dos Estados Unidos e as ditaduras militares foram intensos na desarticulação do comunismo na região.

Esse também é o período de consolidação do modelo nacional-desenvolvimentista

que resulta em um grande nível de industrialização na Argentina e no Brasil, elevando essas economias à condição de primeira e segunda maiores da América do Sul. O Uruguai também teve um crescimento importante de seu parque industrial, porém em menor escala que os dois primeiros e sem que as atividades urbanas ultrapassassem a relevância da produção agrária e exportadora para a economia nacional.

“Em 1940 a população [brasileira] que residia nas cidades era de 18,8 milhões de habitantes, e em 2000 ela era de aproximadamente 138 milhões. Constatamos, portanto, que em 60 anos os assentamentos urbanos foram ampliados de forma a abrigar mais de 125 milhões de pessoas. Considerando apenas a última década do século XX, as cidades brasileiras aumentaram em 22.718.968 pessoas. Isso significa mais da metade da população do Canadá ou um terço da população da França.” (MARICATO, 2000, p. 01).

No entanto, o crescimento econômico dos três países não foi acompanhado de distribuição das riquezas geradas, ao contrário, a crescente urbanização vivida pelas ditas sociedades foi acompanhada pelo crescimento da pobreza e pelo agravamento da concentração de renda. A moradia precária, no centro e nas periferias urbanas, configuradas como “casas inacabadas, insalubres, congestionadas, localizadas em favelas ou invasões, em loteamentos ilegais, em áreas de risco geotécnico ou sujeitas a enchentes” (MARICATO, 2000, p. 5), a ausência de serviços públicos como saneamento e saúde, a concentração de renda nas elites e a ausência de democracia, política e econômica, foram as principais marcas do período na América Latina.

Essas foram as condições objetivas da rearticulação dos movimentos sociais durante os anos 1970, período em que se inicia uma mudança de postura ideológica e estratégica da esquerda com relação ao Estado. Gohn (2006) aponta que nesse período surgem, como reação aos problemas da urbanização latino-americana, os movimentos de base, ou movimentos comunitários, e as comunidades eclesiais de base da Igreja Católica. As agendas de luta desses movimentos são justamente pela democratização da sociedade no seu sentido

mais amplo, enquanto democracia econômica e política. As lutas pela moradia, pela criação de um sistema público de saúde, pela institucionalização dos direitos da criança e do adolescente, comprometendo o Estado com a distribuição de renda e o combate à pobreza, conformam a nova pauta dos movimentos sociais e dão as bases, não somente para o envolvimento das classes médias e baixas no combate à Ditadura Militar, como para os embriões para uma nova esquerda.

Além do socialismo, representado pela reorganização partidária das forças políticas empurradas à clandestinidade pelas ditaduras militares, surgem no quadro ideológico da esquerda a Teologia da Libertação e a Teoria da Dependência, cada uma delas influenciando setores diferentes da sociedade. Uma mudança significativa, resultado dessas novas bases ideológicas, somadas às teses marxistas, foi a opção pela disputa do Estado não mais somente pelas armas, mas agora pela democracia liberal que ressurgia no continente.

Nesse rico e plural espectro ideológico, um novo sindicalismo é organizado a partir do fim dos anos 1970, impondo o fim da visão corporativista do controle do Estado, visão que se sustentou no positivismo de Augusto Comte para negar os conflitos sociais, de classe ou de interesses. A retomada das greves marca na política brasileira o combate à inflação e a correção dos salários, que enfrentaram um período de grande desvalorização entre as décadas de 1960 e 1970. São tidas como fontes do crescimento da pobreza a concentração de renda, a inflação e a desvalorização salarial.

É nesse contexto que surgem os novos partidos políticos que se organizarão para disputar as primeiras eleições, convocadas pelos militares, a fim de redemocratizar os países nos anos 1980, na Argentina e no Brasil e, somente nos anos 1990, no Uruguai. Juntamente com esses novos partidos, que se concentraram primeiramente no processo de redemocratização de suas sociedades, emergem também novos movimentos sociais, que por sua vez tratam de antigos temas e enfrentam principalmente as estruturas econômicas concentradoras da riqueza e as fontes da exclusão social de setores sociais, oriundas do processo de colonização das Américas.

Gohn (2006), buscando compreender os principais fatores que diferenciam esses novos movimentos sociais da década de 1980, aponta algumas particularidades:

- Surgem no pós-ditadura: reconstrução de um novo pacto com o Estado e re-organização da sociedade civil.
- Luta por terra e teto: Movimento dos Sem-Terra, Movimento dos Sem-Teto, Movimento Indígena, Movimentos Urbanos por Moradia.
- Luta por demandas imediatas (moradia, creche, emprego) e também por participação na vida política (políticas afirmativas e inclusivas, participação popular).
- Não são antiestadistas, mas disputam com o Estado e cobram dele e também das empresas privadas.
- São movimentos com identidades fluidas, são contrários às diversas formas de opressão: machismo, heterossexismo, racismo, intolerância religiosa, crimes ambientais, violações aos Direitos Humanos.
- Sua organização reflete-se na criação de novos partidos, como PT, Frente Amplio e Partido Socialista de Rosário.

4.2 Da disputa pela hegemonia: cultura, ideologia e política

A visão apresentada até aqui sobre as disputas políticas, o Estado e os movimentos sociais carrega consigo alguns fundamentos metodológicos e teóricos, que são de grande relevância para a compreensão da relação entre os partidos políticos e o protagonismo local com o ambiente internacional, no caso das cidades estudadas.

O primeiro ponto é a percepção sobre a relação entre Estado e movimentos sociais: está implícita nessa relação uma concepção sobre a institucionalidade da política como resultado dos conflitos sociais e de conformação de uma hegemonia; conflitos de classe e conflitos de interesses, que podem ser interiores à mesma classe social ou podem até unificar setores sociais de diferentes classes.

Apresenta-se aqui uma visão dinâmica de Estado, uma visão *ex-post*, no sentido de institucionalização do resultado, da configuração, do equilíbrio de forças ou da supremacia de uns setores sobre os outros.

Entendendo a sociedade como algo heterogêneo, na qual os indivíduos se organizam e se coletivizam em disputas e conflitos, pode-se deduzir que cada momento histórico é fruto, então, de uma correlação de forças e que tal correlação corresponde a fatores materiais, como organização da produção e relação entre a economia nacional e a internacional, e a fatores subjetivos, como as ideologias.

Assim, o Estado não pode ser visto como simples elemento de dominação, ou de ditadura de uma classe sobre a outra, devendo ser encarado como “equilíbrio da sociedade política com a sociedade civil, ou hegemonia de um grupo social sobre toda a sociedade nacional, hegemonia exercida por meio de grupos privados (como Igreja, sindicatos, escolas etc.). (GRAMSCI, 1974, p. 43).

Por exemplo, a modernização do Estado e sua conformação nacional centralizada, na América Latina, foi fruto do rompimento de determinadas relações coloniais e da transposição do eixo gravitacional da economia para os espaços urbanos (FERNANDES (1972); HOLANDA (1995)), mas também contou com o surgimento de novas ideologias, capazes de dar uma nova unidade nacional a imigrantes europeus, indígenas e povos pré-hispânicos. Uma nova hegemonia surgiu, com novas classes sociais urbanas e com novas culturas, crenças e hábitos.

Para Canclini (1998, p. 233), a concepção gramsciniana de hegemonia é fundamental para explicar “de qué modo las clases hegemônicas fundan su posición en la continuidad de un capital cultural moderno que garantiza la reproducción de la estrutura social, y en la apropiación desigual de esse capital como mecanismo reproductor de las diferencias”. Trata-se de uma junção entre as condições materiais e as condições subjetivas em uma sociedade, para explicar como, por meio da cultura, constroem-se as bases morais e ideológicas para a organização política de uma sociedade. Ou seja, para explicar como as classes dominadas reproduzem o modo de vida dominante.

É importante esclarecer essa relação entre aspectos materiais e aspectos subjetivos, que também pode ser tratada como relações sociais no campo da estrutura e no campo da superestrutura da sociedade, para remeter à concepção materialista dialética (marxista) de relações sociais. No campo da estrutura estariam as relações econômicas – as características determinantes a organização da produção, circulação de bens, consumo e distribuição da riqueza. No campo da superestrutura estariam as relações subjetivas, como os aspectos jurídicos (leis e normas que organizam uma sociedade), as relações políticas e institucionais e ainda a cultura e as manifestações ideológicas e artísticas em uma sociedade.

Ocorre que em Gramsci há uma relação dialética entre esses dois campos e a ideologia é também tratada como aspecto material, pois há uma unidade entre ação e pensamento no ser humano que não pode ser separada e que faz com que se possa conceber toda construção material como reflexo de uma forma de ver o mundo, ou seja, a práxis. Para o filósofo italiano, toda ação reflete uma ideologia e toda ideologia pode ser hegemônica ou anti-hegemônica. Assim, só há uma separação entre estrutura e superestrutura para fins metodológicos, e todos os aspectos subjetivos de uma sociedade estão intrinsecamente relacionados com os aspectos materiais. A somatória dos aspectos subjetivos e dos materiais sempre pode ser identificada por meio de uma ideologia dominante, que conforma um bloco histórico, ou seja, características que tornam capaz a abstração de uma sociedade em um tempo e um lugar através de generalizações, “[...] uma ideologia, se ao termo se dá precisamente o significado mais alto de uma concepção do mundo que se manifesta implicitamente na arte, no direito, na atividade econômica, em todas as manifestações da vida individuais e coletivas.” (GRAMSCI, 1974, p. 32).

A cultura de uma sociedade, segundo essa concepção, é oriunda de uma visão de mundo e é determinada pela capacidade de integrar um conjunto social e levá-lo a pensar coerentemente e de forma unitária (CANCLINI, 1998). É também por meio da cultura e da visão de mundo predominante que se pode perceber e analisar a hegemonia em uma sociedade.

Esse conjunto social é, portanto, resultado de uma correlação de forças, ou de um equilíbrio entre forças dominantes, ou da dominação de setores sociais sobre toda uma sociedade. No entanto, essa dominação não se dá, na concepção materialista histórica e gramsciniana, somente pelas formas legítimas de dominação, e o Estado não é o único elemento dessa dominação. Isso não implica a perda de importância da institucionalização das formas de dominação no Estado Nacional, mas resulta em conceber que essa institucionalização é socialmente construída, em relações conflituosas de interesses e de classes.

O Estado, assim, pode ser visto como síntese de um momento histórico, e o conflito entre classes dominantes e movimentos sociais pode ser analisado como o processo político por meio do qual se constitui essa síntese na modernidade. Assim foi na América Latina desde os tempos do colonialismo. O que muda com o processo de independência política e de modernização do Estado Nacional são as influências da industrialização e do espaço urbano para a produção desses movimentos sociais. Como demonstrou Gohn (2006), mudaram as reivindicações e lutas desses movimentos e também suas posições com relação ao Estado. As mudanças na estrutura das sociedades sul-americanas produziram novas culturas e novos problemas e disso resultaram novas forças políticas com novas estratégias.

“Política no sentido de Rancière¹⁸ é a reclamação da parte dos que não têm parte, e por isso se constitui em dissenso. Nessa acepção, os que fazem política distinguem-se por pautar uma agenda de questões sobre as quais e em torno das quais se desenrola o conflito. Impor a agenda não significa necessariamente ter êxito, ganhar a disputa; antes, significa criar um campo específico dentro do qual o adversário é obrigado a mover-se. [...] Gramsci chamaria essa capacidade (de propor e impor uma agenda, mantendo seu adversário dentro dela) de hegemonia¹⁹, no sentido preciso de uma cultura que torna indeclináveis as questões propostas, que obriga o adversário a jogar com as

18 Ver RANCIÈRE, Jacques. *O desentendimento: política e filosofia*. São Paulo: Editora 34, 1996.

19 Ver GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. Orgs. Carlos Nelson Coutinho, Marco Aurélio Nogueira e Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. v. 3: Maquiavel: notas sobre o Estado e a política (2000).

linguagens, situações, instituições e culturas inventadas, as quais se tornam, assim, a cultura dominante.” (OLIVEIRA, 2007, p. 15-16).

Retomando então Gohn (2006), sobre a relação entre Estado e os movimentos sociais na América Latina, um segundo ponto da sua análise relevante para esta pesquisa é sobre a formação dos novos partidos, que surgem nos anos 1980 e 1990 e representam uma nova institucionalidade política voltada à redemocratização.

Na concepção gramsciniana, os partidos na modernidade são os atores centrais da política, são os representantes dos setores sociais que vão, por meio da política, lutar pela hegemonia, buscando manter um modo de vida e uma concepção de mundo ou buscando mudá-la, articulando e propondo uma nova hegemonia. É exatamente isso que ocorre durante a redemocratização da Argentina, do Brasil e do Uruguai, os partidos posicionam-se para disputar qual seria a nova ordem política que substituiria o nacional-desenvolvimentismo e as ditaduras militares.

O nexos entre teoria e prática é tão forte para as relações hegemônicas que, quando os indivíduos percebem um distanciamento entre aquilo em que acreditam e suas ações cotidianas, políticas e econômicas, inicia-se uma crise de hegemonia. Esse rompimento entre a cultura e a estrutura pode ser a base para a criação de algo novo em uma sociedade, é o momento no qual há espaço para forças anti-hegemônicas imprimirem novas ideologias e formas de pensar, a serem testadas por sua coerência, ou pela sua capacidade prática de explicar e responder aos novos desafios que se apresentam a uma sociedade. Mas não é somente pela coerência que uma nova ideologia se traduz em nova hegemonia, há também a capacidade de unificar diferentes atores e diferentes interesses em torno das forças políticas que almejam um novo modo de vida.

A tese trabalhada por Gramsci nesse ponto é a de que, quando há uma crise de hegemonia, há uma correlata crise de dominação, cria-se espaço para a insubordinação, já que se rompe o nexos entre prática e teoria. Nessa fase de transição entre hegemonias, em sociedades modernas, Gramsci estabelece ao

partido a função de elaborar e difundir concepções de mundo “*enquanto elaboram essencialmente a ética e a política que lhes são conformes, isto é, funcionam quase como experimentadores históricos de tais concepções.*” (GRAMSCI, 1974, p. 45).

Um elemento decorrente da análise de Gohn (2006), sobre os movimentos sociais a partir de seu relacionamento com o Estado, é a visão sobre as formas de dominação, a hegemonia e o uso do Estado Nacional como um aparato hegemônico. Nesse sentido, é preciso aprofundar a definição de hegemonia e de disputa política. Inicialmente, para isso, foi utilizada a obra do professor doutor Oliveiros S. Ferreira, que analisou a teoria gramsciniana e a partir dela estudou a formação da América Latina. O autor inicia o estudo sobre hegemonia a partir da seguinte questão: “*porque e como há, e sempre houve, dominantes e dominados, entre subordinados e dirigentes, a subordinação da maioria pela minoria?*” (FERREIRA, 1986, p. 5). Em Gramsci, a dominação é relacionada à aceitação e à legitimidade, especialmente na modernidade, quando a democracia e o Estado de direito não foram suficientes para que se rompessem os laços de dominação e fosse criado um espaço de participação política e de mediação dos conflitos sociais, sem realmente romper com o patrimonialismo e as relações arcaicas de poder.

Mas concorrência por hegemonia se dá também na disputa pelo Estado, e a concepção de política decorrente dessa visão de ação política, no contexto da hegemonia, é mais ampla e passa pela criação de idéias e práxis alternativas às dominantes. Ela se sustenta e se legitima em consensos, que normatizam a conduta do Estado e das organizações da sociedade civil. Formula alguns conceitos e atribui valores específicos para outros, valores que visam sempre à manutenção ou à renovação da hegemonia. É um controle sobre a forma de pensar e de agir e, nesse sentido, para Oliveiros, dominadores são aqueles que pensam e agem por si próprios e dominados são aqueles que pensam e agem de acordo com os dominadores. É por isso “(...) que o problema do consenso, o problema da aplicação da sanção e o problema da autoridade estão dialeticamente relacionados um ao outro”. (Barth, T., p. 183 *apud* FERREIRA,

1986, p.10). Por isso também “(...) a política pode ser simbolizada na figura do triedro: consenso e lealdade; sanções; e autoridade com sua hierarquia” (BARTH *apud* FERREIRA 1986, p. 11).

Portanto, na visão gramsciniana de hegemonia, é preciso separar a dominação pela força da dominação ideológica. A primeira sempre dependerá da continuidade da coerção – só se obedece à força enquanto ela é exercida. Já a dominação ideológica é duradoura, pressupõe aceitação pelo dominado, dá-se pelo consenso. Seus instrumentos não são os da coerção, são as instituições formadoras de opinião, a hegemonia é exercida pelas organizações sociais; e os denominados intelectuais orgânicos são, para Gramsci, os que conscientemente discutem, formulam e reproduzem a concepção de vida dominante.

4.3 Anos 1990, hegemonia neoliberal e os governos locais como espaços anti-hegemônicos

Pode-se analisar o período de transição entre o nacional-desenvolvimentismo e o neoliberalismo, período de redemocratização política, como um período de transição da hegemonia, pois houve uma crise de sustentação política entre a classe dirigente militar, houve esse rompimento entre ação e pensamento e já não eram mais aceitáveis tais ditaduras, mesmo entre os setores médios da sociedade, que passaram a se envolver na vida política e nos novos movimentos sociais. Junto com a crise do modelo desenvolvimentista, houve uma crise institucional, de questionamento por parte da maioria da população sobre o regime político. As ditaduras tornaram-se insustentáveis, e o nacional-desenvolvimentismo foi visto como inviável, pois não respondia mais aos problemas das sociedades sul-americanas.

Obviamente, a crise das agendas de políticas econômicas não pode ser analisada simplesmente por fatores internos aos Estados da Argentina, do Brasil e do Uruguai. É sabido que o modelo de endividamento público e refinanciamento contínuo foi mantido pela grande disponibilidade de capital financeiro e crédito internacional, que eram garantidos pelo grande crescimento do capitalismo

central, e que tinham na periferia uma forma de realização do lucro.

É notório também o papel das crises do petróleo nos anos 1970 para o fim dessa disponibilidade abundante de capital financeiro. O esgotamento do nacional-desenvolvimentismo não se deu somente por fatores domésticos, mas também por mudanças nos padrões da economia mundial.

No entanto, esse esgotamento não foi resolvido pela sequência inesgotável de planos econômicos no Brasil durante os anos 1980, tampouco as economias vizinhas foram capazes de reorganizar-se para suprir a ausência de capital internacional e muito menos as forças políticas dirigentes foram capazes de propor alternativas. O agravamento das condições de vida e o crescimento inflacionário agravaram as condições estruturais de pobreza nos países do continente.

O chamado milagre econômico, vivido durante a década de 1970 e fundamentado pelo nacional-desenvolvimentismo, degradou-se com a taxa de inversão que permeava a casa de 25% e caíra para 16% nos anos 1980; a crise do endividamento do Estado, que estatizou a dívida privada interna e reuniu-se à dívida externa, somadas à falta de liquidez e crédito no sistema financeiro internacional (abalado pelas crises do petróleo); os consecutivos déficits nas contas públicas e todos esses fatores, conjuntamente acarretando a hiperinflação, são consequências caras da falência do processo de desenvolvimento da década anterior e da crise internacional (GROZ, 2003).

Pode-se deduzir, a partir da leitura gramscianiana, que houve uma ruptura na capacidade da classe dirigente e a hegemonia política foi fator fundamental para o fortalecimento daquilo que Gohn (2006) classificou como nova esquerda, que ganhou força e legitimidade para impor a redemocratização política da América Latina. Por diferentes estratégias e com diferentes coalizões com setores da sociedade, a luta pelas eleições diretas tomou conta da agenda em todos os países. Assim, entre as décadas de 1980 e 1990, a absoluta maioria das ditaduras militares dos países latino-americanos caíram.

No entanto, os pactos acertados entre as elites latinas foram refeitos e as eleições

que se seguiram foram amplamente vencidas por forças alinhadas internacionalmente com o liberalismo. O fim das ditaduras militares e o esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista foi substituído pelo que se convencionou chamar de neoliberalismo. O Consenso de Washington²⁰, amparado pela pressão política de órgãos internacionais, como o FMI e Banco Mundial, formou a agenda para a política econômica, que se propôs a superar o considerado falido modelo econômico anterior e, ao mesmo tempo, modernizar as economias nacionais, inserindo-as na nova ordem internacional, a globalização.

Cano (1999) aponta três medidas fundamentais para o que ele denomina de *arrumar a casa* no início dos anos 1990, que foram apresentadas aos países da região sul-americana como ingresso à nova ordem: (i) concluir as renegociações das dívidas; (ii) controlar a inflação; e (iii) introduzir as reformas liberalizantes, principalmente abrindo os mercados de bens, serviços e capitais e flexibilizando as relações trabalho/capital. As ferramentas da política econômica para tais objetivos são basicamente quatro: (1) a elevação real da taxa de juros; (2) o controle da expansão dos meios de pagamento e do crédito; (3) o câmbio valorizado perante o dólar; e (4) o ajuste fiscal, com base em cortes com gastos em projetos sociais, privatizações e enxugamento da máquina pública, por um lado, e aumento da arrecadação, por outro.

O resultado dessas políticas foi eficiente para a solução da falta de disponibilidade de crédito internacional, privado e público, para a estabilidade monetária e para o equilíbrio financeiro do país, durante os anos 1990. Entretanto, do ponto de vista social, a inserção na globalização e todas as transformações que as economias sul-americanas atravessaram nesse período foi catastrófica. Quanto à relação capital e trabalho, pode-se afirmar que a reorganização dos processos de produção, com a introdução de novos métodos de gestão do trabalho e de novas tecnologias, teve implicações devastadoras sobre o mercado de trabalho. Esse

²⁰Consenso de Washington é um conjunto de medidas – que se compõe de dez regras básicas – formulado em novembro de 1989 por economistas de instituições financeiras com base em Washington, como o FMI, o Banco Mundial e o departamento do Tesouro dos Estados Unidos, fundamentadas em um texto do economista John Williamson, do International Institute for Economy, e que se tornou a política oficial do Fundo Monetário Internacional em 1990, quando passou a ser "receitado" para promover o "ajustamento macroeconômico" dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades.

impacto negativo foi reforçado pela abertura comercial e financeira da economia.

Alguns reflexos desses processos são demonstrados pelas taxas de desemprego que, em São Paulo, “chegou a atingir, em 2003, 19% da população economicamente ativa, de acordo com a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED)” (FILGUEIRAS, 2006, p. 187).

Houve mudanças também com relação às formas de contratação, que se tornaram mais instáveis e passaram a burlar a legislação trabalhista, ocorrendo a flexibilização de direitos trabalhistas e a ampliação da informalidade, o prolongamento da jornada de trabalho, o que provocou a redução de rendimentos e demais benefícios.

No que diz respeito à renda, houve a redução da participação do montante total dos rendimentos do trabalho na renda nacional (de mais de 50% para apenas 36%), tendo por contrapartida o crescimento da participação do montante total dos rendimentos do capital, especialmente os juros do capital financeiro, e das receitas fiscais do Estado (FILGUEIRAS, 2006).

A carga tributária cresceu, sistematicamente, a partir do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), passando de 25% para 37%, como contrapartida necessária à política fiscal adotada após a crise cambial de janeiro de 1999, de obtenção de elevados superávits fiscais primários para o pagamento da dívida pública. Do total da arrecadação, 27% do seu valor vem dos salários, 49% do consumo e apenas 16% dos rendimentos do capital e outras rendas e 3% de impostos sobre a propriedade e herança. Além disso, a partir do Governo Lula (2003), com a obtenção de superávits na conta de transações correntes do Balanço de Pagamentos e a manutenção da política de obtenção de elevados superávits fiscais primários (acima de 4,25% do PIB) para viabilizar o pagamento das obrigações decorrentes da dívida pública, interna e externa, cresceram as remessas de lucros, juros e amortizações para o exterior (FILGUEIRAS, 2006).

Pochmann demonstra, em estudo realizado em 2004, que no Brasil que houve o aumento da quantidade de ricos (de 507 mil famílias ricas em 1980, para 1,16

milhão em 2000) e de suas posses. Isso ocorreu porque o fator potencializador da riqueza foi o sistema financeiro e não a produção. O estudo também evidencia que esse 1,16 milhão de famílias ricas no Brasil, cuja renda é de no mínimo R\$ 10.982 reais mensais *per capita* (valor mínimo recebido pelo 1% mais rico do Brasil, em valores de 2003), representam 2,4% do total de cerca de 48,5 milhões de famílias brasileiras. Essas famílias concentram-se, principalmente, no estado de São Paulo (58%) e na capital paulista (38%). Para além disso, 50% do total das famílias ricas moram em quatro cidades: São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília e Belo Horizonte (FILGUEIRAS, 2006).

O processo de urbanização da América Latina, entre as tantas especificidades de cada país, tem algumas características comuns, que configuraram a disseminação da pobreza e a concentração de riqueza: são países formados com raízes coloniais, com permanente dependência externa, mesmo durante suas industrializações, orientados por uma dinâmica desigual e combinados em relação ao centro do capitalismo; são estruturas políticas patrimonialistas, sob as quais nunca foi consolidada uma efetiva separação entre público e privado, como prevê a tese republicana; e com uma hegemonia de valores liberais e patrimonialistas combinados; estabeleceram-se enquanto repúblicas amparadas em oligarquias rurais. Essas características dão base ao conceito de modernização arcaica, como sendo a principal característica do processo de urbanização latino-americana (FERNANDES (1972); MARICATO (2000); FURTADO (1971); HOLANDA (1995)).

“A industrialização baseada em baixos salários determinou muito do ambiente a ser construído. Ao lado do grande contingente de trabalhadores que permaneceu na informalidade, os operários empregados do setor industrial não tiveram seus salários regulados pela necessidade de sua reprodução, com a inclusão dos gastos com moradia, por exemplo. A cidade ilegal e precária é um subproduto dessa complexidade verificada no mercado de trabalho e da forma como se processou a industrialização. Até mesmo parte dos trabalhadores empregados na indústria automobilística, surgida no Brasil nos anos 50,

mora em favelas.” (MARICATO, 2000, p.12).

Todas essas condições estruturantes foram extremamente aprofundadas nos anos 1990, como efeito da inserção desregulamentada da Argentina, do Brasil e do Uruguai na globalização. O efeitos foram o agravamento dos problemas de moradia, a ausência de infraestrutura pública, somados à ausência da políticas sociais, como efeito de um Estado-mínimo, e principalmente ao crescimento acentuado do desemprego, resultado de uma cruel reestruturação produtiva mundial que representou uma nova divisão internacional do trabalho.

Tabela II²¹

Taxas anuais médias de desemprego aberto urbano								
Países do Cone Sul – 1980-2000								
	Em porcentagem							
Países	1980	1985	1990	1996	1997	1998	1999	2000
Argentina (áreas urbanas)	2,6	6,1	7,4	17,2	14,9	12,9	14,3	15,1
Bolívia (capitais departamentais)	-	5,8	7,3	3,8	4,4	6,1	8	7,5
Brasil (seis áreas metropolitanas)	6,3	5,3	4,3	5,4	5,7	7,6	7,6	7,1
Chile (total nacional)	10,4	15,3	7,8	6,4	6,1	6,4	9,8	9,2
Paraguai (total urbano)	4,1	5,2	6,6	8,2	7,1	6,6	9,4	10
Uruguai (total urbano)	7,4	13,1	8,5	11,9	11,5	10,1	11,3	13,6
América Latina e Caribe	6,1	7,3	5,8	8,0	7,8	8,1	8,9	8,4

Fonte. Anuário Estatístico de América Latina y El Caribe (2003).

21Disponível em:< http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982008000200006>. Acesso em: 30 de janeiro de 2011.

Tabela III²²

ANO	DÍVIDA EXTERNA (US\$ bilhões)	DÍVIDA LÍQUIDA DO S. P. (% do PIB)	CRESCIMENTO DO PIB (%)	TAXA DE DESEMPREGO (%)
1994	148,3	29,2	5,9	14,3
1995	159,3	30,6	4,2	13,2
1996	179,9	33,3	2,6	15,2
1997	200,0	34,5	3,6	15,7
1998	235,1	42,4	-0,2	18,3
1999	241,5	46,9	0,8	19,3
2000	236,1	53,1	4,5	17,5
2001	228,6	53,1	1,51	19,0

Se a proposta era a modernização das economias nacionais e a superação do nacional-desenvolvimentismo, para as populações pobres talvez não tenha havido a percepção de que esse projeto foi efetivo. Nos anos 1980, a agenda política era a redemocratização, o combate à inflação e a satisfação de necessidades básicas das populações urbanas. Ao final dos anos 1990, a inflação tinha sido controlada no Brasil e na Argentina e as moedas, substituídas (no Brasil foi criado o Real, na Argentina foi adotada a dolarização da economia), no entanto a dívida pública cresceu e o desemprego atingiu patamares altíssimos. Além dos dados das tabelas acima, uma importante informação é a perda de 1 a cada 4 empregos industriais na região do ABC (BRESCIANI, 2010).

Esse cenário confirmaria as teorias mais estudadas na literatura sobre a paradiplomacia, que apontam as novas agendas, oriundas das transformações da

²²Elaboração: FILGUEIRAS. Disponível em: <http://sala.clacso.org.ar/gsd/cgi-bin/library?e=d-000-00---0osal1--00-0-0--0prompt-10---4-----0-1l--1-es-Zz-1---20-about---00031-001-0-0utfZz-8-00&cl=CL1&d=HASH01f16d7c2563fb5c0c3328f8&x=1>. Acesso em: 25 de abril de 2011.

economia mundial, recaindo sobre as cidades que não são acompanhadas de aumento de recursos e de competências legais para enfrentar tais problemas. A descentralização de atribuições públicas aos municípios, que a Constituição de 1988 promoveu, inclusive reconhecendo as cidades como entes federativos, poderia também reforçar esse argumento.

No entanto, na Argentina e no Uruguai não houve descentralização do ponto de vista constitucional, com repasses de atribuições reconhecidos juridicamente. Mas houve cidades nesses países que desenvolveram, mesmo assim, um protagonismo local frente às políticas de desenvolvimento e às Relações Internacionais.

Seguramente, a globalização trouxe novas agendas políticas para as cidades latino-americanas, porém, o que fez com que algumas cidades metropolitanas, ou até mesmo de médio porte, desenvolvessem tal protagonismo e outras não?

O papel dos prefeitos e gestores; a cultura cosmopolita local e a presença de um número relevante de imigrantes; o nível de fluxos inter e transnacionais nas cidades; a existência de antigas demandas por separação ou afirmação de diferentes nacionalidades em oposição ao Estado Nacional; a capacidade técnica de algumas gestões locais em interagir com o ambiente internacional e de formular políticas de desenvolvimento – esses são os principais argumentos da literatura preponderante disponível sobre o tema. (VIGEVANI, 2004; MERCOCIDADES, 1994).

No entanto, como já afirmado anteriormente, os aspectos das disputas políticas domésticas ou internacionais e a influência dos partidos são pouco explorados na busca de explicações para o protagonismo local. O arcabouço teórico proposto por Gramsci sobre hegemonia fornece não somente a compreensão do papel dos partidos para a determinação das relações sociais, como também permite a conciliação entre global e local. Na verdade, após a análise da questão a partir da teoria gramsciniana e do materialismo histórico, tal dicotomia demonstra-se falsa. Como Halliday (2007) demonstrou, o internacional e o nacional operam juntos, e o próprio Estado Nacional foi constituído historicamente a partir das Relações

Internacionais.

A hipótese que decorre dessa análise é a de que a globalização e todas as suas transformações econômicas e políticas, as condições estruturais de um processo de urbanização arcaico e excludente, o fim do nacional-desenvolvimentismo e os processos de descentralização consistem, na verdade, nas condições objetivas sob as quais atuaram as forças políticas durante os anos 1990, e compõem as realidades com que os partidos têm de lidar.

Em linguagem histórico-materialista, as condições objetivas representam os problemas de uma sociedade em um determinado período histórico, que são apresentados aos dirigentes políticos. As respostas que estes são capazes de formular; e a coerência entre as propostas deles e a realidade enfrentada pelas massas populares, são justamente o que determinam a legitimidade de suas agendas políticas. Essa legitimidade, entendida como reconhecimento político, moral e cultural, é o que conforma as coalizões de forças capazes de estabelecer hegemonias.

Assim, por esta lógica, as transformações decorridas da Globalização representam as condições objetivas, ou seja, os problemas aos quais as classes dirigentes precisam dar respostas para manter suas hegemonias. A capacidade, ou não, de produzir intelectualmente e praticamente, tais respostas é o que dá legitimidade a um projeto político.

O neoliberalismo não cumpriu com suas promessas, de modernizar as sociedades latinoamericanas através de sua inserção na Globalização. Pelo contrário, os problemas sociais históricos da região foram agravados, e as respostas apresentadas não resolveram os problemas objetivos, de sobrevivência e existência, das populações. Por isto, sugere-se que houve uma crise de hegemonia e uma falta de capacidade de substituição do modelo nacional desenvolvimentista.

As cidades foram laboratórios para formulações contra hegemônicas, procurando criar novas respostas aos problemas vividos pela população. E a efetividade

destas respostas, em solucionar ou apontar o caminho para soluções, seria o que daria capacidade política para estas forças contra hegemônicas ao neoliberalismo para acumular força e disputar as eleições nacionais, articulando novas hegemonias.

Essa análise coloca como real motivação do protagonismo local das cidades de Montevideu, Rosário e Santo André uma estratégia de disputa política por hegemonia. Evidentemente, desenvolver as cidades era o objetivo específico, e a inserção internacional dessas cidades foi um apoio para tal objetivo, mas não se tratava de qualquer desenvolvimento, tampouco de qualquer inserção. Havia uma polarização de discursos e de conceitos, que colocava, inclusive, em confronto político unidades subnacionais em relação aos seus governos nacionais. Esse conflito representou parcela da disputa de hegemonia que marcou a política sul-americana nos anos 1990, com reflexos até hoje.

As entrevistas realizadas em janeiro de 2010, com dirigentes das gestões dos partidos que governam essas cidades desde o início da década de 1990 (resumidas no Anexo I), indicaram que a formulação de um modelo alternativo, ou seja, contra-hegemônico de desenvolvimento estava no centro da agenda política dessas cidades, e que as Relações Internacionais cumpriram papel central, tanto com apoio financeiro como com apoio político para a efetivação dessas alternativas.

O Partido Socialista de Rosário (Ar), a Frente Amplio (Uy) e o Partido dos Trabalhadores (Br) formaram-se no contexto descrito anteriormente e têm programas políticos muito próximos, que inclusive são discutidos no Foro de São Paulo²³. Existe unidade entre pontos estratégicos que orientaram esses partidos durante os anos 1990, entre eles estão o combate ao neoliberalismo e a construção de alternativas no campo da democracia.

Sobre a questão local, o PT formulou, no final dos anos 1980, o discurso do “Modo Petista de Governar”, no qual sistematizou experiências tidas como bem-

²³O Foro de São Paulo é um espaço de encontro e organização de partidos de esquerda latino-americanos, criado em 1990. Hoje participam mais de 48 organizações de 21 países, entre membros convidados. Para saber mais, consulte: <http://forodesaopaulo.org/>.

sucedidas pelas direções partidárias. A análise dessas publicações, que foram elaboradas entre 1989 e 1990 e entre 2000 e 2001, confirmou o indicativo dado pelas entrevistas.

4.4 A disputa de hegemonia a partir do local

Na discussão da questão local é importante a publicação do Partido dos Trabalhadores – PT (Brasil) que sistematiza o que o partido designou como “Modo Petista de Governar”, publicada em 1992. O texto aborda algumas experiências pioneiras do Partido para afirmar a possibilidade de rompimento do patrimonialismo e da consolidação de governos populares capazes de alterar estruturas históricas de concentração de riqueza. O desenvolvimento local era visto como oportunidade para a mobilização dos movimentos populares em torno do socialismo democrático.

A disputa pela hegemonia era tida também como possível a partir da participação popular, da mudança da cultura política do país desde os espaços urbanos e da articulação de um novo modelo de Estado. Em nenhum momento, o *local* era citado em detrimento do nacional, o que ocorria era a necessidade de articular uma força política que não existia nacionalmente e que sofrera uma derrota importante nas eleições para a Presidência da República.

A publicação traz como definição de desenvolvimento local no “Modo Petista de Governar”:

“(...) a mudança do papel tradicional que os municípios ocupam na vida política brasileira implica, em particular, colocar o clientelismo e o corporativismo em nossa alça de mira, lutando no próprio campo popular contra o imperativo das necessidades imediatas, da mercantilização da política e da visão parcial dos problemas. O efetivo exercício da soberania popular, a defesa dos direitos humanos, privilegiando o direito à vida, o controle do Estado, combinando as formas de democracia representativa com formas mais diretas de participação e gestão, a pluralidade dos canais de representação social

que impulsionam o movimento popular a gerar propostas globais para a sociedade serão tarefas políticas e culturais.” (PT, 1992, p. 21 e 22).

Isso significa a compreensão da cidade como um espaço de conflitos, que cria forma a partir da relação entre Estado, mercado e política urbana, ou seja, a intervenção do Estado muitas vezes surge para garantir interesses de elites urbanas e para aprofundar formas de dominação e reprodução capitalista.

A divisão do espaço e sua subsequente utilização em prol do mercado produz, segundo essa lógica, uma subcidadania, na qual a população mais pobre acaba por viver em ocupações irregulares, como favela, cortiços, loteamentos clandestinos e ocupações, na periferia ou no centro das cidades mais desenvolvidas. O deslocamento e a migração das populações do campo em busca do emprego urbano e de melhores condições de vida, somados à ausência de planejamento urbano e da utilização do espaço urbano a partir da lógica de mercado, criaram cidades com alta capacidade de reprodução do capital e abundante mão de obra barata, contraditoriamente, ou logicamente, se considerada a lógica de mercado, aliadas a produção de pobreza, miséria e subcidadania.

Nesses termos, o protagonismo local, ou pelo menos o protagonismo nos três municípios analisados, é na verdade uma articulação política de disputa pela hegemonia. Compreende-se a cidade como um espaço de produção de desigualdades, as quais, por sua vez, produzem movimentos políticos e novas propostas de culturas políticas. Os próprios partidos são resultado desses processos dialéticos. Além disso, a aproximação dos governos municipais com tais movimentos é vista como uma estratégia política de mobilização e acúmulo de força. Ao mesmo tempo, esse protagonismo foi instrumentalizado como oportunidade para a produção de alternativas em gestão pública que polarizassem com o neoliberalismo, que emergia e hegemonizava a política na América Latina através de seus governos nacionais.

Nos três casos estudados, os governos locais buscavam produzir alternativas de discurso, de ação e de cultura política, mobilizando movimentos urbanos em

agendas de combate à pobreza e de aprofundamento da cidadania. Com esse acúmulo, buscaram construir forças políticas regionais ou nacionais, com viabilidade eleitoral para a disputa dos governos de outras esferas, e com acúmulo de força e mobilização popular capazes de fornecer governabilidade.

Polarizavam com a visão de Estado-mínimo, de abertura econômica e de desenvolvimento que se articulava nos governos nacionais na Argentina, no Brasil e no Uruguai. A estratégia local, de descentralização, portanto, era diferente da proposta pela política neoliberal e por alguns organismos e organizações internacionais. Não era o enfraquecimento, ou o fim, do Estado Nacional, como afirmava a proposta de algumas teses fundamentais à emergente globalização. Ao contrário, tratava-se de uma estratégia de aprofundamento da democracia e do fortalecimento das gestões públicas locais, a preparar e mobilizar para a disputa eleitoral nacional em outras esfera de governo.

A descentralização era vista sob duas perspectivas, a primeira como o aumento da capacidade dos governos municipais de se aproximar das demandas populares, aprofundando a democracia e aumentando a eficiência da gestão pública. A segunda, como estratégia de mobilização e acúmulo de força para as disputas mais amplas.

O Desenvolvimento Local, conseqüentemente era visto como:

- A possibilidade de participação das culturas e formas locais para a articulação de modelos heterogêneos de desenvolvimento, ou seja, que considerem as especificidades locais e regionais, opondo-se à universalização de modelos e conceitos únicos;
- Construção de orçamentos financeiros municipais viabilizadoras de políticas locais que possam sustentar discursos de oposição aos governos nacionais (casos especiais da Educação e da Habitação);
- Espaço de formulações alternativas ao modelo vigente na época, construção do “desenvolvimento que queremos”, que associa qualidade de vida com distribuição de renda e combate à pobreza, que articula o Estado e a

sociedade em um projeto de desenvolvimento, em detrimento da livre atuação das forças de mercado.

E, inserida nesse contexto de disputa de hegemonia, a inserção internacional das cidades consolidou-se como apoio a dois pilares da estratégia desses partidos: o fortalecimento dos discursos e das políticas públicas por meio da aproximação com atores internacionais e o financiamento de parte das políticas de desenvolvimento local, complementando o orçamento municipal. Evidente que esse segundo ponto sofre variações de acordo com o período, considerando a disponibilidade de recursos financeiros nos espaços de cooperação internacional e a capacidade de cada município de estruturar projetos e captar recursos. Essa capacidade depende do tamanho e da relevância econômica e política das cidades, bem como da capacidade técnica e financeira para atuar em ambientes internacionais.

Para Boaventura de Souza Santos (2002), há um processo heterogêneo de diferentes globalizações em curso ao mesmo tempo, dialeticamente. Por um lado, uma globalização homogeneizadora, que busca imprimir ao mundo o fim da luta de classes e o pensamento único, o neoliberalismo, amparado na democracia liberal e na dissolução das fronteiras nacionais; por outro, movimentos anti-hegemônicos, que partem da afirmação de diferentes identidades locais em contraposição ao pensamento único. Como reações anti-hegemônicas, surgiriam novos movimentos sociais, de luta pela afirmação de suas identidades culturais, mas também de oposição ao monopólio da informação e à democracia liberal, muitos deles inclusive posicionando-se contra as Organizações Internacionais, o Estado e os partidos.

Nesse sentido, Genro (2002) considera que:

“É necessário que nessa disputa pela hegemonia façamos um governo que não só cumpra com as prestações sociais necessárias e que são devidas à sociedade (evidentemente dentro dos limites regionais ou municipais), mas que, sobretudo, cause profundas alterações nessa realidade espiritual e material da cidade, para que essa realidade deixe

de ser hostil a um projeto democrático-socialista e permita recompor a relação Estado-sociedade numa nova base, com o controle público do Estado.” (GENRO, 2002, p. 115).

Assim, o autor considera necessário até estabelecer Relações Internacionais (por fora das relações tradicionais impostas pelo neoliberalismo), transformando assim a esfera local num novo sujeito das Relações Internacionais, e dando espaço para um novo direito internacional público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No centro do material recolhido na pesquisa surgiu a necessidade dos governos municipais de dar respostas a problemas decorrentes das opções neoliberais trilhadas por seus governos nacionais. No caso das Relações Internacionais, a necessidade de legitimar o governo local através de uma aproximação com seus pares ideológicos dos países vizinhos ficou explícita. A disputa por um modelo de Estado e de desenvolvimento, sustentado em uma ideologia anti-hegemônica foi o discurso central na explicação dos então dirigentes dos governos.

Quando se desconstrói a percepção do Estado unicamente como um Estado-força, ou seja, um Estado coercitivo, pode-se perceber as instituições públicas como algo mais difuso atuando na sociedade. Em uma primeira visão, o Estado é algo coerente, racional, homogêneo, que impõe as regras sociais por meio de sanções e do seu poder de polícia. A democracia se dá através da representatividade na elaboração das leis, na possibilidade de escolha do chefe de Estado somada à possibilidade de alternância de poder. No campo internacional, prevalece o interesse nacional, como algo que move o Estado de forma coerente, que dá uma unidade à Nação para se relacionar com as demais, de forma conflituosa ou cooperativa.

Já na segunda visão, o Estado é algo além disso. Não necessariamente é algo coeso e homogêneo. Se a disputa de hegemonia é a disputa entre classes dirigentes por uma concepção de mundo, e se o alcance da hegemonia depende da aceitação e legitimidade de uma dessas classes perante toda a população, o Estado é algo em disputa, assim como todo o aparato de coerção. Mais que isso, as instituições públicas podem ser também elementos do aparato hegemônico, difundindo e disputando concorrentemente as diferentes concepções de mundo. Desta forma, o interesse nacional também é algo em disputa. Por isso, por exemplo, é possível que um conjunto de cidades de diferentes países possa se organizar internacionalmente para disputar um modelo de integração para suas sociedades, como foi o caso da Rede Mercocidades, criada por governos subnacionais .

Quer dizer que, sob a ótica da hegemonia e das disputas políticas decorrentes, presente nos sindicatos, na imprensa, nas entidades patronais, e em todas as organizações da sociedade civil, enfim, as diferentes instituições que compõem o Estado fazem parte deste aparato hegemônico. Isso permite admitir conflitos no interior das instituições públicas e até posicionamentos diferentes entre entes federativos, ou diferentes níveis de governo, sobre diversas questões. No caso desta pesquisa, sobre modelos de desenvolvimento e inserção internacional.

A relação entre sociedade e Estado também foi importante para o desenvolvimento da dissertação, pois permitiu compreender como as modificações das políticas institucionais têm vínculo com os movimentos sociais, e como o contrário também é verdadeiro. As mudanças de posicionamento da esquerda com relação ao Estado e a produção de novas agendas políticas foi essencial para a análise de como o desenvolvimento local e a paradiplomacia contribuíram para o acúmulo de legitimidade junto às sociedades.

A partir da pesquisa de campo, os objetivos destes governos podem ser aproximados em dois grandes aspectos: busca de legitimidade no espaço internacional para projetos políticos anti-hegemônicos nas localidades; aumento da correlação de forças no campo internacional, em defesa de ideologias anti-hegemônicas frente aos quadros nacionais de então (duas últimas décadas do século XX e início do XXI).

Para a compreensão desses processos, um conceito importante aprofundado foi o trazido por Fred Halliday, de que o internacional não é algo abstrato, composto somente pelas relações institucionais entre Estados Nacionais, mas é algo determinante inclusive para a política interna. Ou seja, que as políticas nacionais não são algo hermeticamente distintos da política internacional, e que a visão da sociedade a partir de seus conflitos de classe e interesses permite perceber como o Internacional influencia o Nacional e vice-versa. A própria constituição do Estado Nacional enquanto modelo hegemônico de organização política, administrativa e jurídica das sociedades, é fruto de relações entre elites e grupos dominantes de diferentes sociedades, organizadas de diferentes formas, e que produziram novos

conflitos.

Este conceito permite, por exemplo, entender as culturas e economias híbridas que se formaram nas colônias europeias. Pode permitir um estudo sobre quais os fatores de interação entre elites na Europa e na América que determinaram diferentes processos de desenvolvimento econômico e social no pós descolonização, como o Brasil e os Estados Unidos, por exemplo.

No caso específico da América Latina, o resultado da colonização foi uma combinação entre desenvolvimento arcaico e moderno. Os espaços urbanos, por questões materiais e subjetivas, produziram desigualdades ao mesmo tempo em que geraram grandes riquezas. E isto não pode ser ignorado na discussão sobre as condições objetivas do protagonismo local no continente.

Este movimento pode ser a explicação também de porque os modelos europeus ocidentais são implementados com características peculiares, mas também com diferenças significativas, no continente Americano. Como, por exemplo, foi possível a combinação entre patrimonialismo e liberalismo no Brasil, e de como o rompimento político das colônias espanholas não representaram a autonomia econômica das sociedades nacionais que se formaram pós descolonização.

Uma percepção importante construída ao longo deste trabalho foi a da cidade, e do espaço urbano, visto como espaços de dominação. Tanto na sociologia weberiana quanto para o materialismo histórico, aqui estudado em Gramsci, as relações sociais são relações de dominação, que na cidade ganham novas formas, nuances e ideologias. Os conflitos relacionados a estas dominações tem importante influência da economia urbana. A disputa pelo excedente econômico gerado pela industrialização não somente conformou esteticamente o espaço urbano, como conformou também a política. A própria constituição do Estado Nacional, e a centralização jurídico-política das sociedades, podem ser analisados historicamente a partir da constituição do espaço urbano.

Portanto, de acordo com este raciocínio, não se pode, na ciência política, simplesmente analisar a interação entre as instituições; é necessário um olhar

sobre as relações sociais que as produziram. Da mesma forma, por exemplo, que para as Relações Internacionais não basta analisar somente a relação entre Estados Nacionais, mas é fundamental a análise sobre as elites que se relacionam internacionalmente, por oposições ou alianças, por meio das instituições legítimas (na linguagem weberiana) ou por meio de associações de classe ou de interesses.

Por isto, o aprofundamento do estudo sobre o conceito de hegemonia e suas implicações sobre a formação da América Latina é importante para a análise de aspectos presentes no protagonismo local, como: a busca por um acúmulo de força para um projeto anti-hegemônico a partir da gestão municipal; a disputa por conceitos que traduzem uma visão de mundo diferente; a construção e articulação de práticas que criam alternativas à práxis predominante no neoliberalismo; e a busca por ascensão política e acúmulo de posição hierárquica no conjunto da burocracia estatal.

Ainda que seja necessário um aprofundamento sobre o conceito de hegemonia em Gramsci, para entender o significado e alcance do protagonismo local na América Latina no final do século XX, a abordagem inicial desenvolvida e o conjunto de leituras feitas permitem concluir que a legitimidade perante atores internacionais (sendo eles, no caso estudado, partidos e governos) representou o fortalecimento das forças políticas inseridas nas gestões estudadas.

Neste sentido, ficou para posteriori um aprofundamento maior sobre a relação entre a disputa de hegemonia e as mudanças entre modelos de desenvolvimento na América Latina, bem como uma melhor análise sobre os conceitos existente nos desenvolvimentos locais estudados e as tentativas de ocupar o espaço deixado pelo fim do nacional desenvolvimentismo. Fica para essa futura discussão a visão de Chico de Oliveira (XXXX) sobre a relação constituinte entre as instituições e a disputa política, e a hipótese de que os anos 80 foram um período de crise de uma hegemonia, de fim do nacional desenvolvimentismo e disputa por qual concepção de mundo substituiria esta hegemonia.

No entanto, uma tarefa que pode ser considerada como realizada, foi a compreensão sobre os limites das teorias de Relações Internacionais liberal e

realista para o estudo da inserção internacional de cidades. Por um lado, a crença liberal na autonomia das instituições e sua capacidade exclusiva de normatizar a política internacional; e por outro, a concentração exclusiva nas relações de paz e guerra entre as nações, e toda a dinâmica realista que decorre desta análise, não permitem a completa compreensão dos fenômenos relacionados com a relativa autonomia da cidade na política internacional. Foi preciso estudar os aspectos ideológicos e políticos, o conceito de hegemonia e como vínculos às dimensões internas das Nações na política internacional.

Da pesquisa decorreu a percepção de que o desenvolvimento local estava, na verdade, nas agendas partidárias enquanto uma estratégia de disputa política, e que a inserção internacional de cidades era algo além da captação de recursos ou da resposta local aos novos desafios colocados pela globalização aos municípios. Toda ação internacional tinha também como objetivo a busca de legitimidade internacional, sendo uma forma de enfrentar o isolamento nacional das forças políticas que governavam as cidades estudadas. Assim, o DL e a paradiplomacia compuseram estratégias de disputa de hegemonia. Esta explicação para dois novos fenômenos trouxeram para a pesquisa um caminho original e pouco explorado.

A consolidação da globalização deu-se por meio de políticas macroeconômicas e de políticas externas executadas por Estados Nacionais, e estas políticas tinham forte orientação ideológica no neoliberalismo.

Os Estados Nacionais da América Latina encontravam-se, no início dos anos 1990, envolvidos majoritariamente em crises de financiamento, devido às enormes dívidas públicas e às hiperinflações. O modelo nacional-desenvolvimentista, responsável pelo crescimento econômico entre os anos 1950 e 1970 dos principais países do continente entrou em crise, e junto com ele as forças políticas responsáveis por sua implementação.

As forças políticas que governaram os Estados Nacionais latino-americanos na década de 1990 buscaram imprimir uma alternativa de modelo de desenvolvimento, sendo esta alternativa o neoliberalismo.

Todo este contexto foi o que fez com que as forças contrárias às políticas neoliberais se apoiassem em governos locais como estratégia de disputa pela hegemonia. E a inserção internacional foi base de legitimidade, apoio financeiro e técnico para estes governos locais. A criação de redes internacionais de cidades, de projetos de cooperação bilateral, de congressos e espaços de formulação de políticas públicas, foram estratégias não somente de apoio ao desenvolvimento local, mas também de viabilização eleitoral e de legitimação perante as suas sociedades.

Agendas como planejamento urbano, combate à pobreza, segurança cidadã, igualdade de raça e gênero, participação cidadã e desenvolvimento sustentável estiveram inseridas então em um contexto de disputa política sobre o modelo de Estado e desenvolvimento durante os anos 1990. A própria integração regional também foi pauta desta disputa, e a criação da Rede Mercocidades deu-se pela busca de espaço para as gestões locais e também para a disputa sobre qual Mercosul seria implementado.

Consolidou-se então, nos casos das cidades de Montevideu, Rosário e Santo André, uma paradiplomacia com o objetivo de apoiar e legitimar as estratégias de desenvolvimento local das cidades. Pode-se dizer que a esquerda democrática, organizada durante a década de 1980, adotou essa opção como uma das estratégias de resistir a partir do local.

Contrariamente à ideia de autonomia presente no conceito de “cidades competitivas” que se lançam na competição internacional por investimentos, o que apenas reforça a perspectiva neoliberal de retração dos Estados Nacionais, o que se observou nos governos municipais estudados foi uma prática associada a uma ação de resistência, de proatividade, no sentido de agregar forças numa perspectiva contra-hegemônica. Representou uma estratégia para aquele momento político, em que o contexto nacional fazia opções em direção à agenda do “Consenso de Washington”. Essa postura, conforme Martins (1998) diferenciava-se também da noção de “cidades como atores políticos” presente no documento produzido por Jordi Borja e Manuel Castells para o Habitat II – As cidades como

atores políticos²⁴. “O texto deixa espaço para interpretações reducionistas. É como se com a descentralização e transferência de poderes às cidades e às instâncias locais, um “bom mocismo” internacional passasse a estar presente como num passe de mágica, e o conflito pela apropriação (caso não se queira designá-lo como de classe) simplesmente desaparecesse, a partir de processos de cooperação e parceria (p. 22).

Tais forças políticas anti-hegemônicas, nos anos 1990, alcançaram resultados a partir de 2002. Legitimadas como alternativas eleitorais, alcançaram a partir das experiências locais, níveis superiores da gestão pública. No caso do Partido Socialista argentino em Rosário, o governo provincial; no Uruguai, a Frente Amplio e no Brasil, o PT, elege-se no governo nacional.

Daí em diante começa uma nova história, cujos desdobramentos ainda é cedo para conhecer...

²⁴ Texto extraído de relatório preparado para a Conferência Habitat II e publicado na revista Novos Estudos, n. 45, jul. 1996, p. 152–166.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFFONSO, R. B. Á. Descentralização, desenvolvimento local e crise da Federação no Brasil. Projeto CEPAL/GTZ *Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina*. Santiago de Chile: Cepal, 2001.
- ALBURQUERQUE, F.; CORTÉS, P. (Orgs.). *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Análisis comparativo*. Santiago de Chile: Cepal, 2001.
- ARBIX, Glauco. Desenvolvimento regional e guerra fiscal entre estados e municípios no Brasil. In: GUIMARÃES, Nadya e MARTIN, Scott. (Orgs.). *Competitividade e desenvolvimento: atores e instituições locais*. São Paulo: SENAC, 2001. P. 267-286.
- ARON, R. *Paz e guerra entre as Nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.
- BODIN, J. *Los seis libros de la república*. Trad. de Pedro Bravo Gala. 3. ed. Madrid: Tecnos, 1997.
- BOISIER, S. El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial. In: MADROERY, Oscar; BARQUERO, Vázquez Antonio (Orgs.). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosário: Editorial Homo Sapiens, 2001.
- BOITO, A. Jr. *Neoliberalismo e relações de classe no Brasil*. São Paulo: Unicamp, 2003.
- BORJA, J.; CASTELLS, M.. *Local y Global: La gestión de las ciudades en la Era de la Información*. ONU HABITAT. Madrid: Taurus, 1997.
- BRESCIANI, L. P.. Entrevista concedida pelo Secretário de Desenvolvimento e Ação Regional da Prefeitura de Santo André. Santo André, 20.06.2007a.
- _____. Apresentação realizada na Fundação Santo André durante a Semana de Economia. Santo André, 16.07.2007b.
- BURCHARDT, H. J. ; DILLA, Aroldo. *Mercados globales y gobernabilidad local: Retos para la descentralización*. Caracas, Venezuela: Ed. Nueva Sociedad, 2001.
- CANCLINI, N. G.. *Culturas híbridas: estratégias para entrar e sair da modernidade*. São Paulo: EDUSP, 1998.
- CANO, W. América Latina - do desenvolvimento ao neoliberalismo. In: FIORI, José Luis (Org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p. 287-386.
- CANO, J. S.. Curso: *Esperto en cooperación descentralizada*. Módulo 1, Observatório de Cooperação Descentraliza
- CASTELLS, M.. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

- CHALE, Sebastian; EUGÊNIA, Maria. *Entrevista* concedida pelo Diretor Geral de Promoção Econômica. Rosário, 22 jan. 2010.
- CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- COGGIOLA, Osvaldo (Org.): *Capitalismo: Globalização e Crise*. São Paulo: Humanitas FFLCH/USP, 1998.
- CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO ABC. Disponível em: <www.consorcioabc.org.br/>. Acesso em: 11 nov. 2010.
- COULANGES, N. D. F.. *A Cidade Antiga*. São Paulo: Editora das Américas, 1961.
- DAGNINO, Evelina. *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DIANA. *Entrevista* concedida pela Diretora Interina da Divisão de Relações Internacionais Intendencia Municipal de Montevideú. Montevideú, 25.01.2010.
- DESSOTI, F. R.. *Cooperação Descentralizada: uma inovação nas políticas públicas de desenvolvimento local*. Disponível em: <http://www.ifbae.com.br/congresso5/pdf/B0084.pdf> Acesso em: Jun. 2010.
- DIEESE/SEADE. PED – *Pesquisa de Emprego e Desemprego ABC: Anexo Estatístico*. São Paulo: Dieese, 2009.
- _____. PED – *Pesquisa de Emprego e Desemprego ABC: Mercado de Trabalho em 2008*. São Paulo: Dieese, 2009.
- FERREIRA, J. S. Whitaker. Globalização e Urbanização Subdesenvolvida. *Revista São Paulo em Perspectiva*, n.14, v. 4. São Paulo: Fundação Seade, 2000.
- EUGENIA, M. *Entrevista* concedida pelo Diretor Geral de Promoção Econômica. Rosário, 22 jan. 2010.
- FERNANDES, F.. Anotações sobre o capitalismo agrário e mudança social no Brasil. In: FERNANDES, F. *Sociedade de classes e subdesenvolvimento*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1972. p. 178-198.
- _____. *A revolução burguesa no Brasil: Ensaio de Interpretação Sociológica*. São Paulo: Globo, 2006.
- FERREIRA, O. S. *Os 45 cavaleiros húngaros: uma leitura dos Cadernos de Gramsci*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.
- FILGUEIRAS, L.. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In: *Neoliberalismo y sectores dominantes*. s.d.
- FIX, M. *São Paulo: fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- FRONZAGLIA, M. L.; YAHN, Armando Gallo Filho. *Apostila do 2º Curso sobre Integração Regional, Governos Locais e Sociedade Civil*, Módulo II: Governos Locais e Integração Regional. São Paulo: Cedec, 2006.

- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. 11ª edição. São Paulo: Companhia Editorial Nacional, 1971.
- GENEYRO, R. *Entrevista* concedida pelo ex-coordenador de Relações Internacionais do governo autônomo de Buenos Aires. Buenos Aires, 15 jan. 2010.
- GENRO, T. *Governo e cidadania*: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. In: TREVAS, Vicente (Org.). São Paulo: Perseu Abramo, 1996.p. 11-18.
- GEPAM: Publicação organizada pela Prefeitura Municipal de Santo André e pela Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional. Livros 1, 2 e 3. Santo André, 2004.
- GOROSITO, M.. *Entrevista* concedida pela Colaboradora da Divisão de Relações Internacionais Intendencia Municipal de Montevidéu e Ex-Diretora Geral de Relações Internacionais do Município de Morón. Montevidéu, 27 jan. 2010.
- GRAMSCI, A.. *Obras Escolhidas*. v. 1. São Paulo: Martins Fontes, 1974.
- GROS, D. B.. Institutos Liberais e Neoliberalismo no Brasil da Nova República. 2003. p. 253 Tese – Instituto de Filosofia e Ciências Humana, Universidade de Campinas, 2003. Disponível em:
<http://www.fe.tche.br/sitefee/download/teses/teses_fee_06.pdf>. Acesso: 20 jan 2010.
- HALLIDAY, F. *Repensando as Relações Internacionais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.
- HARVEY, D. *Palestra* conferida no Fórum Social Mundial. Tradução: Fernando Alves Gomes. Belém, 2009.
- HELD, D. The transformation of political community: rethinking democracy in the context of globalization. In: VIGEVANI, Tullo (Org.). *A dimensão subnacional e as Relações Internacionais*. São Paulo: EDUC/Fundação Editora UNESP/EDUSC, 2004.
- HOLANDA, S. B. *Raízes do Brasil*. 26. Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HOBBSBAWM, E.. *Era dos Extremos, o breve século XX – 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.
- IBGE Cidades – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas, Brasil. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?> Acesso em: 24 abr. 2010.
- INDEC – Instituto Nacional de Estadística y Censos, Argentina. Disponível em: <http://www.indec.gov.ar> . Acesso em: 17 abr. 2010.
- _____. *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas* 2001. Buenos Aires, Ar: 2002.
- _____. *Encuesta Permanente de Hogares*. Buenos Aires, Ar: set. 2009.

- INE – Instituto Nacional de Estadísticas, Uruguai. Disponível em: <http://www.ine.gub.uy> . Acesso em: 13 abr. 2010.
- _____. CENSO Uruguai: FASE I, 2004. Montevideu, Uy: INE, 2004.
- INSTITUTO GRAMSCI. *Política e História em Gramsci*. v. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 197
- KLINK, J. J. *A cidade-região: regionalismo e reestruturação no grande ABC*. Rio de Janeiro, DP&A, 2001.
- _____. *Entrevista* concedida pelo ex- Secretário de Desenvolvimento e Ação Regional da Prefeitura de Santo André. Santo André, 2 jul. 2007.
- KEATING, M. Regiones y assuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. In: VIGEVANI, Tullo (Org.). *A dimensão subnacional e as Relações Internacionais*. São Paulo: EDUC/Fundação Editora UNESP/ EDUSC, 2004. P. 49-75.
- KLIKSBERG, B. *América Latina: uma região de risco, pobreza, desigualdade e institucionalidade social*. Bernardo Kliksberg; tradução de Norma Guimarães Azeredo . Brasília : UNESCO, 2002.
- KURZ, R. *A ascensão do dinheiro aos céus*. Original *Die Himmelfahrt des Geldes* em www.exit-online.org. Publicado na Revista Krisis 16/17, 1995. Versão italiana L'apoteosi del denaro in La fine della politica a l'apoteosi del denaro, Manifesto Libri, Roma, 1997. Versão portuguesa disponível em: <<http://o-beco.planetaclix.pt/rkurz101.htm>>. Acesso: 20 maio 2002.
- LACZYNSKI, P.. *Entrevista* concedida pela Secretaria Adjunta de Desenvolvimento econômico e Ação Regional da Prefeitura de Santo André. Santo André, 3 abr. 2007.
- LEFEBVRE, H.. *O direito à cidade*. São Paulo: Editora Documentos, 1969.
- MAQUIAVEL, N.. *O Príncipe*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.
- MARIANO, M. P. M.; BARRETO, Maria Inês. Questão subnacional e integração regional. In: *A dimensão subnacional e as Relações Internacionais*. São Paulo: Unesp Editora, 2004.
- MARICATO, E. *Urbanismo na Periferia do Mundo Globalizado: Metrôpoles Brasileiras. São Paulo Perspectiva*. v.14, n.4, São Paulo, oct./dec. 2000.
- MARTINS, M. L. R. O Estatuto da Cidade: marco referencial para a política urbana. *Cadernos do Instituto Jorge Baptista*, n. 1, Osasco, São Paulo, jun. 2004.
- _____. *Desafios da Gestão Municipal Democrática – Belém, 1997-2000*. São Paulo: Instituto Pólis, 2000.
- _____. Economia Urbana e Ambiente Construído. In: MUSCAR, Eduardo B. (Org.) *Innovación y Desarrollo en Latinoamérica*. Madrid: Cressa-Taibam, 1998, p. 21-29.

- MAURO, C. A.. Poder local e desenvolvimento econômico: contribuições para o Debate. *In: Seminário Europa e América Latina: Estratégias para o Desenvolvimento na Globalização*. Anais .Italia, Peruggia, de 10 a 14 de julho de 2003.
- MENEZES, A.M.; FILHO, P. Penna. *Integração Regional: Os blocos econômicos nas Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- MERCOCIDADES, Rede. Ata de fundação, Assunção, 1994. Disponível em: <<http://www.mercocidades.org>>. Acesso em: 6 set. 2007.
- MILLS, C. W.. La Elite del Poder. Tradução de Florentino M. Torner e Ernestina de Champourein. FCE, México, 1957. *In: FERREIRA, Oliveiros S. Os 45 cavaleiros húngaros: uma leitura dos Cadernos de Gramsci*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.
- MONTEVIDEO, Intendencia. Avance de la memoria y balance quinquenal de la Intendencia Municipal de Montevideo. Montevideo, Uy: 2010.
- _____. HABITAT II – *Informe de la Conferencia de la ONU sobre los Asentamientos Humanos*. Istambul, Turquia: 1996.
- MTE. *RAIS – Registro Anual de Informações Sociais*. Brasília, DF: MTE, 2009.
- NOGUEIRA, J. P.; MESSARI, N.. *Teoria das Relações Internacionais: Correntes e Debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- OBSERVATORIO DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA AMÉRICA LATINA UNIÓN EUROPEA (OCD). Disponível em: <http://www.observ-oecd.org/Institucion.asp?id=2760> . Acesso em: 15 de jun. 2011.
- OLIVEIRA, F. de. *Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?* São Paulo: Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.
- PADRÓN, A. C. *Entrevista* concedida pelo Diretor de Projetos da Fundação Frederich Ebert do Uruguai. Montevideo, 27.01.2010.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. Modo Petista de Governar. *In: BITTAR, Jorge* (Org.). São Paulo: s.n., 1992
- PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Argentina. Disponível em: <http://www.undp.org.ar> . Acesso em: 29 abr. 2010.
- PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Uruguay. Disponível em: <http://www.undp.org.uy> . Acesso em: 29 abr. 2010.
- POLAKOF, L.. *Entrevista* concedida pelo Diretor Geral do Departamento Desenvolvimento Econômico e Integração Regional da Intendencia Municipal de Montevideo. Montevideo, 25 jan. 2010.
- PRAZERES, T. L.. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional. *In: A dimensão subnacional e as Relações Internacionais*. São Paulo: Unesp Editora, 2004.

- ROMERO, M. del H.. *Esperto en Cooperación Descentralizada – Módulo 2*, Observatório de Cooperação Descentralizada, Barcelona, 2007.
- _____. Poder local y relaciones internacionales en contextos de integración regional. El caso de la red mercociudades y la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (Grupo Mercado Común). In: *A dimensão subnacional e as Relações Internacionais*. São Paulo: Unesp Editora, 2004.
- RODRIGUES, G. M. A. A inserção internacional de cidades: notas sobre o caso brasileiro. In: *A dimensão subnacional e as Relações Internacionais*. São Paulo: Unesp Editora, 2004.
- RODRIGUES, R.M.. *Governos municipais e política urbana no Brasil (Belém) e na Argentina (Rosário): limites da contingência, ou horizontes da possibilidade*. 2008. Tese (Doutorado) – PROLAM – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.
- ROSARIO, Municipalidad – Disponível em: <http://www.rosario.gov.ar/sitio/paginainicial> . Acesso em: 17 abr. 2010.
- _____. Rosário Internacional, 2003.
- SANTO ANDRE, Prefeitura – Disponível em: <<http://www.santoandre.sp.gov.br>>. Acesso em: 25 abr. 2010.
- _____. *Santo André Mais Igual* – Revista realizada pela Prefeitura de Santo André, SP, 2002.
- SANTOS, B. de S.. *A Globalização e as Ciências Sociais*. São Paulo: Editora Cortez, 2002.
- SANTOS, M.. Apud LEITE, M. A. F. Pereira (Org.). Coleção Encontros: Milton Santos. Rio de Janeiro: Beco do Azougue, 2007.
- SEITENFUS, R. A. S.. *Relações Internacionais*. Barueri, São Paulo: Manole, 2004.
- SACHS, I.. *Administrando a água como se fosse importante: Gestão Ambiental e sustentabilidade*. S.d; s.n.
- SASSEN, S.. A Cidade Global. Texto apresentado na Conferência sobre Cidades e o Espaço a ser preservado. Belo Horizonte, 1991.
- SOUZA, A. M. L. Para os estudos e práticas urbanas: um olhar sobre Max Weber. In: <<http://www.bocc.ubi.pt/pag/sousa-miguel-olhar-sobre-max-weber.pdf>>. [S.l.: s.n.].
- STAMER, J. M.. *Estratégias de Desenvolvimento Local e Regional: Clusters, Política de Localização e Competitividades Sistêmica*. São Paulo: ILDES, 2001.
- STIGLITZ, J.. Os exuberantes anos 90. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.
- STUART, A. M.. Regionalismo e democracia: o surgimento da dimensão subnacional de União Européia. In: *A dimensão subnacional e as Relações Internacionais*. São Paulo: Unesp Editora, 2004.

- VIGEVANI, T. (Org.). A dimensão subnacional e as Relações Internacionais. São Paulo: EDUC/Fundação Editora UNESP/EDUSC, 2004.
- VILAS, C. M. Descentralización de Políticas Públicas: Argentina em la Década de 1990. In: *Seminário: Descentralización y políticas sociales en America Latina*, 2003. Barcelona. Anais. Espanha, 2003. p. 13-21.
- WAINER, C.; MARICATO, E.. *A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando Consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- WANDERLEY, L. E. W. *São Paulo no contexto da globalização*. São Paulo: Lua Nova, 2007.
- WEBER, M. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: UnB, 1994. p. 408-517.

ANEXOS

ANEXO I

PERFIL DAS CIDADES

Perfil da Cidade de Montevidéu

História

A história de Montevidéu está muito ligada à história do país, devido a sua importância política e econômica para o Uruguai. A cidade de Montevidéu nasceu de um pequeno povoado de índios tapes e imigrantes das ilhas Canárias, radicados em torno de um forte construído em 1724 pelo então governador espanhol de Buenos Aires, Bruno Mauricio de Zabala, que tinha como objetivo manter as tropas portuguesas fora do Rio da Prata. Em 1726, adquire estatuto de cidade.

Essa região fazia parte do Vice-reinado Espanhol do Rio da Prata compreendendo os territórios da atual Argentina, Bolívia, Paraguai e

Uruguai (conhecido como Banda Oriental do Uruguai). Foi criada por razões de segurança, para conter outros países com interesses na área, como a Grã-Bretanha e, sobretudo, Portugal.

Em 1776 a Espanha define a cidade de Montevidéu como sua base naval no Atlântico Sul Oriental, com objetivo de garantir a soberania espanhola nos territórios do Rio da Prata e nas costas atlânticas do Uruguai, Patagônia e Ilhas Malvinas. Essa vocação portuária marca a história e o desenvolvimento da cidade.

No século XVIII, o crescimento de Montevidéu se desenvolveu devido à liberdade de comércio direto com as cidades espanholas. Além disso, a cidade era o centro de exportação dos produtos da pecuária do interior da província e realizava trocas

comerciais com Buenos Aires.

Em 1808, após a conquista da Espanha por Napoleão Bonaparte e a prisão do rei espanhol, a junta de governo de Buenos Aires declara a independência do Vice-reinado do Rio da Prata. Em Montevideu forma-se outra junta favorável à cisão.

Em 1817, a região é conquistada por Portugal, fazendo parte da Província Cisplatina do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarve. A posse dessa região ocorreu durante o reinado de D. Pedro I, chegando a receber o título de Cidade Imperial, com a promessa de certa autonomia e poder regional. Mas como a influência política pouco mudou após receberem o título e a influência da colonização espanhola era muito forte, a região entrou em guerra (Guerra Cisplatina) para conquistar sua independência.

A Guerra da Cisplatina (chamada pelos argentinos e uruguaios de Guerra do Brasil) durou de 1825 até 1828, que teve como objeto de disputa a região do Uruguai. Essa região, objeto de disputa, era estratégica pois estava localizada na entrada do estuário do Rio da Prata, quem a controlasse tinha grande domínio sobre a navegação em todo o rio, com acesso aos rios Paraná e Paraguai, via de transporte da prata andina para o continente europeu.

Com o fim da Guerra da Cisplatina o Brasil e as Províncias Unidas do Rio da Prata assinaram em 27 de agosto de 1828 um tratado de paz onde acordaram que a antiga província brasileira estaria definitivamente independente e que se necessário fosse, combateriam para que assim permanecesse. Com a independência da região em 1828, Montevideu passou a ser capital do Uruguai, apesar dos argentinos reivindicarem o Uruguai como parte seu território, já que fazia parte do antigo Vice-reinado do Prata.

Após a independência, a cidade foi palco de disputas políticas internas, fomentadas pelas disputas regionais, a chamada Guerra Grande que durou de 1839 a 1851. O conflito teve início com as disputas políticas entre o presidente Juan Antonio Lavalleja e o opositor Fructuoso Rivera, dando origem a dois partidos: os colorados e os brancos (que estavam no poder) e tem seu ápice na

tentativa de golpe de Estado realizada pelos colorados, intensificando o conflito. O representante dos colorados, Rivera, conseguiu apoio da Argentina e depois, do Brasil, devido ao apoio do movimento separatista do Rio Grande do Sul, através de Bento Gonçalves para Lavalleja.

Após quase doze anos de guerra o Uruguai estava arruinado, a população se reduzira, acentuou-se a pobreza, os analfabetos eram 80% da população, a criação de gado estava falida e o país estava endividado com empréstimos da França, Brasil e Inglaterra, utilizados para cobrir os gastos com a guerra. Em 12 de outubro de 1851 foram assinados cinco tratados entre o “governo imperial brasileiro” e o de “defesa de Montevideú”:

- ☐ Tratado da Perpétua Aliança: O Uruguai estabeleceu o direito de o Brasil intervir em conflitos internos do Uruguai.
- ☐ Tratado de Extradicação: O Brasil poderia solicitar a extradicação de escravos e criminosos fugidos e que viviam no Uruguai.
- ☐ Tratado de Comércio e navegação: Ficou permitida a navegação no rio Uruguai e seus afluentes, e isenção de taxas alfandegárias ao Brasil na exportação de charque e gado vivo.
- ☐ Tratado de Socorro: Ficou reconhecida a dívida uruguaia para com o Brasil pelo auxílio na luta contra os brancos.
- ☐ Tratado de Limites: O Uruguai renunciou as suas reivindicações territoriais ao norte do rio Quaraí (rio Cuareim), reduzindo suas fronteiras de cerca de 176000 quilômetros, e reconhecendo ao Brasil o direito exclusivo de navegação da Lagoa Mirim e do rio Jaguarão, fronteiras naturais entre os dois países.

É somente após a guerra que a cidade começa um forte movimento de urbanização, com o desenvolvimento industrial. Já no século XX Montevideú recebe grande número de imigrantes italianos e espanhóis e a partir da década de 30, pessoas vindas do interior do país atraídas pelo crescimento econômico da

região.

Localização

A cidade de Montevidéu é o principal departamento do Uruguai, é a capital do país e é também a sede administrativa do MERCOSUL e da ALADI. Está localizada na zona sul do país, na margem leste do rio da Prata, com 67 quilômetros de costa. O clima é úmido e temperado e as altitudes são, em geral, baixas. Se encontra em uma zona geográfica que se caracteriza como uma das rotas principais de movimentação de cargas do MERCOSUL.

População

Em 2004, possuía uma população de 1.269.552 habitantes. Se considerada a Região Metropolitana, 60% da população total do país concentrada nessa localidade. A população é composta por 53,7% de mulheres e quanto ao critério de idade, observamos uma participação maior das faixas entre 30 a 64 anos e 6 a 14 anos, o que significa uma pirâmide etária mais retangular do que piramidal.

Tabela IV - População por faixa etária e sexo, 2004

Faixa Etária	Homens		Mulheres		Total		Participação faixas etárias (%)
	Número	%	Número	%	Número	%	
0 a 3	33.521	51,1	32.127	48,9	65.648	100,0	5,2
4 a 5	17.310	50,8	16.758	49,2	34.068	100,0	2,7
6 a 14	81.786	51,0	78.490	49,0	160.276	100,0	12,6
15 a 19	48.464	50,4	47.756	49,6	96.220	100,0	7,6
20 a 24	49.848	48,8	52.380	51,2	102.228	100,0	8,1
25 a 29	49.556	48,6	52.513	51,4	102.069	100,0	8,0
30 a 49	154.584	47,4	171.483	52,6	326.067	100,0	25,7
50 a 64	83.157	43,9	106.267	56,1	189.424	100,0	14,9
65 a 79	55.506	38,4	89.086	61,6	144.592	100,0	11,4
80 ou mais	14.419	29,5	34.541	70,5	48.960	100,0	3,9
Total	588.151	46,3	681.401	53,7	1.269.552	100,0	100,0

Fonte: Instituto Nacional de Estatística Uruguai - Censo Fase I 2004.

O IDH²⁵ em Montevideu é considerado elevado, junto com Canelones e Maldonado são as cidades com maior destaque nesse indicador. Apesar da qualidade de vida destacada em vários indicadores que a consideram uma das melhores cidades da América Latina, 51,4% das crianças e adolescentes encontram-se na pobreza, 21,8% na pobreza extrema e 9,8% na indigência.

Indústria e Comércio Exterior

Centro político e industrial do país, a cidade de Montevideu tem como principais atividades industriais o processamento dos derivados da lã, carne e couro vindos das criações do interior do país para exportação, a indústria calçadistas, alimentícia e têxtil e também a indústria de base como de cimento, de construção naval e exploração de petróleo. Destacam-se também as atividades portuárias.

Educação

Depois do período de conflitos pelo qual o país passou no século XIX, um grande esforço para alfabetização da população foi realizado, com destaque para as ações implementadas pelo educador José Pedro Varela, que em 1877 instaurou a escola gratuita, obrigatória e laica, garantindo que quase toda a população fosse alfabetizada.

Tabela V - Percentual de pessoas segundo o nível de educação e faixa etária. Montevideu – 2006 a 2008

Nível escolar e faixa etária	2006	2007	2008
Primário incompleto - 15 a 65 anos	5,7	5,7	5,6
Ciclo básico completo - 17 a 65 anos	32,6	31,8	31,3
Defasagem escolar - 8 a 15 anos	8,8	8,7	19,1

Fonte: Balanço da Gestão 2005-2010, Prefeitura de Montevideu, 2009.

Saúde

25 O Índice de Desenvolvimento Humano varia de zero (nenhum desenvolvimento humano) até 1 (desenvolvimento humano total), sendo os países classificados deste modo: IDH entre 0 e 0,499, o país é considerado de baixo desenvolvimento (subdesenvolvido); IDH entre 0,500 e 0,799, o país é considerado de médio desenvolvimento (em desenvolvimento); IDH entre 0,800 e 0,899, o país é considerado de elevado desenvolvimento (em desenvolvimento); IDH 0,900 e 1, o país é considerado de desenvolvimento muito alto (desenvolvido).

A cobertura de saúde através do Sistema privado é relativamente pequena, apesar de ter crescido 3,5 pontos percentuais no período observado. O destaque é o sistema misto, com participação de 62,6% da população utilizando esse sistema de saúde.

Tabela VI - Cobertura de saúde por tipo, Montevideu, 2006 a 2009 (%)

Tipo de cobertura	2006	2007	2008
Sem cobertura	3,4	3,3	3,0
Somente emergência móvel	1,1	1,2	0,8
Saúde pública	38,9	37,9	32,0
Mutualista (Misto)	56,1	56,5	62,6
Seguro privado	3,0	5,1	6,5
Outros	0,6	0,7	0,6

Fonte: Balanço da Gestão 2005-2010, Prefeitura de Montevideu, 2009.

Indicadores de emprego

As taxas de atividade e de emprego apresentaram crescimento entre 2006 a 2008. Podemos observar também uma retração da taxa de desemprego de 10,6% em 2006 para 7,2% em 2008. Quanto ao critério sexo, a taxa de desemprego dos homens caiu vertiginosamente, enquanto a taxa de desemprego entre as mulheres teve um recuo de apenas 3,9 pontos percentuais. Apesar do movimento positivo de queda da taxa de desemprego observada partir de 2003, podemos observar as diferenças de acesso ao emprego entre a população mais pobre, considerando o tipo de moradia, em que a taxa de desemprego é 2,72 vezes maior do que a população não pobre.

Tabela VII- Taxa de atividade, emprego e desemprego.

Montevideu – 2006 a 2008

Indicadores	2006			2007			2008		
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
Taxa de	72,7	54,9	62,8	75,4	56,9	65,1	74,8	57,4	65,1

atividade									
Taxa de emprego	66,5	47,9	56,1	70,5	50,8	59,5	70,7	52,3	60,4
Taxa de desemprego	18,6	12,8	10,6	6,6	10,7	8,6	5,5	8,9	7,2

Fonte: Balanço da Gestão 2005-2010, Prefeitura de Montevidéu, 2009.

Taxa de desemprego

Fonte: Balanço da Gestão 2005-2010, Prefeitura de Montevidéu, 2009.

O governo de Montevidéu

As principais linhas de atuação da prefeitura de Montevidéu são: descentralização, objetivos do milênio, plano de igualdade, plano de mobilidade urbana, plano de ordenamento territorial, políticas sociais, políticas de desenvolvimento tecnológico. Segundo a legislação os cidadãos e cidadãs devem ser os protagonistas da construção da vida em seu território e o processo de descentralização da gestão municipal deve atender suas necessidades e prioridades.

O Governo Municipal deve também respeitar todas as formas de participação social, as expressões genuínas e a diversidade da população. Deve ainda promover a democratização das políticas de cidadania e a participação da comunidade na construção de uma sociedade mais justa, solidária e inclusiva.

Deve também promover a participação dos moradores no processo de decisão sobre todas as matérias que os envolvam.

A atual prefeita, com mandato de 2005 a 2010 é Hyara Rodríguez, faz parte da Frente Ampla, pelo Partido Comunista Uruguaio. As secretarias existentes são:

- Secretaria Geral;
- Departamento Urbano: Divisão dos espaços públicos, habitação e edificações, Divisão de trânsito e transporte e Programa de integração de assentamentos irregulares;
- Departamento de Cultura: divisão de promoção cultural, divisão de artes e ciências, secretaria de educação física, desportos e recreação e Unidade de atenção à diversidade cultural;
- Departamento de desenvolvimento ambiental: divisa ode limpeza e Divisão de saneamento;
- Departamento de desenvolvimento econômico e integração regional: Divisão de promoção economia, Unidade MPMES (Micro, Pequenas e Médias Empresas), Divisão de Relações Internacionais e Cooperação, Divisão de turismo, Unidade do Mercado Agrícola, Comissão Administradora do Mercado Modelo;
- Departamento de desenvolvimento Social: Divisão de programas sociais, Divisão de saúde, Secretaria de Gestão Social para Portadores de Deficiência, Secretaria da Infância, Secretaria da Juventude, Secretaria da Mulher, Secretaria do Idoso;
- Departamento de descentralização: Planejamento e participação descentralizada, Divisões das regiões;
- Departamento de recursos financeiros: Divisão de execução do orçamento, Divisão de Administração da arrecadação municipal;
- Departamento de Recursos Humanos e Materiais: Divisão de administração de pessoal;
- Departamento de Planejamento: Divisão de Planejamento Estratégico, Divisão de Planejamento Territorial, Divisão de Tecnologia da Informação.

Perfil da Cidade de Rosário

História

O processo de formação da Cidade de Rosário é de características geográficas e econômicas que remontam o século XVII, quando ainda se chamava *Pago de los Arroyos* (1965). A região era habitada pelos índios guaicurus, que viviam da caça de antas e capivaras e da pesca.

Parte das terras onde atualmente se encontra a cidade era de propriedade de Luis Romero de Piñeda, que em 1689 recebeu essas terras do governo de Buenos Aires, em pagamento por serviços prestados à Coroa: conter conflitos armados com grupos indígenas da região do *Chaco*. Outra parte das terras pertencia aos jesuítas, que tinha comprado em 1719.

Em 1724, instalou-se nessa região a primeira indústria, que até 1850 construía moinhos de água e vapor. No primeiro terço do século XVIII, já havia várias propriedades na região, devido a morte de Romero Piñeda e a venda fragmentada da terra realizada por seu herdeiros. Em 1741, segundo estimativa do censo local, a população residente à época era de 248 indivíduos, entre os brancos, índios e mulatos. Historicamente, a Coroa Espanhola organizou o controle da colonização através de Cabildos, foi a unidade de administração política, judicial e econômica da Espanha até o ano de 1822, e deles originaram as primeiras estruturas de governo na Argentina. O Cabildo que originou o governo que administrava a região onde se encontra Rosário neste período era o Cabildo de Buenos Aires, a ele estavam submetidos os Alcaldes e Consejales dos povoados, aldeias e pequenas cidades de toda a região.

Outra figura de destaque na história da formação da cidade é Santiago

Montenegro que se estabeleceu na área para realizar atividades agropecuárias, atividade que posteriormente irá render papel de destaque no país e torná-la também cidade de relevância nas exportações de produtos agropecuários. Ele teve papel importante também no projeto de desenvolvimento da cidade, até se tornar Alcalde em 1751. Mas somente em 1784 a região da antiga *Pago de los Arroyos* foi transformada em jurisdição, tendo como atribuições:

- Definir a posse das terras;
- Administrar e/ou vender bem embargados pelo Estado e bens oriundos de heranças;
- Testemunhar e certificar testamentos, medições de terra e venda de produtos, etc;
- Garantir a ordem na região.

Esta instituição durou até 1825, acompanhando o crescimento pelo qual a região passava, em função do aumento da produção agrícola e da crescente importância das atividades portuárias. Em 1880, teve início as atividades do primeiro porto exportador da Argentina. Isto resultou em um aumento significativo da população, atraindo grande contingente de imigrantes externa e interna, o que posteriormente se configurou como uma das principais características da atual população. No início de 1826, o Presidente do Conselho de Representantes da Província de Santa Fe, Juan Manuel de Soto, anunciou a nomeação do prefeito de Rosário, o que implicava reconhecê-la como vila e, portanto, com certa autonomia administrativa.

Até então, submetida às ordens de Buenos Aires, a vila de Rosário era um conjunto de casas muito simples e ruas mal delineadas e uma população de 3.000 habitantes. O seu porto, que oferecia excelentes perspectivas do ponto de vista do livre comércio, dado sua localização, tinha sido fechado para as embarcações estrangeiras por um decreto do governador de Buenos Aires, em 1841. Esta disposição impediu a navegação dos rios Paraná e Uruguai, impelindo um atraso no desenvolvimento da cidade que perdurou por 10 anos, pois somente em 1851,

os rosalinos se rebelaram e deram início a um processo que resultou na emancipação de Rosário em 05 de agosto de 1852, como cidade e também a abertura dos rios à navegação livre, o que significou o fim do monopólio de Buenos Aires, iniciando um novo período de desenvolvimento na cidade.

Nos últimos 15 anos do século XIX, a cidade duplicou a população residente, em parte devido à imigração constante. Em 1926, 47% dos seus habitantes eram de outras etnias, a maioria provenientes da Europa (Itália, Espanha, Irlanda, etc.). Por esta razão e pela grande concentração de trabalhadores, Rosário se tornou o epicentro do movimento anarquista argentino, e em seguida, teve papel de destaque no movimento de trabalhadores argentino.

Justamente pelo perfil econômico de relevância em Rosário, a disputa para dividir poder político e econômico com outras regiões da Argentina, em especial Buenos Aires, resultou em disputas intensas pela definição da capital do país e da capital do estado de Santa Fé, disputas que Rosário perdeu. Para se ter idéia dos embates, entre 1862 e 1873, Rosário foi promovida e nomeada como Capital da Argentina por três vezes pelo Congresso Nacional, mas o projeto recebeu os vetos de Bartolomé Mitre e Domingo Faustino Sarmiento, que impediram a concentração de poder e devolveram o título à Buenos Aires.

Por outro lado, manteve importância econômica de destaque no país, o que garantiu certo espaço político também. Sua localização no centro do país, com um porto estrategicamente localizado, com uma população formada por diversas etnias, conformou uma cidade arrojada para os padrões nacionais e mesmos regionais, para dar um exemplo, temos a definição de um plano diretor para o crescimento da cidade de em 1885. No século XX, durante o governo de Juan Domingo Perón, a cidade recebeu muitos benefícios para desenvolver um parque industrial, ampliando sua importância no cenário econômico nacional.

Localização

Rosário está localizada no sudeste da província de Santa Fé, o chamado Pampa Úmida e é um ponto de passagem para aqueles que se deslocam entre as diferentes regiões. A cidade está situada a 401km da cidade de Córdoba a

noroeste e a 306 km a sudeste da cidade de Buenos Aires, capital argentina. O tecido urbano abrange 178,69 km², dos quais 117 km² estão urbanizadas. O limite oriental da cidade é dado pelo rio Paraná, na fronteira norte da área urbana da cidade de Granadero Baigorria, ao oeste do município, na área rural, com os municípios vizinhos de Funes e Pérez. Ao sudoeste da cidade com o município de Soldini e ao sul pela cidade de Villa Gobernador Gálvez, que é separada pelo Rio Saladillo. O município de Rosario é dividido em seis distritos: Distrito Central, Distrito Norte, Distrito Noroeste, Distrito Oeste, Distrito Sudoeste e Distrito Sul.

População

A estimativa de população é de 909.814 habitantes (3ª cidade mais populosa do país), o que representa cerca de 29% do total de habitantes da província de Santa Fé e 3% dos habitantes do país. A densidade populacional é de 5.350 habitantes por km² (INDEC). A cidade é o centro de uma área urbana conhecida como Grande Rosario, cuja população está espalhada por outras cidades do mesmo departamento e do departamento de San Lorenzo, com população estimada em 2009 de 1.251.000 habitantes (INDEC).

Indústria e Comércio Exterior

A cidade de Rosario é responsável por 50% do total do PIB da província de Santa Fé e 5% do PIB a nível nacional. Gera 53% do emprego na província e é o local onde estão localizados cerca de 62% dos estabelecimentos industriais de Santa Fé. Os principais setores de atividade econômica da cidade são:

Indústria de Alimentos: é a principal indústria, representando 21% da atividade industrial, com destaque para o complexo de óleo comestível, responsável por 50% da capacidade de moagem e 68% das exportações de óleos vegetais no país.

Indústria metalúrgica: representa 18% da atividade econômica de Rosario. É uma das regiões do país com a maior concentração de indústrias de máquinas agrícolas. Na cidade estão localizados 17% dos estabelecimentos de produtos mecânicos e de 26% das máquinas e equipamentos da província de Santa Fé. Este item tem uma longa tradição na cidade e foi particularmente importante entre

1950 e 1970.

Complexo portuário: é dedicado principalmente ao comércio internacional de cereais, oleaginosas e óleos. Ele movimenta por ano cerca de U\$S 6.472 milhões em exportações e U\$S 835 milhões das importações. Este complexo é responsável por 68% das exportações de óleos vegetais no país, 85% dos embarques de produtos e 47% dos embarques de grãos.

Comércio e finanças: na Bolsa de Valores de Rosário funciona o Mercado de Valores (10% do total em valores negociados no país, ocupando o 2º. lugar), o Mercado de Futuros (que junto com o de Buenos Aires, são os dois mais importantes do país) e a Bolsa de Mercadorias, com destaque para os cereais (soja, trigo e milho).

Programa de Desenvolvimento Industrial (Prodesi) – 2008/2018: A Política de Promoção Industrial do municipal de Rosário está centrada no desenvolvimento de um programa que prevê a criação de parques industriais e/ou Serviços de Produção em novas plataformas. Segundo a administração de Rosário, o PRODESI é uma abordagem abrangente, que complementa a oferta de terras existentes no distrito industrial e promove o desenvolvimento de novas indústrias, de forma planejada, programada e acordada com as partes interessadas. O programa foi desenvolvido no âmbito do Plano de Urbanização Rosário (PUR 2007-2017), que apresenta ferramentas gerais e específicas de regulamentação urbana para diversos setores da cidade.

Parque Científico e Tecnológico

O Parque Científico e Tecnológico de Rosário é um projeto que reúne governos, universidades e centros de PD&I que busca sinergias para o desenvolvimento da sociedade. Várias iniciativas convergem para delinear um projeto comum: a ciência Rosário e Centro de Tecnologia (CCTR), o Conselho Nacional de Pesquisas Científicas e Técnicas (CONICET), Universidade Nacional de Rosário (UNR), Plano Estratégico Metropolitano PERM, o Pólo Tecnológico de Rosário e a Incubadora de Empresas de base tecnológica, desenvolvem ações de forma

integrada, em consonância com as atuais propostas de organização de sistemas de inovação.

Educação

Em Rosário existem cerca de 624 estabelecimentos de ensino e 6 universidades. Cerca de 15% da população de Rosário frequenta ou frequentou a Universidade, uma das maiores taxas do país.

Observatório Social

O Observatório é uma ferramenta que permite o tratamento de informações qualitativas e quantitativas sobre o contexto social da cidade, apontando principalmente para a detecção e medição necessidades das partes interessadas que vivem no território. A implementação desta ferramenta de gestão é fruto da participação da cidade de Rosário como parceira do programa "Cidades e cidadãos pela inclusão social".

O projeto prevê a implantação de observatórios sociais e seus respectivos Conselhos Consultivos de cada uma das cidades parceiras ativas: Montevideu (Uruguai), São Paulo (Brasil), Barcelona (Espanha), Saint Denis (França), Fundo Andaluz de Municípios para Solidariedade Internacional (Espanha), Porto Alegre (Brasil) e Rosário (Argentina.)

Indicadores de emprego

As crises ocorridas durante as últimas duas décadas, somadas a políticas econômicas e processos de reestruturação produtiva, tiveram forte impacto sobre os indicadores de emprego em quase todo o mundo, isso inclui Rosário, cidade com grande parque industrial.

A cidade de Rosário sofreu o impacto do desemprego que cresceu durante toda a década de 90, com uma pequena queda nos anos de 1997 e 1998, voltando a crescer a partir de 1999, chegando ao maior índice do período em 2001, com uma taxa de 22,8% de desempregados. A partir desse momento, a taxa volta a sofrer uma redução, chegando em 2006 a 10,3% de desocupados. Conforme podemos

observar no gráfico abaixo, os dois piores períodos de desemprego foram os anos de 1995/1996 e de 2001.

**Tabela VIII – Evolução da taxa de emprego na Grande Rosário,
1990 a 2006 (Valores percentuais)²⁶**

Ano	Emprego	Desemprego
1990	35,6	6,5
1991	36,3	9,4
1992	37,7	8,5
1993	34,8	11,8
1994	33,3	12,4
1995	32,3	18,1
1996	31,2	18,2
1997	34,1	13,2
1998	33,1	13,5
1999	32,9	16,8
2000	34,3	17,8
2001	33,8	22,8
2002	34,9	18,9
2003	36,4	18,0
2004	38,3	15,3
2005	40,4	12,1
2006	42,2	10,3

Fonte: INDEC-IPEC, Encuesta Permanente de Hogares.

²⁶A partir de 2003, nova metodologia de levantamento. Números do segundo semestre de cada ano.

Gráfico – Taxa de Evolução do Emprego e desemprego

Fonte: INDEC-IPEC, Encuesta Permanente de Hogares.

Administração da Cidade de Rosário

A cidade de Rosário fica na província (estado) de Santa Fé, que está dividida em 19 departamentos, que se subdividem em distritos, que podem ser municípios (48) ou comunas (315). Pela Lei Provincial Nº 2756/39 todo centro urbano que tenha uma população maior que 10 mil habitantes será um município, instituído para dar respostas as necessidades materiais e culturais da população, procurando proporcionar crescimento e melhor qualidade de vida. Os municípios são independentes de todos os outros poderes nas funções de arrecadação e administração. Ainda segundo a lei, cada município deve ter um departamento executivo (sob o comando do prefeito) e um conselho municipal (18 a cada 200 mil habitantes e mais um a cada 30 mil habitantes a mais), eleitos diretamente com mandatos de 4 anos.

O atual prefeito é Roberto Miguel Lifzchitz, do Partido Socialista. AS secretarias existentes são:

- Secretaria de Governo
- Secretaria da Fazenda e Economia

- Secretaria de Saúde Pública
- Secretaria de Obras Públicas
- Secretaria de Serviços Públicos e Meio Ambiente
- Secretaria de Planejamento
- Secretaria de Promoção Social
- Secretaria de Cultura e Educação
- Secretaria de Produção e Desenvolvimento Local
- Diretoria de Relações Internacionais
- Diretoria de Comunicação Social
- Serviço Público de habitação

As principais áreas de atuação, segundo a atual administração de Rosário são:

- Renovação urbana
- Modernização e descentralização do município
- Qualidade e serviços urbanos
- Cidadania, direitos sociais e bens culturais
- Desenvolvimento e trabalho
- Proteção regional e internacional
- Participação cidadã

A cidade tem um projeto de descentralização através de distritos: centro, norte, noroeste, oeste, sudeste e sul.

Outro mecanismo de gestão é o Orçamento participativo, implementado em 2002. Desde então foram realizados 700 projetos com investimento de 180 milhões de pesos argentinos. AS principais iniciativas foram a construção de centros de saúde, creches, centros desportivos, aquisição de ambulâncias, obras de pavimentação e iluminação, programas de formação profissional e atividades culturais.

Perfil da Cidade de Santo André

Histórico

A vila de Santo André da Borda do Campo, tinha papel estratégico no momento da ocupação da região pelos portugueses. Sob o comando de João Ramalho, que veio para o Brasil deportado na primeira década do séc. XVI e comandou a repressão aos índios que habitavam a região, os Tamoios. A vila se tornou cidade em 08 de abril de 1553. Mas em 1560, em decorrência das disputas entre João Ramalho com os padres jesuítas de Piratininga e dos conflitos com os povos indígenas da Confederação dos Tamoios, o então

governador-geral Mem de Sá decidiu transferir a vila para os campos de Piratininga, onde desde 1554 estava localizado o Colégio de São Paulo, atual Pátio do Colégio. A antiga vila de Santo André da Borda do Campo foi então, destruída pelos Tamoios e durante os três séculos seguintes permaneceu abandonada.

Em 1735, as pessoas que faziam o trajeto da atual baixada Santista para São Paulo construíram uma capela de Nossa Senhora da Conceição da Boa Viagem, próximo a antiga fazenda São Bernardo, nas imediações da antiga vila de Santo André da Borda do Campo, onde faziam suas paradas e orações. Ao redor da capela começou novamente um povoado que em 1812, tornou-se uma freguesia, com o nome de São Bernardo.

A construção da São Paulo Railway (Estrada de Ferro Santos-Jundiaí) que passava e tinha parada na localidade, deu um novo impulso ao desenvolvimento local, sendo procurada por novos moradores. Devido a esse impulso, em 1889, foi criado o município de São Bernardo da Borda do Campo com sede em São

Bernardo e com Distritos em Santo André, São Caetano, Ribeirão Pires e Paranapiacaba, englobando toda área da atual região do Grande ABC.

Com o vertiginoso desenvolvimento, superior ao distrito sede e aos demais distritos e por possuir as mais importantes indústrias e a maior população, o Governo Estadual, em 1938, alterou o nome do município para Santo André e transferiu a sede para o distrito de Santo André. Em 1945, o distrito de São Bernardo se separa de Santo André, constituindo um novo município. Santo André perde com isso mais da metade de seu território. Em 1949, é concedida a autonomia de São Caetano, que se torna o município de São Caetano do Sul. Em 1954, Mauá e Ribeirão Pires ganham autonomia também. Atualmente Santo André é constituída pelos distritos Sede, Capuava e Paranapiacaba.

Na década de 1970 houve um momento de expansão e concentração da indústria na Grande São Paulo. Foi o período denominado de "milagre econômico". Na década seguinte, o ritmo de crescimento sofreu um decréscimo, culminando com a recessão dos anos 1980. Nos anos 1990 a produção industrial continuou desacelerada, com os incentivos fiscais voltados para outras áreas do estado de São Paulo, além das dificuldades de transporte e do custo de mão-de-obra. O ABC e, em especial Santo André, perdeu várias indústrias (PREFEITURA DE SANTO ANDRÉ, 2007).

A região do Grande ABC (os sete municípios) somavam em 1996 cerca de 2,2 milhões de habitantes. Santo André e São Bernardo são até hoje as mais populosas, com 649.331 e 810.979 habitantes, respectivamente. O ABC tem altas taxas de densidade demográfica se comparado à própria região metropolitana de São Paulo, apresenta densidade média acima de 10.000 habitantes/km² contra a média paulistana de 2.027 habitantes/km².

Outros dois elementos importantes para a industrialização da região foram a construção das vias expressas Anchieta (1947) e Imigrantes (1970) e do pólo petroquímico do Capuava (1972). Ambos impactaram sobre a constituição geográfica regional, e o primeiro constituiu uma estratégia nacional de desenvolvimento, através da eliminação de gargalos estruturais derivados do

esgotamento da capacidade do sistema férreo, também representando uma opção do governo nacional pelo apoio à indústria automobilística. Já o segundo, foi uma materialização do milagre econômico vivido durante a década de 1970 e visava diversificar e aumentar a capacidade de produção de insumos básicos e intermediários na economia brasileira. Novamente Klink se atenta para a relação entre o capital nacional e o internacional na constituição da economia do ABC e do país, quando aponta que “a instalação do pólo seguiu o modelo tripé, baseado em *joint-ventures* entre grupos nacionais, o capital estatal e o capital estrangeiro, que fornecia a tecnologia” (KLINK, 2001, p. 98).

Resumidamente, Klink aponta três padrões distintos que determinaram a localização do parque industrial no Grande ABC:

(...) os estabelecimentos que buscaram uma série de fatores locacionais relacionados com a disponibilidade de terrenos grandes e planos, a posição geográfica entre o porto de Santos e a capital e a vinculação funcional com outros estabelecimentos que compuseram a mesma cadeia. Esse foi basicamente o padrão de localização da indústria automobilística e das montadoras que, em suas grande maioria, instalaram-se na área industrial ao redor da Via Anchieta;

Os estabelecimentos que priorizaram as áreas mais periféricas ou mais suburbanas por causa de Suas externalidades negativas (como mau cheiro, resíduos sólidos, gases, etc.). Esse foi o caso da indústria química que, na sua grande maioria, instalou-se em Santo André e Mauá (onde, inclusive, localiza-se a Petroquímica União);

Os fornecedores especializados em insumos da cadeia automobilística procuraram uma localização principalmente à beira das estradas Imigrantes e Anchieta nas cidades de São Bernardo e Diadema, a pouca distância da matriz automobilística. Trata-se de setores como o metal-mecânico, máquinas e equipamentos de plásticos.” (KLINK, 2001, p. 99)

Localização

A cidade de Santo André situa-se a uma altitude média de 760 metros. O clima é o

subtropical. Está localizada a 18 km da capital de São Paulo e faz divisa com os municípios de São Paulo, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Mogi das Cruzes, Santos, Cubatão, São Bernardo do Campo, Diadema e São Caetano do Sul.

População

Grande parte da população do município é descendente de imigrantes italianos, espanhóis, portugueses, japoneses e alemães. Mas sua formação original é de populações indígenas, portuguesas e africanas. Ainda, desde a década de 1960, o fluxo migratório de pessoas de outros estados para o município aumentou bastante, em especial, devido ao crescimento industrial em curso na região. Estima-se que, atualmente, cerca de 20% da população de Santo André não seja paulista. Segundo dados do Censo de 2000 a população total é de 649.331, toda localizada na área urbana. Outras características da população da cidade de Santo André, segundo dados do IPEADATA:

- Cerca de 61,7 são mulheres
- Taxa de mortalidade infantil até 1 ano (por mil): 11,02
- Expectativa de vida: 74,61 anos
- Taxa de alfabetização: 97,55%
- Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M): 0,835
- IDH-M Renda: 0,814
- IDH-M Longevidade: 0,760
- IDH-M Educação: 0,932

Apesar do desenvolvimento econômico da cidade, Santo André possui uma taxa de 26,7% da população vivendo na pobreza (IBGE, 2003). Por outro lado, o Índice de Gini que mede a desigualdade na distribuição da renda de uma região (quanto mais próximo de zero, melhor), é de 0,38% (IBGE 2003), uma distribuição muito

melhor do que a taxa geral para o Brasil que em 2003 ficou em 0,593 (PNUD, 2003).

Tabela IX – Mapa da pobreza e desigualdade em Santo André, 2003 (%)²⁷

Indicador de pobreza	%
Incidência da pobreza	26,73%
Limite inferior da incidência da pobreza	21,04%
Limite superior da incidência da pobreza	32,43%
Índice de gini	0,38%
Limite inferior do índice de gini	0,37%
Limite superior do índice de gini	0,40%

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000 e POF 2002/2003.

Economia

O ABC caracteriza-se como território essencialmente urbano, apesar de ser formado por significativa parcela de áreas de mananciais; no caso de Santo André, 55% dos seus 170 km². Sua constituição está diretamente associada ao processo de industrialização do Brasil. Um dos fatores fundamentais para sua formação atual foi a construção da estrada de ferro Santos-Jundiaí, que constitui o que Klink (2001) denomina como *povoado-estação*, referindo-se aos pequenos núcleos residenciais e comerciais cercados por pequenas indústrias extrativas que se formaram no entorno das estações ferroviárias.

Acompanhando a mudança do perfil econômico nacional, de transição do modelo agroexportador cafeeiro para a acumulação industrial restringida²⁸, o ABC vive um processo de integração, enquanto região, devido à industrialização que atravessa toda a grande São Paulo e que é reflexo do forte papel que o Estado assume ao fomento do desenvolvimento capitalista no Estado Novo de Getúlio. Klink (2001)

²⁷A estimativa do consumo para a geração destes indicadores foi obtida pelo método dos autores Elbers e Lanjouw & Lanjouw (2002.)

²⁸ Conceito que aponta o caráter tardio e incompleto da industrialização brasileira, segundo Klink.

afirma que, entre 1915 e 1940, inicia-se o processo de metropolização da região do ABC, marcado pela horizontalização²⁹ das metrópoles em direção às cidades vizinhas, que significou um transbordamento do espaço urbano paulista, incentivado pela especulação imobiliária.

Porém, segundo o autor, o ABC foi a única região da grande São Paulo que se torna efetivamente uma zona industrial suburbana, principalmente com a instalação da General Motors do Brasil, em 1927. Mas é a partir de 1940 que se acelera o processo de industrialização do ABC em níveis superiores aos brasileiros, processo que foi acentuado pelo Plano de Metas, em 1950, que visava “assegurar as bases materiais para internalizar o padrão de acumulação brasileiro num patamar mais elevado” (KLINK, 2001: p. 96), incentivando a indústria automobilística e suas ramificações (metalurgia, metal-mecânico e máquinas e equipamentos). Neste ponto, Klink já demonstra que o modelo de industrialização resultaria, no entanto, em “alto grau de concentração empresarial e dependência da tecnologia e do capital estrangeiros”, fator determinante aos processos econômicos futuros ocorridos no Brasil e no ABC.

Como ocorreu com a maior parte dos municípios do ABC Paulista, região à qual a cidade de Santo André é integrante, a partir da segunda metade dos anos 1980, a economia da região que era marcada pela indústria metalúrgica, começou a enfrentar outra realidade. Com o cenário de crise nacional e internacional com impactos negativos sobre a produção, com a "guerra fiscal" principalmente promovida por outras cidades do interior paulista, que ofereciam terrenos praticamente de graça e tributos bem menores, muitas empresas metalúrgicas começaram a sair da cidade, e com a reestruturação produtiva poupadora de mão-de-obra.

Esses fatores impactaram de forma negativa setores como de autopeças, os de componentes para refrigeração, eletroeletrônicos, e produtos de borracha, como pneus, transformaram as características industriais de Santo André. A partir dos anos 1990, o setor de comércio e serviços começou a crescer e ser opção para o

²⁹ Langenbuch rotula o processo de crescimento horizontal como a formação de um “cinturão de loteamentos suburbanos residenciais” (apud KLINK, 2001, p. 94).

crescente desemprego na região, transitando de uma cidade essencialmente industrial para uma cidade com participação bastante expressiva do setor de comércio e serviços. Vários galpões de fábricas tradicionais se transformaram em shopping centers, lojas de automóveis e até mesmo grandes templos de igrejas evangélicas. Exemplos são o terreno da Black & Decker, que atualmente é o Shopping ABC Plaza, na avenida Industrial, Bairro Jardim; onde era a empresa metalúrgica Festo, hoje é o supermercado Coop, na Avenida Pereira Barreto, Vila Gilda; o terreno antes ocupado pela KS Pistões, também na Avenida Pereira Barreto, Bairro Paraíso, hoje é um conjunto residencial de classe média, entre outros vários exemplos. O PIB da cidade de Santo André demonstra a importância do setor de serviços na cidade, conforme tabela abaixo.

Tabela X – Produto Interno Bruto de Santo André, 2007, (R\$ mil reais)

Componentes do PIB	Valor (R\$ mil reais)
Valor adicionado bruto agropecuário	1.280
Valor adicionado bruto da indústria	4.488.702
Valor adicionado bruto dos serviços	7.143.999
Impostos sobre produtos líquidos de subsídios	1.753.263
PIB a preços correntes	13.387.244
PIB per capita	20.044

Fonte: IBGE, Diretoria de pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, 2008.

Educação

A participação da iniciativa privada é maior nas “pontas” da educação: no ensino pré-escolar, onde 50% das matrículas são realizadas no ensino privado; e no ensino superiores, com 60,4% das matrículas no ensino privado. As matrículas no ensino fundamental e médio tem uma grande participação do ensino público. (77,6% e 82,5%, respectivamente).

Tabela XI – Matrículas e unidades escolares na cidade de Santo André, 2008

Matrículas	Número	Escolas	Número
Ensino pré-escolar	13.135	Ensino pré-escolar	243
Ensino pré-escolar público	6.565	Ensino pré-escolar público	60
Ensino pré-escolar privado	6.570	Ensino pré-escolar privado	183
Ensino fundamental	93.567	Ensino fundamental	210
Ensino fundamental público	72.608	Ensino fundamental público	134
Ensino fundamental privado	20.959	Ensino fundamental privado	76
Ensino médio	29.573	Ensino médio	81
Ensino médio público	24.400	Ensino médio publico	55
Ensino médio privado	5.173	Ensino médio privado	26
Ensino superior	33.195	Ensino superior	12
Ensino superior público	13.147	Ensino superior publico	2
Ensino superior privado	20.048	Ensino superior privado	10

Fonte: MEC/INEP, Censo Educacional 2008.

Saúde

O serviço de saúde em Santo André tem uma forte participação da iniciativa privada:

- 75,6% dos estabelecimentos de saúde são privados;
- 64,4% dos leitos para internação são privados.

Tabela XII – Serviços de saúde em Santo André, 2005³⁰

Tipos de estabelecimentos e leitos	Número	%
Estabelecimentos de saúde total	201	100,0
Estabelecimentos públicos	49	24,4

³⁰Malha municipal digital Brasil: situação em 2005, Rio de Janeiro, IBGE, 2006.

Estabelecimentos públicos federal	0	0,0
Estabelecimentos públicos estadual	2	1,1
Estabelecimentos públicos municipal	47	23,4
Estabelecimentos privados	152	75,6
Leitos para internação total	1093	100,0
Leitos para internação públicos	389	35,6
Leitos para internação públicos estaduais	152	13,9
Leitos para internação públicos municipais	237	21,7
Leitos para internação privados	704	64,4

Fonte: IBGE, Assistência médica sanitária 2005.

Indicadores de emprego

Os trabalhadores estão concentrados em três áreas que somam 57,5% dos postos de trabalho formal na cidade: o Comercio, reparação de veículos automotores e motocicletas (20,8%), a Indústria de transformação (18,6%) e as Atividades administrativas e serviços complementares (18,1%). As mulheres estão em maior numero no setor de Comercio, reparação de veículos automotores e motocicletas (9,5%) e nas atividades administrativas e serviços complementares (6,5%). Os homens estão em número maior na indústria de transformação (15,3%), e também nos outros dois setores destacados acima.

Tabela XIII – Distribuição dos trabalhadores por setor e sexo - 2008

Setores	Homens		Mulheres		Total	
	Nº de trabalhadores	%	Nº de trabalhadores	%	Nº de trabalhadores	%
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	14	0,01	5	0,00	19	0,01
Ind. Extrativas	7	0,00	3	0,00	10	0,01
Ind. de Transformação	26.680	15,30	5.779	3,31	32.459	18,62
Eleticidade e gás	3	0,00	0	0,00	3	0,00

Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	1.382	0,79	365	0,21	1.747	1,00
Construção	7.776	4,46	530	0,30	8.306	4,76
Comercio, reparação de veículos automotores e motocicletas	19.754	11,33	16.470	9,45	36.224	20,78
Transporte, armazém e correio	5.868	3,37	1.013	0,58	6.881	3,95
Alojamento e alimentação	3.185	1,83	6.697	3,84	9.882	5,67
Informação e comunicação	2.566	1,47	2.516	1,44	5.082	2,91
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	1.113	0,64	2.257	1,29	3.370	1,93
Atividades imobiliárias	92	0,05	220	0,13	312	0,18
Atividades profissionais, científicas e técnicas	1.116	0,64	1.192	0,68	2.308	1,32
Atividades administrativas e serviços complementares	20.233	11,61	11.280	6,47	31.513	18,08
Administração pública, defesa e seguridade social	3.940	2,26	6.121	3,51	10.061	5,77
Educação	2.718	1,56	5.693	3,27	8.411	4,82
Saúde humana e serviços sociais	2.711	1,55	8.092	4,64	10.803	6,20
Artes, cultura, esporte e recreação	673	0,39	631	0,36	1.304	0,75
Outras atividades de serviços	1.824	1,05	3.789	2,17	5.613	3,22
Serviços domésticos	3	0,00	21	0,01	24	0,01
Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais	4	0,00	5	0,00	9	0,01
Total	101.662	58,31	72.679	41,69	174.341	100,00

Fonte: Rais, MTE, 2008. Setores segundo Seção Cnae 2.0. Empregos formais em dezembro de 2008.

Na década de 90 o cenário nacional e mundial teve forte impacto sobre a região, e sobre a Cidade de Santo André. A indústria de transformação, com grande participação na região sofreu esses impactos e o resultado foi o fechamento de unidades produtivas, investimentos em tecnologias ou métodos organizacionais poupadores de mão-de-obra. Nesse momento houve um crescimento da taxa de desemprego (21,4% em 1999). Na atual década esse número muda e a taxa de desemprego cai para 11,4% em 2008.

Tabela XIV – Estimativas da População total, População em Idade Ativa (PIA), População Economicamente Ativa (PEA) e Inativos, Região do ABC, 1998-2008
(1.000 pessoas)

Ano	PIA	PEA	Desempregados			Ocupados	Inativos	Total
			Total	Aberto	Oculto			
1998	1.879	1.122	224	142	82	898	757	2.280
1999	1.919	1.155	247	158	88	908	764	2.317
2000	1.958	1.171	219	142	77	952	787	2.352
2001	1.987	1.226	217	142	75	1.009	761	2.383
2002	2.017	1.259	240	155	86	1.019	758	2.414
2003	2.047	1.265	257	166	91	1.008	782	2.446
2004	2.078	1.307	239	149	90	1.068	771	2.479
2005	2.109	1.314	212	142	71	1.102	795	2.512
2006	2.138	1.311	194	136	58	1.117	827	2.540
2007	2.168	1.325	183	129	54	1.142	843	2.569
2008	2.198	1.361	155	113	42	1.206	837	2.599

Fonte: SEP. Convenio DIEESE\$/SEADE, MTE/FAT. Região do ABC Compreende Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul. Englobam construção civil e serviços domésticos.

Administração da Cidade de Santo André

A cidade de Santo André apresentou um reviravolta nos rumos políticos da cidade nas eleições de 2008 (mandato 2009 a 2012). A prefeitura que era governada pelo Partido dos Trabalhadores desde 2000 de modo ininterrupto, que tinha uma concepção, mas alinhada com a atual gestão das cidades de Rosário e Montevideu. Resta saber se as mudanças em curso irão em caminho diametralmente opostas ao que se observou. No entanto, ainda é muito cedo para avaliar possíveis mudanças nas políticas de cooperação internacional e de desenvolvimento local.

Em 2009 se reorganizou a Agencia de Desenvolvimento Econômico da Região do ABC, que tem como foco o desenvolvimento local. A atual gestão tem algumas

secretarias que se destacam no tema da administração, no entanto, desfocadas das necessidades de administração de uma cidade, ou pelo menos, da administração que estava em curso até 2008. A secretaria de administração e modernização é responsável pela elaboração de estudos de racionalização de trabalho, sinergia e melhoria dos recursos administrativos de todas as áreas da Prefeitura. Ou seja, não da ação municipal para com os cidadãos. O gabinete do prefeito tem como atribuições cuidar das licitações, a Secretaria de governo é responsável pelos programas de Prevenção à Violência Urbana e pelo Departamento de Humanidades, que é responsável pelas ações afirmativas, visando a promoção da cidadania e a inclusão dos segmentos vulneráveis, conhecidos por minorias sociais: mulheres, idosos, jovens, população negra, população cigana, população indígena, LGBTT, pessoas com deficiência, entre outros.

A Secretaria de Orçamento e Planejamento não realiza mais o orçamento participativo, que não é mais utilizado como um instrumento de gestão com democracia participativa. O foco da Secretaria de Orçamento e Planejamento é *auxiliar o Poder Executivo no processo administrativo de sua política fiscal – particularmente na programação, execução e controle do orçamento - com o objetivo de cumprir os programas do governo e ajustando-os aos meios de financiamento disponíveis.* (SANTO ANDRÉ, 2010).

O atual prefeito, com mandato de 2009 a 2012 Aidan Ravin, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). As secretarias existentes são:

- Secretário de Administração e Modernização: recursos humanos, informática, previdência municipal;
- Secretário de Finanças: arrecadação e prestação de contas públicas;
- Secretário de Obras e Serviços Públicos: parques e áreas verdes, transporte coletivo e serviço funerário;
- Secretária de Educação: unidades escolares de ensino infantil, ensino fundamental, creches, educação para crianças com deficiência, formação de

professores e educação do trabalhador;

- Secretário de Cultura, Esporte e Lazer;
- Secretário da Saúde: departamento de assistência à saúde, departamento de vigilância à saúde e rede municipal de hospitais;
- Secretário de Inclusão Social: programa de proteção social, proteção social especial e serviços da cidadania;
- Secretário de Desenvolvimento Urbano e Habitação: projeto centro, plano diretor, controle urbano e habitação;
- Secretário de Assuntos Jurídicos: PROCON e sele amigo do consumidor;
- Secretária de Gabinete: departamento de licitações;
- Secretária de Governo: articulação de políticas de prevenção a violência urbana e departamento de humanidades;
- Secretário de Comunicação;
- Secretário de Desenvolvimento Econômico e Trabalho: departamento econômico, DISE (Departamento de Indicadores Sociais e Econômicos, geração de trabalho, qualificação profissional e renda, portal de negócios e Relações Internacionais e captação de recursos);
- Secretário de Orçamento e Planejamento;
- Secretário de Gestão de Recursos Naturais de Paranapiacaba e Parque Andreense;
- Secretário de Segurança Pública Urbana e Trânsito: defesa civil e guarda municipal;
- Superintendente do Semasa (Saneamento Ambiental);
- Superintendente da Craisa (Companhia Regional de Abastecimento Integrado de Santo André);