



UnB

Instituto de Relações Internacionais

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

XV Curso de Especialização em Relações Internacionais

Ações internacionais dos governos locais: Rede Mercocidades

Emília de Oliveira Faria

Artigo apresentado como requisito parcial para obtenção
do título de Especialista em Relações Internacionais

Orientadora: Professora Doutora Maria Helena de Castro Santos

Brasília

2014

Resumo

O processo de globalização traz consigo a participação de novos atores nas Relações Internacionais, entre eles os governos subnacionais. Dessa forma, a regionalização também abre espaço para uma atuação das unidades subnacionais, que passam a cooperar na busca de soluções para problemas locais. A discussão do artigo está estruturada por um recorte de pesquisa que investiga como a rede de cidades Mercocidades organiza sua atuação internacional e como tem sido um canal de integração da região. A Rede Mercocidades foi identificada como uma importante ferramenta de articulação política e social que aproxima os governos locais dos órgãos decisórios do Mercosul, tornando o processo de integração regional mais democrático. Os resultados apresentados demonstram ganhos para os municípios envolvidos no que diz respeito a uma maior integração por meio de projetos, termos de cooperação, simpósios, dentre outros mecanismos de apoio mútuo. Entretanto, apesar de serem significativas as conquistas da Rede Mercocidades, os desafios são ainda variados e amplos. Um deles diz respeito ao reconhecimento institucional e autonomia jurídica que são metas fundamentais para que esta Rede possa ampliar suas relações, garantindo um padrão de regionalização que contenha intensa atividade dos governos locais. Concluindo, a rede de paradiplomacia das Mercocidades, a despeito dos seus problemas e desafios, tem se revelado como um canal formal importante para se criar uma trajetória institucional de influência sobre o Mercosul, uma vez que as cidades participantes contribuem e influenciam as relações regionais entre Estados.

Palavras-chave: Globalização – Paradiplomacia – Rede Mercocidades

Abstract

The process of globalization entails the participation of new actors in international relations, including subnational governments. Thus, regionalization also makes room for a performance of subnational units, which shall cooperate in finding solutions to local problems. The discussion of the article is structured by a research outline investigating how the network of cities Mercocidades organizes its international role and it has been a channel of regional integration. The Mercocities Network has been identified as an important tool of social and political articulation that approximates the

local governments in decision-making organs of Mercosur, making the regional integration process more democratic. The results show gains for the cities involved with regard to further integration through projects, terms of cooperation, symposium, and other issues of mutual support. Despite the significant achievements of Mercocidades Network, the challenges are varied and extensive. One of them concerns about the institutional recognition and legal autonomy which are important goals for this network in order to expand their relationships, ensuring a pattern of regionalization that contains intense activity of local governments. In conclusion, the paradiplomatic network Mercocities, despite its problems and challenges, has proved to be an important formal channel to create an institutional trajectory of influence on Mercosur, since the participating cities contribute and influence the relationship between regional States.

Key-words: Globalization – Paradiplomacy – Mercocidades Network

Introdução

A dinâmica internacional contemporânea traz consigo novos atores nas Relações Internacionais, entre eles os governos subnacionais. Desde os anos 1980, a atuação das cidades para além das fronteiras nacionais tem contribuído para mudanças estruturais no cenário internacional.

A globalização e o reordenamento internacional no âmbito político e econômico que se seguiu ao final da guerra fria, entre outras coisas, emprestaram dinâmica especial à dimensão regional. A regionalização, por sua vez, abre espaço para uma atuação das unidades subnacionais, que passam a cooperar na busca de soluções para problemas locais, que antes estavam na esfera de competência exclusiva dos governos centrais.

Com a globalização, as regiões passaram a possuir maior autonomia de ação. Segundo Castells e Gerhardt (2007), as regiões, sob o impulso de todas as transformações no sistema mundial e pressões dos governos e elites empresariais, organizaram-se para conseguirem ser competitivas na economia global, estabelecendo redes de cooperação. Sendo assim, as regiões ficam integradas nas redes internacionais que ligam seus setores mais dinâmicos.

Por outro lado, percebe-se a importância fundamental da participação das unidades subnacionais nas iniciativas que buscam uma construção social com menores desigualdades, pois é na realidade local, por meio do convívio diário das pessoas e nos espaços em que elas vivem que está situada a possibilidade de desenvolver mecanismos sociais mais inclusivos.

Nesse contexto, a proposta desse trabalho é compreender como a rede de cidades Mercocidades organiza sua atuação internacional e como tem sido um canal de integração da região.

A Rede Mercocidades promove o intercâmbio de experiência e a cooperação entre seus membros em temas urbanos prioritários – como desenvolvimento econômico e social, planejamento, gênero, juventude – no âmbito de unidades temáticas, verdadeiras sub-redes, nas quais são debatidos os temas e implementadas as ações.

A escolha desta rede, entre outras, foi feita considerando a sua relevância para o cenário latino americano. A rede é uma iniciativa específica dos governos locais latinoamericanos e tem alcançado um nível considerável de institucionalidade entre os países membros do Mercosul.

O estudo de caso foi o método escolhido porque trata-se de uma abordagem metodológica de investigação especialmente adequada quando se procura compreender, explorar ou descrever acontecimentos e contextos complexos, nos quais estão simultaneamente envolvidos diversos fatores.

Assim, na primeira parte do artigo, será discutido o contexto de transformações que vem ocorrendo no processo de globalização, considerando os principais enfoques teóricos relacionados ao tema. Em seguida, será apresentado o conceito de paradiplomacia com ênfase na realidade latino-americana. Na terceira parte do trabalho, será discutida a formação da rede internacional *Mercocidades*, sua trajetória e seus mecanismos de influência no contexto sul-americano. Por fim, serão apresentadas as conclusões do trabalho.

1. Globalização e a inserção internacional de governos subnacionais

O fim da ordem internacional bipolar inaugurou uma fase de reorganização do sistema mundial que permitiu a incorporação de novos atores e formas de comportamento num ambiente tradicionalmente dominado pelos Estados. Esta mudança foi acompanhada pelo fortalecimento e multiplicação das instituições internacionais e fortemente influenciada pelo fenômeno da globalização, que promoveu alterações significativas não só na esfera econômica e produtiva, mas também no âmbito político, social e cultural.

As Relações Internacionais se transformam ao longo do tempo, seguindo essa dinâmica do mundo. Assistimos um processo de transformação política, econômica e cultural. Com o avanço da tecnologia da comunicação gerou-se um questionamento em relação ao fim do território como espaço fixado no interior da linha da fronteira e agora, mais do que nunca, a interrelação entre o endógeno e o exógeno dá vazão ao surgimento de novos atores no cenário internacional e ao relativo enfraquecimento do Estado nacional.

De acordo com Yahn Filho (2006), desde a década de 1970, as relações internacionais começaram a sofrer mudanças, que colocavam em xeque os velhos paradigmas do realismo clássico. O conceito de jogo de soma-zero, segundo o qual os ganhos de um Estado, na defesa de seus interesses, implicam, necessariamente, nas perdas de outros, passa a ser questionado, dando origem a novas teorias sobre cooperação internacional. O velho equilíbrio de poder, que perdurou nas escolas de

análise das relações internacionais entre as grandes potências durante anos, mostra-se insuficiente para resolver os problemas de um mundo cada vez mais complexo e interligado por relações que vão além da capacidade do Estado de geri-las.

Durante muito tempo, as análises realizadas do cenário internacional foram feitas sob o prisma teórico preponderante nas Relações Internacionais, o Realismo Político. Essa abordagem clássica das relações internacionais repousa sobre o relacionamento entre os Estados-Nação, desprezando-se o potencial de atuação de qualquer ator não-estatal no ambiente internacional. Para esse paradigma, o estudo das relações internacionais deve se limitar ao envolvimento entre países, já que estes são vistos como os atores protagonistas, quando não os únicos, que influenciam o sistema internacional não integrado e conflitivo (ARON, 1986).

No mundo realista, o Estado, no âmbito interno, ostentava o poder supremo, ou seja, nenhum grupo poderia opor-se legitimamente à sua autoridade. O Estado mantinha uma soberania exclusiva sobre uma comunidade determinada, localizada num espaço territorial concreto, delimitada por linhas fronteiriças perfeitamente identificadas. No âmbito externo, a soberania significava que o poder do Estado era totalmente independente de qualquer outro poder, não podendo sofrer ingerência ou intervenção exterior

Em resumo, de acordo com Griffiths (2004), a partir das tradições herdadas de Tucídides, Maquiavel e Hobbes, alguns pressupostos podem ser considerados comuns a todos os teóricos do Realismo. Esses pressupostos são: a centralidade do Estado, que tem por objetivo principal a sua sobrevivência; a função do poder como a ferramenta capaz de garantir essa sobrevivência, seja de forma independente – no comportamento que se conhece como a auto-ajuda -, seja através de alianças; a anarquia internacional; e a ênfase no que acontece no sistema internacional, o que consiste na consideração de que o que ocorre na esfera doméstica dos Estados não é relevante para o estudo das relações internacionais. Assim, o que chama a atenção dos realistas são os fenômenos que ocorrem no sistema internacional, salientando-se, por exemplo, a distribuição de poder entre os atores internacionais mais do que os determinantes domésticos do poder.

Os pensadores do Realismo consideram ainda que o Estado é um ator unitário e racional, o que significa que ele atua de maneira uniforme e homogênea visando a defesa do “interesse nacional” que é definido como a preservação e a permanência do Estado como ator nas relações internacionais.

Contrariando os ideais realistas, outra corrente das Relações Internacionais, denominada Liberalismo, valoriza a liberdade individual acima de tudo e acredita que o mundo deve ser regido por uma democracia liberal. Para esses teóricos, o Estado-Nação não é o único ator das relações internacionais e as instituições têm grande relevância no cenário mundial, principalmente para a promoção da cooperação e paz, exercendo, por vezes, influência crucial no poder de decisão do Estado (GRIFFITHS, 2004). Essa tradição liberal caracteriza-se principalmente, pela atenção às relações entre indivíduos, sociedade e governo no âmbito doméstico.

Dentro das novas configurações do sistema internacional, a teoria da interdependência complexa, desenvolvida por Robert Keohane e Joseph Nye, oferece uma sensível ampliação dos mecanismos de análise para as Relações Internacionais. Baseia-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. Nesse sentido, a teoria da interdependência altera qualitativamente o conceito de soberania nacional.

Para a teoria da interdependência complexa, há múltiplos canais pelos quais as sociedades podem se conectar. São eles: relações interestatais, transgovernamentais e transnacionais. As primeiras são as relações entre os Estados, tal como na teoria realista. As segundas pressupõem que os Estados não agem como unidades coerentes e, portanto, podem se juntar para constituírem organizações internacionais. Por fim, as relações transnacionais partem do princípio de que os Estados não são os únicos atores na arena internacional. Como exemplo destas últimas, temos as comunidades epistêmicas, os governos subnacionais, as organizações não-governamentais, entre outras. (KEOHANE & NYE, 1989, p. 25 apud Yahn Filho, 2006)

Ao contrário do que supõe a teoria realista, o Estado não é mais o único ator e condutor das relações internacionais contemporâneas e nem se pode dizer que o objetivo nacional seja tão facilmente definido em termos de segurança, já que juntamente com a emergência de novos e fortes atores internacionais surgem também novos e diversos interesses.

Instala-se um processo gradual pelo qual os novos atores internacionais, entre eles, estados, municípios e cidades, passam a se associar primeiramente no âmbito regional, para obterem maiores e melhores condições de desenvolvimento interno e externo, relativizando o poder do Estado nacional, na medida em que esses novos atores subnacionais aumentam seu próprio grau de autonomia frente ao resto do mundo. Na

década de 1990, o estudo desse processo de ampliação da participação ativa dos atores subnacionais na esfera internacional ganha espaço significativo na literatura especializada

Por outro lado, devido às grandes crises e conflitos mundiais registrados na história internacional, os Estados nacionais vêm perdendo a capacidade de controle total e de atuação efetiva como agentes promotores do desenvolvimento nacional e regional, ocorrendo um processo de transferência dessa responsabilidade para os níveis estaduais e locais de governo, que se vêm constrangidos a enfrentar o desafio de sua própria sobrevivência nos planos econômico, político e social.

A verdade é que os Estados nacionais não têm se mostrado capazes de suprir generosamente a todas as demandas dos governos locais e esses, por sua vez, tendem a perseguir seus objetivos por esforço próprio. Assim, mais uma vez, a globalização rebate os pressupostos da teoria realista já que, na prática, há o enfraquecimento do papel central do Estado nas relações internacionais na medida em que os intercâmbios, de variadas naturezas, são feitos com o objetivo de se criarem redes de contatos entre comunidades locais, visando a solução de problemas comuns e o desenvolvimento de projetos que possam ser colocados em prática independentemente da atuação governamental federal.

É nesse sentido que a Paradiplomacia, por definição, é o envolvimento de governos não centrais nas relações internacionais, com o objetivo de promoção socioeconômico e cultural, bem como de qualquer outra dimensão exterior nos limites de sua competência constitucional, como fruto da globalização e de outros constrangimentos da estrutura internacional, rompe o paradigma da escola realista onde o Estado central conduz as relações internacionais.

A relevância dos atores subnacionais é percebida pela abundância de acordos de cooperação, englobando diversas áreas, que são firmados entre governos locais e regiões, traduzindo-se no intercâmbio de experiências de gestão local e de políticas públicas inovadoras e pela construção de redes internacionais de cidades.

No caso brasileiro, em virtude da relevância que as unidades subnacionais estão adquirindo no tocante à presença internacional, pode-se considerá-las igualmente como novos atores externos. Estes novos atores não têm autonomia para negociar, assinar acordos ou se fazer representar, mantendo-se tais funções como atributos específicos do Estado nacional. Assim, estados e municípios permanecem não sendo sujeitos do direito internacional público. Apesar disso, de facto, embora não de jure, participam de

modalidades de cooperação internacional, estabelecem ou buscam acordos de cunho econômico e cultural, de modo formal ou informal. (VIGEVANI, 2006).

2. Paradiplomacia: definições e os impactos na dinâmica local

O fenômeno da paradiplomacia, ainda que historicamente recente, representa uma forte presença na agenda de pesquisas em Relações Internacionais. Vários autores dedicaram-se a definir o fenômeno de maneira variada. Todas as definições do conceito convergem, entretanto, no mesmo ponto: paradiplomacia trata da inserção e participação internacional das entidades subnacionais.

Matsumoto (2011) *apud* Salomón (2007) afirma que o termo sofre, por um lado, com sua amplitude e, por outro, com sua restrição. No primeiro caso, o fato de abarcar todo tipo de contato, faz com que reflita a ideia de qualquer ação exterior empreendida pelos governos subnacionais. Por diversas vezes, uma ação pontual e sem continuidade, acaba sendo tratada como paradiplomacia, o que pode enfraquecer a relevância do fenômeno.

Por outro lado, por ser a diplomacia (e, por consequência, a paradiplomacia) somente uma das formas de exercer-se a política exterior, não se depreende a real dimensão que essa palavra exprime. Ou seja, a política exterior “é” a atuação internacional, enquanto que diplomacia é o “como” exercê-la. Deste modo, quando se utiliza o termo paradiplomacia para a atuação dos governos locais, dever-se-ia referir à implementação da política internacional do governo local e não a política em si.

Na visão de Soldatos (1990, pág. 35) o fenômeno da paradiplomacia é resultado da crise do processo de Estado-Nação e seu desempenho na política externa, no qual os atores subnacionais competem por espaços na esfera internacional, o que possibilita uma relação mais ativa nas relações internacionais dos níveis regionais, provinciais e municipais de novos atores.

A definição do termo mais utilizada é a de Noé Cornago Prieto (2004, p.51):

(...) 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 socioeconômico e cultural, bem como de qualquer outra dimensão exterior nos limites de sua competência constitucional.

A paradiplomacia encontra suas raízes nos novos paradigmas de cooperação estabelecidos nas relações internacionais pelo fluxo da globalização e da evolução dos meios de comunicação, transportes e tecnologia.

2.1 Paradiplomacia no âmbito da América do Sul

O Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul), resultado de um aprofundamento nas relações do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, e mais recentemente da Venezuela, é um projeto de integração subregional orientado pelo conceito de regionalismo aberto, que veio a marcar, na América do Sul, o fim de regimes militares, no ambiente internacional do pós-guerra fria, em um cenário globalizado e sob a supremacia econômico-militar norte americana (SENHORAS *et al* 2008),.

A trajetória de desenvolvimento institucional do bloco do Mercosul, na visão de Senhoras et al (2008), tem sido decisiva na construção regional de um ambiente que estimula as cidades a exprimirem seus objetivos e demandas, em um processo de integração regional, atuando ativamente e de maneira mais independente em relação ao governo nacional que no passado

A integração regional propiciada pelo Mercosul, ao ser aprofundada ao longo de sua existência por fatores econômicos e políticos, mobilizou diferentes grupos de interesse existentes. Os diversos atores não se limitaram apenas a respeitar os acordos feitos entre os governos, eles vieram buscar também formas de melhor intervir e participar nas negociações, de maneira a dinamizar ainda mais a integração da região ao incluírem novas temáticas, como foi o caso da rede de Mercocidades.

A formulação e implementação da política externa de todo país tem tradicionalmente sido respaldada por princípios constitucionais que garantem à esfera superior do governo nacional o poder soberano de comando. A despeito disso, o processo de construção da política exterior tem crescentemente sido permeado pela ação internacional de Estados, Províncias e Municípios por meio de práticas rotineiras de paradiplomacia, que se efetivam por meio da assinatura de atos, acordos e convênios junto a outros entes subnacionais estrangeiros, empresas e organismos multilaterais ou regionais.

Gambini (2006) afirma que, no âmbito regional, o reconhecimento da paradiplomacia avançou pela instituição do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, por meio da decisão CMC/ DEC.

Nº 41/04, representando o reconhecimento oficial das relações internacionais de seus entes federativos e descentralizados, propiciando a participação de forma integral no Mercosul.

Segundo Rodrigues e Silva (2007), a ação paradiplomática subnacional na América do Sul não é nova já que ela existia antes mesmo da conformação de redes ou da própria existência do Mercosul. A primeira experiência institucional de paradiplomacia na integração sul-americana teria sido o Protocolo 23 – Fronteiriço, de 1988, assinado por Brasil e Argentina, que reconhecia a incorporação de Estados, Províncias, Intendências e Municípios fronteiriços de ambos os países no processo de integração e de redemocratização conduzido pelos governos do Alfonsín e Sarney.

Embora o fenômeno da diplomacia paralela não seja um fenômeno novo na América do Sul, existe um caráter inovador na tendência crescente das cidades participarem ativamente na arena internacional que é evidenciado pela atuação por meio de redes.

Moreira et al (2011), ao transcorrerem sobre a geopolítica da paradiplomacia subnacional afirmam que, no caso dos países da América do Sul, as transformações políticas de passagem de regimes militares para regimes democráticos, por um lado, proporcionaram um espaço cada vez mais poroso às ações de diplomacia paralela de esfera subnacionais, por outro lado elas foram funcionais para que os governos regionais aumentassem a sua comunicação direta com canais e atores globais, segundo estratégias descentralizadas de desenvolvimento local e regional que vislumbravam oportunidades internacionais de cooperação em políticas públicas, de comércio exterior, de atração de financiamentos e de inovações científicas e tecnológicas.

3. Redes de Cidades: ações internacionais dos governos locais no âmbito da Rede Mercocidades

As ações internacionais das cidades por meio do trabalho em redes se consolidam sobre o novo conceito de “região” e está ligada às formas de vinculação territorial que elas promovem.

Para Sérgio Boissier (1996), em alguns casos as redes promovem alianças entre cidades próximas para a definição de áreas metropolitanas ou para enfrentar problemáticas comuns. Em outros, a crescente interdependência e complementaridade do território organizado têm influenciado cidades distantes (dentro ou fora de uma

mesma nação) a também se organizarem como espaços interconectados em rede, dando lugar a formação do que o autor chama de “regiões virtuais”.

No processo de formação da União Européia, a relação entre a paradiplomacia e processos de integração regional se aprofundou ao longo do tempo. De acordo com Matsumoto (2011), isso se deve, em grande parte, pela relevância que os atores subnacionais alcançaram em termos práticos durante a relação transfronteiriça desenvolvida por governos locais e regionais europeus ao longo da história, que culminou no processo de integração.

Semelhante a esse processo, destaca-se, ao nível mercosulino, a Rede Mercocidades. A importância da rede de Mercocidades adquiriu representatividade no processo de integração regional sul-americano porque adensou uma agenda paralela e complementar aos Ministérios de Relações Exteriores de fortalecimento do espaço regional transnacional do Mercosul. A rede ampliou também gradativamente sua própria legitimidade ao se tornar em um fórum de composição empresarial e governamental de caráter multilateral dentro da região envolvida, materializando-se em uma iniciativa internacional que amplia a conotação cooperativa.

A rede de Mercocidades foi criada em 1995 pela articulação de 11 cidades pertencentes à Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai em razão do avanço na estruturação do processo institucional do Mercosul que tornou as fronteiras permeáveis à ação de atores não estatais, tomando como referência as redes de cidades europeias que foram influentes no processo de integração regional por meio da busca de valores comuns que passavam a ser negociados com as estruturas supranacionais da União Européia.(MOREIRA et al 2011)

Nesse sentido, Senhoras et al (2008), reiteram que um fórum multilateral de ação paradiplomática de municípios e intendências no âmbito transregional, a rede de Mercocidades, se tornou em uma importante ferramenta de fortalecimento subnacional no interior do processo de integração regional do Mercado do Cone Sul (Mercosul), pois refletiu uma conscientização voluntária a respeito da interdependência do processo de integração regional do Mercosul, que ocorre não só por meio de uma interação entre Estados Nacionais, como também, pela atuação de comunidades epistêmicas, empresas e governos subnacionais.

Ao passo que o Mercosul tornou-se em uma arena internacional de interação diplomática entre Estados Nações com uma arquitetura fundamentalmente permeada por negociações intergovernamentais, as Mercocidades representaram uma estrutura

cooperativa paralela que atua de maneira simultânea e complementar aos objetivos básicos do processo de integração regional por meio de uma estrutura institucional horizontal e orgânica.(SENHORAS et al 2008)

A Rede Mercocidades é também considerada como um instrumento da Cooperação Descentralizada no Mercosul, uma vez que no plano político, a Rede representa a evolução da participação dos governos subnacionais no processo de integração do Mercosul, processo modernamente denominado por Cooperação Descentralizada.

A atuação internacional de governos locais no Mercosul, segundo Gambini (2006) é justificada pela insatisfação destes em permanecerem apenas na dependência de seus respectivos governos federais, e para melhorar a qualidade de vida de suas populações, buscam através da Mercocidades ampliar o ideal de democratização das relações internacionais, com a redução das desigualdades regionais.

No plano institucional, ainda sob a perspectiva de Gambini (2006), a Rede não possui status institucional, tendo em vista que a representação dos governos locais é atualmente feita junto ao Mercosul pelo Comitê de Municípios, do Foro Consultivo de Município, Estados, províncias e Departamentos do Mercosul, criado pela Decisão 41/04 do Conselho Mercado Comum, na Cúpula de Ouro Preto de Belo Horizonte, na data de 16/12/2004, cuja efetiva instalação apenas ocorreu em 18 de Janeiro de 2007, na Cidade do Rio de Janeiro, durante a realização da III Cúpula do Mercosul.

Este Comitê de Municípios promove tanto a inserção “horizontal” dos governos locais, por meio da cooperação e alianças transfronteiriças proporcionadas pelas Redes de Cidades, como por exemplo, a Rede Mercocidades, bem como a inserção vertical, pois é uma via de acesso às instituições oficiais do Mercosul.

A instalação desse Comitê trouxe respaldo às ações da Rede Mercocidades, uma vez que o objetivo do órgão é assegurar uma via legal para que os governos locais promovam de forma mais direta o processo de integração regional.

A estrutura da Rede é formada por 14 Unidades Temáticas (UT) com a competência de formular e propor políticas comuns para serem sugeridas no âmbito do Mercosul, assim como propor a investigação e a divulgação das experiências desenvolvidas. As Unidades Temáticas realizam atividades permanentes em torno de um tema específico, o Eixo Temático Anual, cuja coordenação fica sob a responsabilidade de uma cidade escolhida pela Assembleia Geral de Mercocidades, durante a Cúpula Anual. As cidades podem, dentro de suas áreas de interesses, executar

atividades de formalização de um banco de dados sobre suas temáticas, realização e participação de eventos, promoção de acordos e convênios para intercâmbio e trocas de experiências nas áreas de interesse (DESSOTTI, 2009b).

Tais Unidades estão a cargo de cidades dos países pertencentes ao Mercosul com responsabilidade de desenvolver e coordenar os temas de interesse comum, dando prioridade aos seguintes: municipalidades e a universidade; comércio exterior; ciência e tecnologia e banco de talentos; cultura; turismo; gestão municipal e planejamento estratégico; planejamento urbano e ambiental; desenvolvimento social – educação e saúde, e legislação e política tributária municipal. As UTs têm a responsabilidade de coordenar temas e desenvolver políticas públicas comuns entre as cidades-membro da Rede, promovendo reuniões, pesquisa e divulgação de experiências bem sucedidas. das. De acordo com o site da Rede, “as Unidades Temáticas surgiram como resposta à necessidade de Mercocidades de trabalhar em determinados aspectos de alta preocupação para a Rede e para as cidades” (MERCOCIDADES, 2011).

De acordo ao art. 2 de seu Estatuto, a Mercocidades se constitui para cumprir com os seguintes fins e objetivos específicos:

- I- Favorecer a participação das cidades na estrutura do MERCOSUL
- II- Impulsionar a criação de redes de cidades através de unidades técnicas operativas que desenvolvam diversas ações, programas e projetos de interesse comum intermunicipal, adequados ao processo de integração.
- III- Criar mecanismos de comunicação em redes, entre as cidades, a fim de facilitar o intercâmbio de experiências e informações, bem como ao acesso dos cidadãos aos centros municipais de investigação, desenvolvimento tecnológico e cultural.
- IV- Estabelecer e impulsionar convênios e serviços recíprocos entre as diversas prefeituras e as redes que virem a se formar.
- V- Potencializar os recursos humanos e as experiências administrativas para gestões locais.
- VI- Coordenar a planificação e promoção de ações vinculadas ao crescimento e progresso urbano das cidades.
- VII- Coordenar projetos e desenvolver programas integrados, com o objetivo de facilitar a realização de serviços, e qualificar a infraestrutura urbana.

VIII- Propugnar a cooperação intermunicipal no campo das ciências e tecnologia.

IX- Desenvolver e potencializar atividades comuns e integradas vinculadas à cultura, recreação, esporte e turismo.

X- Através de unidades técnicas de representação integrada efetuar o inventário do patrimônio cultural e histórico das cidades do Mercosul, propondo medidas comuns que garantem sua preservação e difusão.

XI- Desenvolver e planejar o turismo regional.

XII- Realizar estudos e colaborar na elaboração de planos e estratégias na área urbana e ambiental, com o objetivo de harmonizar e coordenar as ações nesta área.

XIII- Colaborar na planificação das políticas e planos de desenvolvimento da cidade, levando em conta a necessidade de melhorar a qualidade de vida.

XIV- Impulsionar a adoção de políticas adequadas frente ao crescimento populacional e prevenir a violência nas cidades.

XV- Impulsionar a adoção de políticas que adequem os projetos locais ao novo espaço regional.

XVI- Impulsionar a criação de unidades técnicas intermunicipais, com representação integrada, para a planificação e o desenvolvimento de projetos comuns e regionais.

XVII- Propugnar e conscientizar sobre a participação cidadã, que conduz ao exercício ativo dos direitos no âmbito político, econômico, social e cultural.

XVIII- Identificar as causas de acentuação das desigualdades sociais, a fim de propor e apoiar soluções passíveis de serem executadas pelos governos locais.

XIX- Difundir uma cultura democrática e democratizadora a nível regional e nacional, estabelecendo uma relação mais estreita de cooperação para, através das prefeituras, definir políticas sociais adequadas.

XX- Estudar e impulsionar, através das diversas prefeituras, a implantação de políticas coordenadas que tornem os serviços públicos acessíveis às parcelas mais pobres das cidades, integrando-as ao desenvolvimento social e cidadão.

Parágrafo único: A entidade poderá, igualmente, realizar toda e qualquer ação ou gestão destinada aos fins e objetivos propostos,

sendo os anteriormente enunciados não limitativos do objeto geral da MERCOCIDADES.

Anualmente a Rede Mercocidades publica um informe da Secretaria Executiva e da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades. Esses relatórios são o reflexo do que foi produzido em um ano de trabalho pela Rede.

Levando em consideração, os fins e objetivos da Rede, dispostos em seu Estatuto e o relatório dos dois últimos anos (2012-2013), percebe-se que os objetivos estabelecidos estão sendo atingidos.

Um dos objetivos da Rede acima citado é criar mecanismos de comunicação em redes, entre as cidades, a fim de facilitar o intercâmbio de experiências e informações, bem como o acesso dos cidadãos aos centros municipais de investigação, desenvolvimento tecnológico e cultural. De acordo com o Informe de 2012-2013, a comunicação e a visibilidade da Rede foi prioridade.

Nesse sentido, a Secretaria Executiva reforçou a comunicação constante entre as cidades da Rede, difundindo de forma permanente atividades, eventos, datas emblemáticas, tanto por meio de mecanismos comunicacionais de que hoje dispõe a Rede, como também por meios televisivos, rádios e imprensa escrita dos municípios e da região.

Outro aspecto que é central na atuação da Rede diz respeito à capacitação das lideranças locais. E para atingir tal objetivo, varias iniciativas têm sido tomadas, como por exemplo, uma capacitação presencial na cidade de Posadas, Província de Misiones, Argentina, organizada por várias instituições de forma colaborativa, que tinha como tema a cooperação descentralizada e a jornada “Cidades e Região, internacionalização e cooperação”.

Ainda sobre capacitação e compartilhamento de experiências administrativas para gestões locais, há o Banco de Boas Práticas que é um projeto de alcance regional, financiado pelo Fons Catalá de Cooperação ao Desenvolvimento e administrado pela Unidade Temática de Desenvolvimento Econômico Local (UTDEL). A criação do Banco de Boas Práticas busca promover a troca de conhecimentos e informação a fim de compartilhar experiências na gestão dos governos locais, assim como promover o desenvolvimento econômico local.

No que diz respeito ao Item XI, desenvolver e planejar o turismo regional, a Rede criou o Projeto Regional: Capitais Gaúchas Rotas Tchê, que procura fomentar o turismo “sem fronteiras” através da integração de uma região que tem a identidade

gaúcha como um elemento comum entre os países. Como objetivo mais geral, Pretende-se desenvolver o turismo num âmbito internacional, a partir da gestão compartilhada entre os participantes da iniciativa, fortalecendo a identidade cultural, promovendo assim, a desconstrução dos limites geográficos nacionais a partir da integração de rotas regionais.

Outros projetos merecem destaque, tais como: Direitos Humanos: Estado e sociedade civil, construção da cidadania (E+D) que é coordenado pelo Município argentino de Morón, e subvencionado pela União Europeia através do Instrumento Europeu para a promoção da Democracia e dos Direitos Humanos (IEDDH). O projeto começou a ser executado em janeiro de 2010 e ao longo de trinta meses desenvolveu ações para as mais de 200 cidades que integram a Rede, focalizando sua intervenção em dezenove cidades durante a implementação do projeto. E+D se baseia nos valores da educação para a paz, no respeito, na liberdade, na equidade e na defesa da identidade. Propõe fortalecer as capacidades dos atores locais (governos e sociedade civil) para a construção da cidadania com cultura de Direitos Humanos, e promover a geração de espaços de participação e incidência das cidades na agenda de Direitos Humanos do MERCOSUL.

Vale destacar também, o projeto “Inovação e Coesão Social capacitação metodológica e visibilidade de boas práticas”, financiado 90% (1.71 milhões de euros) pela Comissão Europeia no âmbito do programa “Autoridades não estatais e atores locais para o desenvolvimento- ações multipaís”. Iniciou sua execução em março de 2009 e finalizou a mesma em 31 de agosto de 2013. Alguns dos resultados obtidos foram:

- Uma metodologia de gestão, seleção e avaliação de projetos, acompanhamento e assessoramento para sua formulação e execução.
- 7 capacitações presenciais realizadas em 5 países do MERCOSUL;
- 7 processos de capacitação virtual e assessoramento aos projetos participantes;
- 127 funcionários de Governos Locais e representantes da OSC de cidades da Rede capacitados;
- 62 projetos formulados de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela;
- 9 projetos de Cidadania Regional, Integração Produtiva Regional e Inclusão Social, incubados.

Importante focalizar também dentre as ações da Rede, os acordos e convênios citados no Informe referente ao período de 2012-2013.

Conforme consta em relatório, no dia 26 de março a Rede comemorou o Dia do MERCOSUL com a assinatura de um convênio Marco de Cooperação com o IPPDH (Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL), que tem como objetivo estabelecer um marco normativo para formalizar a cooperação entre Mercocidades e o IPPDH, em atividades relacionadas com a investigação, análise, promoção e coordenação de políticas públicas na área dos Direitos Humanos.

Já no dia 12 de março de 2013, no marco do encontro de coordenadores e subcoordenadores, Comissão Diretiva, Secretarias Executivas e Técnica da Mercocidades; que reuniu em Montevideo representantes das cidades da Argentina, Brasil, Chile, Uruguai e Venezuela, assinou-se um acordo para o trabalho e articulação conjunta entre Mercocidades e AUGM (Associação de Universidades Grupo Montevideu), que reúne 28 universidades públicas do MERCOSUL.

Com a assinatura deste acordo formam-se as bases para um trabalho conjunto que permitirá desenvolver um Observatório Urbano de Transferências e Inovações Tecnológicas Sociais, e a co-organização bianual dos encontros Cidades-Universidades.

Analisando as informações contidas no Informe (2012-2013) sobre os projetos, acordos e convênios que vem sendo desenvolvidos pelos municípios, pode-se concluir que a Rede parece estar se consolidando como um ator importante na construção da cidadania regional, e promovendo uma maior integração.

Conclusões

As reflexões contidas nesse artigo tiveram como objetivo compreender como a rede de cidades Mercocidades organiza sua atuação internacional e como tem sido um canal de integração da região. Buscou-se, num primeiro momento, discutir o contexto de transformações que vem ocorrendo no processo de globalização, considerando os principais enfoques teóricos relacionados ao tema. Para isso, foi apresentado o conceito de paradiplomacia, enfatizando-se a formação da rede internacional *Mercocidades*, sua trajetória e seus mecanismos de influência no contexto sul-americano.

A complexidade e a dinâmica dos espaços urbanos têm colocado permanentes desafios a seus gestores e demais organismos locais, no que diz respeito à construção de políticas capazes de intervir para a erradicação das condições de pobreza e exclusão

social. Espaços que produzem tais desigualdades, as cidades, tornam-se ao mesmo tempo, lugares privilegiados de formação de novos arranjos institucionais de fomento à reflexão sobre seus problemas e de construção de soluções compartilhadas e solidárias para seu enfrentamento (cf. PIMENTEL, 2008).

O estudo da Rede Mercocidades procurou compreender e identificar a atuação dos governos locais na formulação de projetos comuns, intercâmbio de experiências bem como os benefícios que a cooperação internacional fornece aos municípios. Para isso, optou-se por analisar, os fins e objetivos da Rede contidos em seu Estatuto, comparando-os aos resultados apontados em seu último relatório referente a 2012-2013.

A análise das ações desenvolvidas nesse período possibilitou a identificação de ferramentas que vem promovendo uma maior integração da região, tais como termos de cooperação, oficinas, encontros intermunicipais, parcerias para promoção da capacitação, projetos, contratos, dentro outros.

Neste sentido, a atuação dos governos locais em Rede pode ser um mecanismo viável para o intercâmbio entre as localidades desde que condições mínimas para o desenvolvimento das atividades sejam contempladas.

Apesar de serem significativas as conquistas da Rede Mercocidades, os desafios são ainda variados e amplos. Um deles diz respeito ao reconhecimento institucional e autonomia jurídica que são metas fundamentais para que esta Rede possa ampliar suas relações, garantindo um padrão de regionalização que contenha intensa atividade dos governos locais.

Mas já se pode destacar as contribuições que a participação em rede tem gerado para os municípios participantes. O ganho em aprendizado na formulação de políticas públicas voltadas para os problemas dos municípios, a possibilidade de trocar informações e projetos comuns com outros governos locais, a capacitação de funcionários das prefeituras que participaram dos projetos desenvolvidos e o diálogo comum entre municípios de regiões diversas, dentre outros.

Deste modo, conclui-se que o mecanismo de cooperação em rede pode contribuir tanto para o intercâmbio entre localidades com realidades específicas que dividam entre si suas experiências de gestão pública quanto para a melhoria das práticas de gestão pública dos municípios envolvidos.

Por fim, a rede de paradiplomacia das Mercocidades, a despeito dos seus problemas e desafios, tem se revelado como um canal formal importante para se criar

uma trajetória institucional de influência sobre o Mercosul, uma vez que as cidades participantes contribuem e influenciam as relações regionais entre Estados.

Referências Bibliográficas

CASTELLS, Manuel; GERHARDT, KlausBrandini. A sociedade em rede. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

YAHN FILHO, Armando G.. A inserção internacional de Campinas: aspectos conceituais. Perspectivas: Revista de Ciências Sociais (UNESP. Araraquara. Impresso), v. 30, p. 81-98, 2006.

ARON, Raymond. Paz e guerra entre as nações. Trad. Sérgio Bath. 2. ed. Brasília: UNB, 1986, p.51).

GRIFFITHS, Martin. 50 grandes estrategistas das Relações Internacionais. São Paulo: Contexto, 2004. 396p

CORGANO PRIETO, Noé. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, M. Inês e MARIANO, P. (orgs). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; UNESP/EDUSC, 2004. p. 251-282.

MATSUMOTO, Carlos Eduardo Hyga. As determinantes locais da paradiplomacia: O caso dos municípios brasileiros. Instituto de Relações Internacionais. Universidade de Brasília. 2011

SOLDATOS, P., An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign policy Actors, In: MICHELMANN, J. y SOLDATOS, P., Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units, Oxford: Clarendon Press, 1990. SENHORAS, E. M.; MOREIRA, F. de A.; VITTE, C. C. S. A geografia da paradiplomacia subnacional na América do Sul. *Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica*, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008. <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/352.htm>

GAMBINI, Priscila Truviz Hottz. Municípios Brasileiros na rede Mercocidades: segurança jurídica às ações internacionais. Universidade Católica de Santos. (Mestrado em Direito). Santos, 2008 Redes globais e redes de cidades. Revista eletrônica de Direito Internacional, v.1, p.1-36, 2007. Disponível em: <<http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/artigos/REDES%20GLOBAIS%20Priscila%20Gambini.pdf>

RODRIGUES, G. M. A.; SILVA, A. C. L. “Paz e Segurança Internacional: Estados, Municípios e o Mercosul”. Periódico Cenário Internacional, 24/08/2007. São Paulo: Cenário Internacional, 2007. Disponível em <cenariointernacional.com.br>. Acesso em 19 de dezembro de 2013.

BOISIER, Sergio. Modernidad y Territorio. Cuadernos del ILPES, Santiago, n. 42, 1996.

MOREIRA Fabiano de Araújo.; SENHORAS, Elói Martins.; VITTE, Claudete de Castro Silva. Geopolítica da Paradiplomacia Subnacional: Um estudo sobre a extroversão internacional dos municípios da rede de Mercocidades. 2011. Disponível em: <http://paradiplomacia.org/upload/downloads/f497435af5ae54cff21132973b05cba4geopol%C3%8Dtica%20da%20paradiplomacia%20subnacional.pdf>

DESSOTI, Fabiana Rita Pinto. Rede Mercocidades: Moldura institucional, objetivos e estrutura. In: CEDEC (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea), UNESP (Universidade Estadual Paulista), PUC-SP (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo) e FGV/SP (Fundação Getúlio Vargas, São Paulo). Gestão pública e inserção internacional das cidades. 2º Relatório Científico. São Paulo: CEDEC, UNESP, PUC/SP, FGV/SP, 2007.(p.263-188)

MERCOCIDADES, 2011. Disponível em <<http://mercociudades.org/node/2286>> Acesso em 11 de janeiro de 2014.

PIMENTEL, Fernando Damata. Revista do Observatório do Milênio de Belo Horizonte. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação da Prefeitura de Belo Horizonte. V. 1, nº 1(2008) de 2008. Belo Horizonte: SMPL, 2008.

VIGEVANI, T. Problemas para a atividade Internacional das unidades subnacionais: Estados e municípios brasileiros. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, vol. 21, n. 62, out. 2006.

Informe Secretaría Ejecutiva y Técnica 2012-2013. 22 de novembro de 2013. Disponível em: http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Publicaciones/InformeAnualPort_2012_2013.pdf