

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”  
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
SAN TIAGO DANTAS – UNESP, UNICAMP E PUC-SP

CAIRO GABRIEL BORGES JUNQUEIRA

Entre interesses e identidades, o que querem e o que são? A atuação internacional dos governos subnacionais argentinos e brasileiros no Mercosul (1995-2018)

SÃO PAULO

2019

CAIRO GABRIEL BORGES JUNQUEIRA

Entre interesses e identidades, o que querem e o que são? A atuação internacional dos governos subnacionais argentinos e brasileiros no Mercosul (1995-2018)

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores” na linha de pesquisa “Integração Regional  
Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Karina Lilia Pasquariello Mariano

SÃO PAULO

2019

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”  
Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais – Biblioteca  
Graziela Helena Jackyman de Oliveira – CRB 8/8635

J957 Junqueira, Cairo Gabriel Borges.  
Entre interesses e identidades, o que querem e o que são? : a atuação internacional dos governos subnacionais argentinos e brasileiros no Mercosul (1995-2018) / Cairo Gabriel Borges Junqueira. – São Paulo, 2019.  
379 f. : il.; 30 cm.

Orientador: Karina Lilia Pasquariello Mariano.

Tese (Doutorado em Relações Internacionais) –  
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, 2019.

1. Paradiplomacia. 2. Países do Mercosul – Relações exteriores. 3. Argentina – Relações exteriores – Países do Mercosul. 4. Brasil – Relações exteriores – Países do Mercosul. 5. MERCOSUL. I. Título.

CDD 327.8

## CAIRO GABRIEL BORGES JUNQUEIRA

Entre interesses e identidades, o que querem e o que são? A atuação internacional dos governos subnacionais argentinos e brasileiros no Mercosul (1995-2018)

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores” na linha de pesquisa “Integração Regional  
Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Karina Lilia Pasquariello Mariano

### BANCA EXAMINADORA

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Karina Lilia Pasquariello Mariano (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

---

Prof. Dr. Tullo Vigevani (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

---

Prof. Dr. Gilberto Marcos Antonio Rodrigues (Universidade Federal do ABC)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Fabiana Rita Dessotti (Universidade Federal de São Paulo)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Débora Figueiredo Mendonça do Prado (Universidade Federal de Uberlândia)

São Paulo, 28 de fevereiro de 2019.

À minha mãe, Celina (*in memoriam*), e minha esposa, Lívia,  
pelo amor incondicional e por compartilharem comigo a mesma profissão.

## AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001 (processo nº 99999.000423/2016-05).

Mãe, esta tese é para você! Obrigado por tudo! Infelizmente você não está mais entre nós, mas com certeza em um lugar melhor e cheio de paz. As saudades permanecerão por toda a vida e sempre recordarei do seu sorriso e abraços. Como eu sempre dizia: Força, estamos juntos! Você foi – e ainda é – uma guerreira que abriu mão de muita coisa em prol daqueles que amava. Sigamos!

Lívia, obrigado por todo amor e carinho. Desde 2010 me tornei uma pessoa melhor graças a você. Saiba que aqui há alguém que sempre fará o melhor para te ver feliz. Lembre-se daquela frase: “A felicidade só é real quando compartilhada.”. Obrigado por ter unido laços comigo em 2018 e ter me dado toda força necessária para seguir nas pesquisas do doutorado. Nossa vida juntos está apenas começando!

Pai, obrigado! Obrigado por demonstrar força nos momentos mais difíceis e por ser um excelente pai em diversas ocasiões. Continuaremos dividindo boas risadas por um bom tempo, churrasco e cervejas não faltarão (sem álcool no seu caso, lembre-se!). Tuti e Li, a distância nunca separou e nunca nos separará. Que continuemos uma trajetória unida e sempre buscando o diálogo. Que os encontros se tornem mais frequentes. Só tenho a agradecer por todo apoio dado a mim em toda vida por vocês. Alessandra e Marina, obrigado por compartilharem bons momentos.

Yuri, Kadu, Tcheco, Alan e Frutti, tenho por vocês um sentimento especial e uma grande amizade. Sou grato pelo apoio de sempre. Que não nos falte boas conversas e cervejas.

Agradeço àqueles que sempre estiveram comigo em Franca. Vó Estela, Titia e Tio Dindo, obrigado por continuarem sempre presentes e desejando o melhor para mim. Ivan, Fernanda, Camila, Marina, Lia e Eloy, obrigado por também constituírem minha família e sempre me receberem de braços abertos. Gordo, Adrena, Markin, Derik, Bigode, Alex e Linco, obrigado por manterem uma forte amizade que permanecerá por muito tempo!

Também agradeço àqueles que sempre estiveram comigo em São Paulo. Matheus, Patrícia, Rodrigo, Paula e Aline, obrigado por tornar a vida na grande capital mais reconfortante. Aqui cabe uma menção a todos e todas do San Tiago Dantas que dividiram

almoços e cafés comigo na correria da cidade.

Não poderia deixar de agradecer àqueles que estiveram diretamente envolvidos na minha profissão. Juliana, Sandra, Danilo, Buffa, Donegá, Sumara, Jorgim, Tchuca, Carol e Pedro, sou muito grato por ter dividido excelentes momentos com vocês na UNAERP. Isabela, Giovana e Grazi, muito obrigado por todo apoio prestado nesses anos no San Tiago Dantas.

Um especial agradecimento ao Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe (DRI/UFS), ao qual me juntei em setembro de 2018, e onde os professores e funcionários me receberam de braços abertos. Um abraço especial em Érica, Lucas, Thiago, Corival e Geraldo, pelo suporte dado nos momentos em que chegava em Aracaju em meio ao turbilhão do final da tese e início de uma nova jornada.

Também agradeço aos professores e grupos de pesquisa que estiveram comigo nessa jornada. Regina, Samuel e Suzeley, muito obrigado por se tornarem grandes mestres na pesquisa e na vida. A UNESP/Franca e o San Tiago Dantas serão referências para mim sempre. Um obrigado especial ao Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (NEPPs) e ao pessoal do Observatório de Regionalismo (ODR) vinculado à Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI).

Karina, agradeço enormemente pelo companheirismo, pelas gentilezas, por ter me orientado e ter sido uma excelente mentora durante os quatro anos do doutorado. Professores Tullo, Gilberto, Fabiana e Débora, muito obrigado por aceitarem o convite à banca de defesa e por se dedicarem à nossa agenda de pesquisa em comum.

Sou grato à CAPES por ter financiado grande parte da minha pesquisa e por ter proporcionado o período de doutorado sanduíche na Faculdade de Ciências Sociais da Universidade de Buenos Aires (UBA) contando com o auxílio e o apoio do Prof. Damián Paikin.

Por fim, um grande agradecimento aos professores, técnicos e gestores argentinos e brasileiros envolvidos diretamente com as relações internacionais subnacionais que dedicaram tempo para meu estudo de campo, seja na realização das 45 entrevistas e na aplicação de questionários com 33 respostas adquiridas. Precisamos aumentar nosso diálogo para fortalecer a área. Vida longa aos atores subnacionais e à integração regional!

A lista é pequena, mas o coração é gigante. Se esqueci de mencionar alguém, saiba que estará em meus pensamentos. Sigamos!

Pois nada tem valor para o homem enquanto homem, se o não puder fazer com paixão (Max Weber – A Ciência como Vocação).



## RESUMO

Na década de 1990, blocos regionais e governos subnacionais aumentaram qualitativa e quantitativamente suas proeminências nas relações internacionais por meio da divisão de demandas que antes eram prerrogativas dos Estados. A integração regional acabou por representar a geração de novos processos, bem como de regras e ordenamentos que ora dependiam dos interesses dos governos centrais e ora se estendiam para outras esferas e temas. Nesse sentido, os atores subnacionais encontraram no nível regional uma configuração institucional cujas estruturas possibilitaram uma área de atuação para o desenvolvimento de suas atividades. A tese objetivou refletir sobre a problemática da atuação e da participação subnacional no Mercosul focando-se nas províncias, nos estados federados e nas cidades argentino-brasileiras no interior das três instituições de representação subnacional do bloco, a Mercocidades, o FCCR e sua predecessora REMI, procurando averiguar o que demandou suas criações e manutenções ao longo do tempo, bem como buscando compreender quais são os atores, o que eles procuram e como se relacionam nessas instituições. As pesquisas se basearam em um marco teórico-conceitual proveniente do Neofuncionalismo, Intergovernamentalismo, Governança Multi-Nível e Construtivismo, sustentado na metodologia de Estudo de Caso. Além das pesquisas bibliográficas e documentais, foram realizadas entrevistas e aplicados questionários para análise de uma amostra envolvendo 40 governos subnacionais da Argentina e do Brasil. Conclui-se que existe uma diversidade em torno dos interesses, objetivos, agendas, expectativas e limitações desses governos em torno de suas relações internacionais. O Mercosul apresenta uma arena de maior potencial às cidades, principalmente as grandes, aos governos locais com maior vontade política por parte de seus representantes e para aqueles localizados em regiões de fronteira. São apresentadas características particulares do Mercosul, da Argentina, do Brasil e de seus governos subnacionais auxiliando no entendimento de um fenômeno internacional muito recente que demanda estudos constantes. Os governos subnacionais não devem ser tratados de forma coesa, mas sim com diferenciações, o que acaba por relativizar a afirmação categórica da literatura especializada em dizer que os blocos regionais representam esferas de potencial para as subnacionalidades de maneira geral. Assim, o Mercosul poderia trazer maior efetividade aos atores subnacionais a partir da construção de um projeto conjunto entre eles não pautado em interesses particulares.

Palavras-chave: Atores Subnacionais. Paradiplomacia. Mercosul. Argentina. Brasil.

## ABSTRACT

During the 1990s, regional blocs and subnational governments increased qualitatively and quantitatively its prominences in international relations through the division of demands that were previously national discretions. Regional integration generated new processes, and rules and frameworks that depend on the interests of central governments are now being extended to other spheres and themes. Subnational actors found at the regional level an institutional setting whose structures have enabled the development of its activities in the international environment. The thesis aimed to reflect on the problems of subnational action and participation in MERCOSUR focusing on the provinces, federated states and Argentinean-Brazilian cities participation on three sub-national representation institutions of the block, the Mercocities, the Committee of Municipalities, States, Provinces and Departments of MERCOSUR (CCRM) and your predecessor REMI. The aim was to find out the institutions' creation and maintenance over time. We also intended to understand what are the actors, what they are looking for and how are their relationship inside these institutions. The research was based on a theoretical and conceptual landmark, deriving on neofunctionalism, intergovernmentalism, multi-level governance and constructivism, sustained in the Case Study method. In addition to the bibliographical and documentary investigations, interviews and questionnaires were applied for the analysis sample involving 40 Argentinean and Brazilian subnational governments. It is concluded that these governments have different interests, objectives, agendas, expectations and limitations around their international relations. The investigation shows that MERCOSUR offers more potential to cities, especially large ones, local governments with greater political will on the part of their representatives and those located in border regions. We present certain characteristics of MERCOSUR, Argentina, Brazil and their subnational governments advancing in the understanding of a very recent international phenomenon that demands constant studies. Thus, subnational governments should not be treated as a cohesive group, but with differentiation, which ultimately relativizes the categorical assertion of the specialized literature in saying that the regional blocs represent potential spheres for the sub-nationalities in general. Therefore, MERCOSUR could bring greater effectiveness to subnational actors through the construction of a joint project among them not based on private interests.

Key-words: Subnational Actors. Paradiplomacy. MERCOSUR. Argentina. Brazil

## RESUMEN

En la década de 1990, bloques regionales y gobiernos subnacionales aumentaron cualitativa y cuantitativamente sus prominencias en las relaciones internacionales a través de la división de las demandas que previamente fueron discrecionalidad nacional. La integración regional ha resultado en la generación de nuevos procesos, así como de normas y marcos que dependían de los intereses del gobierno central y ahora han extendido a otros ámbitos y temas. En este sentido, los actores subnacionales encuentran al nivel regional un escenario institucional cuyas estructuras han permitido un área de actuación para el desarrollo de sus actividades en el entorno internacional. La tesis ha propuesto reflexionar sobre los problemas de actuación y participación subnacional en MERCOSUR centrándose en las provincias, estados federados y ciudades de Argentina y Brasil en el interior de las tres instituciones de representación subnacional del bloque, la Red Mercocidades, el FCCR y su predecesora REMI, tratando de averiguar lo que exigió a sus creaciones y mantenimientos en el tiempo, así como tratando de entender cuáles son los actores, qué están buscando y cómo se relacionan en estas instituciones. Las investigaciones fueron basadas en un referente teórico y conceptual procedente del Neofuncionalismo, Intergubernamentalismo, Gobernanza Multinivel y Constructivismo, sostenido en la metodología de Estudio de Caso, además de las investigaciones bibliográficas y documentales, se aplicaron entrevistas y cuestionarios para el análisis de una muestra de 40 gobiernos subnacionales de Argentina y de Brasil. Se concluye que existe una diversidad de intereses, objetivos, agendas, expectativas y limitaciones de estos gobiernos en sus relaciones internacionales. MERCOSUR ofrece un mayor potencial a las ciudades más grandes, los gobiernos locales con una mayor voluntad política por parte de sus representantes y los ubicados en las regiones fronterizas. Se presentan ciertas características particulares del MERCOSUR, Argentina, Brasil y sus gobiernos subnacionales asistiendo en la comprensión de un fenómeno internacional muy reciente que exige constantes estudios. Así, los gobiernos subnacionales no deben ser tratados de modo único y coherente, pero con diferenciaciones, en última instancia, que detraen la afirmación categórica de la literatura especializada en decir que los bloques regionales representan ámbitos potenciales para las subnacionalidades en general. El MERCOSUR podría traer una mayor eficacia a los actores subnacionales a partir de la construcción de un proyecto conjunto entre ellos y no en función de intereses particulares.

Palabras clave: Actores Subnacionales. Paradiplomacia. MERCOSUR. Argentina. Brasil.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Os níveis de análise das Relações Internacionais .....	44
Figura 1 – Organograma Institucional do Mercosul .....	87
Gráfico 1 – Evolução dos Membros da Mercocidades .....	103
Quadro 2 – Membros da Mercocidades divididos por país .....	103
Figura 2 – Organograma Oficial da Mercocidades .....	105
Quadro 3 – Membros do FCCR por Capítulo Nacional .....	128
Figura 3 – Estrutura Geral do FCCR .....	128
Quadro 4 – Critérios de seleção e atores subnacionais argentinos .....	147
Mapa 1 – Províncias do Nordeste Argentino (NEA) .....	167
Mapa 2 – Províncias do norte da Argentina integrantes do ZICOSUL .....	169
Mapa 3 – Principais cidades gêmeas fronteiriças da Argentina .....	174
Quadro 5 – Quadro resumitivo das SMRI argentinas .....	177
Quadro 6 – Elementos de análise dos atores subnacionais argentinos .....	181
Quadro 7 – Elementos de análise da FAM .....	181
Quadro 8 – Elementos de análise de CABA .....	183
Quadro 9 – Elementos de análise de Esteban Echeverría .....	185
Quadro 10 – Elementos de análise de General Alvear .....	186
Quadro 11 – Elementos de análise de Quilmes .....	188
Quadro 12 – Elementos de análise de La Plata .....	190
Quadro 13 – Elementos de análise de Morón .....	192
Quadro 14 – Elementos de análise de San Antonio de Areco .....	194
Quadro 15 – Elementos de análise de Monte Caseros .....	195
Quadro 16 – Elementos de análise de Rosário .....	198
Quadro 17 – Elementos de análise de Tandil .....	201
Quadro 18 – Elementos de análise de Santa Fé .....	203
Quadro 19 – Elementos de análise de Misiones (Província) .....	205
Quadro 20 – Elementos de análise de Corrientes (Província) .....	208
Quadro 21 – Elementos de análise de Santa Fé (Província) .....	211
Quadro 22 – Elementos de análise dos Casos Complementares Argentinos .....	213
Quadro 23 – Critérios de seleção e atores subnacionais brasileiros .....	222
Mapa 4 – A fronteira oeste do Brasil .....	238

Mapa 5 –	Distribuição espacial das cidades brasileiras .....	239
Mapa 6 –	Estados federados brasileiros membros do CODESUL .....	240
Mapa 7 –	Cidades gêmeas na fronteira brasileira .....	247
Quadro 24 –	Quadro resumitivo das SMRI brasileiras .....	250
Quadro 25 –	Elementos de análise dos atores subnacionais brasileiros .....	253
Quadro 26 –	Elementos de análise de Guarulhos .....	254
Quadro 27 –	Elementos de análise de Belo Horizonte .....	258
Quadro 28 –	Elementos de análise de Bagé .....	260
Quadro 29 –	Elementos de análise da ABM .....	263
Quadro 30 –	Elementos de análise de Salvador .....	265
Quadro 31 –	Elementos de análise de Uberlândia .....	268
Quadro 32 –	Elementos de análise da CNM .....	270
Quadro 33 –	Elementos de análise de Porto Alegre .....	273
Quadro 34 –	Elementos de análise de Santo André .....	277
Quadro 35 –	Elementos de análise de Rio de Janeiro .....	280
Quadro 36 –	Elementos de análise de São Paulo .....	283
Quadro 37 –	Elementos de análise da FNP .....	288
Quadro 38 –	Elementos de análise de Minas Gerais (Estado Federado) .....	290
Quadro 39 –	Elementos de análise de São Paulo (Estado Federado) .....	292
Quadro 40 –	Elementos de análise de Mato Grosso do Sul (Estado Federado) .....	294
Quadro 41 –	Elementos de análise dos Casos Complementares Brasileiros .....	296

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Histórico Financeiro da Mercocidades .....	114
Tabela 2 – Ranking e Avaliação das UTs da Mercocidades .....	116

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
ABM	Associação Brasileira de Municípios
ACRI	Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais
AECID	Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
AFEPA	Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares
AICE	Associação Internacional de Cidades Educadoras
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre-Comércio
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
AL-LAS	Aliança Eurolatinoamericana de Cooperação entre Cidades
AR	Argentina
ARF	Assessoria de Relações Federativas
ATACALAR	Comitê de Integração Chile-Argentina
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BRDE	Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
C 40	Grupo das Grandes Cidades Líderes pelo Clima
CABA	Cidade Autônoma de Buenos Aires
CAF	Comitê de Articulação Federativa
CAF	Cooperação Andina de Fomento
CAN	Comunidade Andina
CARI	Conselho Argentino para as Relações Internacionais
CCM	Comissão de Comércio do Mercosul
CEBRI	Centro Brasileiro de Relações Internacionais
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEDEC	Centro de Estudos de Cultura Contemporânea
CEERI	Centro de Estudos e Estratégias em Relações Internacionais
CEFIR	Centro de Formação para a Integração Regional
CELAC	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CeRPI	Centro de Reflexão em Política Internacional

CEsPI	Centro de Estudos de Política Internacional
CGLU	Rede Mundial de Cidades, Governos Locais e Regiões
CID	Cooperação Internacional Descentralizada
CIDEU	Centro Ibero Americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano
CMC	Conselho do Mercado Comum
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CODEN	Conselho de Desenvolvimento de Uberlândia
CODESUL	Conselho de Desenvolvimento e Integração do Sul
COMRI	Conselho Municipal de Relações Internacionais
COMUN	Comitê de Municípios
COP	Conferência sobre Mudanças Climáticas
COSIPLAN	Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
CPC	Comissão Parlamentar Conjunta
CR	Comitê das Regiões
CRECENEA	Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino
CRI	Coordenadoria de Relações Internacionais
CRIES	Coordenação Regional de Investigações Econômicas e Sociais
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DEM	Partido Democratas
EC	Estudo de Caso
ECO 92	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
FAL	Fórum de Autoridades Locais para Inclusão Social e Democracia
FALP	Fórum Mundial de Autoridades Locais Periféricas para Metrôpoles Solidárias
FAM	Federação Argentina de Municípios
FCCP	Foro de Consulta e Concertação Política do Mercosul
FCCR	Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul
FCES	Foco Consultivo Econômico-Social
FLACMA	Federação Latino-Americana de Cidades, Municípios e Associações
FLACSO	Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
FNP	Frente Nacional de Prefeitos
FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mer-



	cosul
FONARI	Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais
FSM	Fórum Social Mundial
FUNAG	Fundação Alexandre de Gusmão
FURG	Universidade Federal do Rio Grande
GAHIF	Grupo <i>Ad Hoc</i> de Integração Fronteiriça do Mercosul
GIP	Grupo de Integração Produtiva
GMC	Grupo Mercado Comum
GMN	Governança Multi-Nível
GNC	Governos Não Centrais
GTIF	Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça
GTIP	Grupo de Trabalho de Integração Produtiva
Habitat	Conferência sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável
ICLEI	Governos Locais para a Sustentabilidade
IIGG	Instituto de Investigações Gino Germani
IIRSA	Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
INDEC	Instituto Nacional de Estatísticas e Censo da Argentina
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPPDH	Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos do Mercosul
IREL/UnB	Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília
ISM	Instituto Social do Mercosul
JICA	Agência de Cooperação Internacional do Japão
Mercocidades	Rede de Cidades do Mercosul
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MI	Ministério da Integração Nacional
MRE	Ministério de Relações Exteriores
NEA	Nordeste Argentino
NEPPs	Núcleo de Estudos em Políticas Públicas
NEPRI/UFPR	Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade Federal do Paraná
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OEA	Organização dos Estados Americanos
OIs	Organizações Internacionais
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
OPAS	Organização Pan-Americana de Saúde
Parlasul	Parlamento do Mercosul
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPT	Presidência Pró-Tempore do Mercosul
PROLAM/USP	Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTI	Parque Tecnológico de Itaipu
PUC-MG	Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
PUC-SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
RAMCC	Rede Argentina de Municípios frente ao Câmbio Climático
REMI	Reunião Especializada de Municípios e Intendências do Mercosul
RI	Relações Internacionais
Rio+20	Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável
R20	Fórum Global de Associações e Regiões e Regiões de Ação Climática
SAF/PR	Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República do Brasil
SEAI	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEBRAE	Secretaria Especial para os Assuntos Internacionais
Sedai	Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais
SGT 18	Subgrupo de Trabalho 18 de Integração Fronteiriça do Mercosul
SM	Secretaria do Mercosul
SMARI	Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais
SMRI	Secretaria Municipal de Relações Internacionais
SSRI	Subsecretaria de Relações Internacionais

STPM	Secretaria Técnica Permanente das Mercocidades
SUINS/MRECIC	Subsecretaria de Relações Institucionais e Diplomacia Pública do Ministério de Relações Exteriores e Culto
TEC	Tarifa Externa Comum
TIP	Trabalhos de Investigação em Paradiplomacia
TPR	Tribunal Permanente de Revisão
UBA	Universidade de Buenos Aires
UCALP	Universidade Católica de La Plata
UCCI	União de Cidades Capitais Ibero-Americanas
UdelaR	Universidade de la República
UE	União Europeia
UFGD	Universidade Federal da Grande Dourados
UFMS	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UFPeI	Universidade Federal de Pelotas
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
UIM	União Ibero-americana de Municipalistas
UNaF	Universidade Nacional de Formosa
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
UNESP	Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
UNINTER	Centro Universitário Internacional
UNLP	Universidade Nacional de La Plata
UNMdP	Universidade Nacional de Mar del Plata
UNQUI	Universidade Nacional de Quilmes
UNR	Universidade Nacional de Rosário
UPS	Unidade de Participação Social
UT	Unidade Temática das Mercocidades
UY	Uruguai
ZICOSUL	Zona de Integração do Centro-Oeste da América do Sul

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>22</b>
<b>2</b>	<b>MUDANÇAS INTERNACIONAIS, DEMANDAS REGIONAIS E ATORES SUBNACIONAIS: BASE CONCEITUAL E TEÓRICA DA PARADIPLOMACIA .....</b>	<b>39</b>
<b>2.1</b>	<b>Os níveis de análise das Relações Internacionais e a relação doméstico-internacional .....</b>	<b>43</b>
<b>2.2</b>	<b>O debate sobre a paradiplomacia, a transformação do conceito e suas aplicações nos casos da Argentina e do Brasil .....</b>	<b>48</b>
<b>2.3</b>	<b>Uma abordagem teórica à paradiplomacia: das concepções institucionais às construtivistas .....</b>	<b>61</b>
<b>2.3.1</b>	<b>Neofuncionalismo: teoria de integração, supranacionalidade e efeito spill-over .....</b>	<b>64</b>
<b>2.3.2</b>	<b>Intergovernamentalismo Neoliberal: institucionalismo, participação doméstica e decisões estatais .....</b>	<b>68</b>
<b>2.3.3</b>	<b>Governança Multi-Nível: atores supra e subnacionais e as decisões coletivas .....</b>	<b>71</b>
<b>2.3.4</b>	<b>Construtivismo: subjetividade, processos de interação e identidade entre os atores .....</b>	<b>75</b>
<b>2.4</b>	<b>Considerações parciais .....</b>	<b>81</b>
<b>3</b>	<b>A DIMENSÃO SUBNACIONAL NO MERCOSUL: DAS MERCOCIDADES AO FCCR .....</b>	<b>83</b>
<b>3.1</b>	<b>A integração regional mercosulina entre avanços e retrocessos .....</b>	<b>83</b>
<b>3.2</b>	<b>Os primórdios da integração subnacional: o caso da Rede de Cidades do Mercosul (Mercocidades) .....</b>	<b>97</b>
<b>3.3</b>	<b>Da tentativa frustrada à institucionalização subnacional: os casos da Reunião Especializada de Municípios e Intendências (REMI) e do Foro Consultivo de Municípios, Estados, Federados e Departamentos do Mercosul (FCCR) .....</b>	<b>118</b>
<b>3.4</b>	<b>Considerações parciais .....</b>	<b>142</b>
<b>4</b>	<b>OS ATORES SUBNACIONAIS ARGENTINOS: VARIÁVEIS INTERNAS E O MERCOSUL .....</b>	<b>145</b>
<b>4.1</b>	<b>A internacionalização subnacional na Argentina: variáveis e</b>	

	<b>problematizações .....</b>	<b>148</b>
4.1.1	Federalismo Argentino .....	148
4.1.2	Mudanças constitucionais e marco jurídico .....	156
4.1.3	Cooperação transfronteiriça e políticas de fronteira .....	165
4.1.4	Cooperação Internacional Descentralizada e funcionalismo público municipal .....	175
<b>4.2</b>	<b>A internacionalização subnacional na Argentina: retratos sobre o Mercosul .....</b>	<b>180</b>
4.2.1	Federação Argentina de Municípios (FAM) .....	181
4.2.2	Cidade Autônoma de Buenos Aires (CABA) .....	183
4.2.3	Esteban Echeverría .....	185
4.2.4	General Alvear .....	186
4.2.5	Quilmes .....	188
4.2.6	La Plata .....	190
4.2.7	Morón .....	192
4.2.8	San Antonio de Areco .....	194
4.2.9	Monte Caseros .....	195
4.2.10	Rosário .....	198
4.2.11	Tandil .....	201
4.2.12	Santa Fé .....	203
4.2.13	Misiones (Província) .....	205
4.2.14	Corrientes (Província) .....	208
4.2.15	Santa Fé (Província) .....	211
4.2.16	Casos complementares: Río Grande, Salta, Córdoba, Buenos Aires (Província), Mendoza (Província) e Tucumán (Província) .....	213
<b>4.3</b>	<b>Considerações parciais .....</b>	<b>218</b>
<b>5</b>	<b>OS ATORES SUBNACIONAIS BRASILEIROS: VARIÁVEIS INTERNAS E O MERCOSUL .....</b>	<b>221</b>
<b>5.1</b>	<b>A internacionalização subnacional no Brasil: variáveis e problematizações .....</b>	<b>222</b>
5.1.1	Federalismo Brasileiro .....	222
5.1.2	Mudanças constitucionais e marco jurídico .....	231
5.1.3	Cooperação transfronteiriça e políticas de fronteira .....	237

5.1.4	Cooperação Internacional Descentralizada e funcionalismo público municipal .....	249
<b>5.2</b>	<b>A internacionalização subnacional no Brasil: retratos sobre o Mercosul</b>	<b>253</b>
5.2.1	Guarulhos .....	254
5.2.2	Belo Horizonte .....	258
5.2.3	Bagé .....	260
5.2.4	Associação Brasileira de Municípios (ABM) .....	263
5.2.5	Salvador .....	265
5.2.6	Uberlândia .....	268
5.2.7	Confederação Nacional de Municípios (CNM) .....	270
5.2.8	Porto Alegre .....	273
5.2.9	Santo André .....	277
5.2.10	Rio de Janeiro .....	280
5.2.11	São Paulo .....	283
5.2.12	Frente Nacional de Prefeitos (FNP) .....	288
5.2.13	Minas Gerais (Estado Federado) .....	290
5.2.14	São Paulo (Estado Federado) .....	292
5.2.15	Mato Grosso do Sul (Estado Federado) .....	294
5.2.16	Casos Complementares: Rio Grande, Contagem, Rio de Janeiro (Estado) e Rio Grande do Sul (Estado) .....	296
<b>5.3</b>	<b>Considerações Parciais</b> .....	<b>301</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>305</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>312</b>
	<b>APÊNDICE A – LISTA DE ENTREVISTAS E QUESTIONÁRIOS</b> .....	<b>352</b>
	<b>APÊNDICE B – DOCUMENTOS: ENTREVISTAS</b> .....	<b>359</b>
	<b>APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO 1</b> .....	<b>364</b>
	<b>APÊNDICE D – QUESTIONÁRIO 2</b> .....	<b>368</b>
	<b>APÊNDICE E – ARGENTINA NAS MERCOCIDADES</b> .....	<b>370</b>
	<b>APÊNDICE F – BRASIL NAS MERCOCIDADES</b> .....	<b>376</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Nas relações internacionais, a década de 1990 emergiu como um período de reticências e dúvidas, mas com uma característica ímpar de destaque para a tese que ora se apresenta: a emergência e o surgimento dos novos atores internacionais. Atores internos ao Estado e até mesmo não-estatais estimularam suas projeções internacionais. Opinião pública, mídia, universidades, câmaras de comércio, sindicatos, partidos políticos, grupos religiosos, sociedades civis e burocracias passaram a fazer parte do cotidiano das relações internacionais de uma maneira mais ativa.

A presente tese de doutorado iniciou-se com uma pergunta específica: o que seria, de fato, um ator internacional? É uma unidade do Sistema Internacional capaz de mobilizar recursos, exercer influência sobre outros atores e gozar de relativa autonomia (BARBÉ, 1995, p. 117). Para Roberto Russell (2010, p. 84), o que caracteriza um ator internacional, além dos pontos supracitados, é a continuidade na importância das funções desenvolvidas pelo mesmo, seja ele uma autoridade, organismo, grupo ou indivíduo que desempenha um determinado papel internacional. Adotamos ambas as concepções como base para caracterizarmos os governos subnacionais enquanto atores, pois cidades, províncias e estados federados, por exemplo, movimentam recursos, têm ações, funções e papéis de impacto nas relações internacionais, além de possuírem autonomia relativa para tanto.<sup>1</sup>

Como reflexo do aumento do número de atores surgidos na metade do século XX, enfatizando-se o papel das Organizações Internacionais (OIs), a partir da década de 1970 o mundo começou a presenciar sinais do que Robert Keohane e Joseph Nye (2005) denominaram de interdependência: crescimento recíproco entre países através do fluxo de dinheiro, informação, bens e pessoas. Como consequência, aos atores foram requeridas ações pautadas na negociação e na coordenação política, aumentando o que os próprios autores denominam de cooperação.

A intensificação dos processos de integração regional, ou seja, do estabelecimento de regras comuns, regulamentos e políticas para determinada região (MATTLI, 1999, p. 44), representou esse maior grau de ordem internacional. O maior vínculo de cooperação entre

---

<sup>1</sup> Para uma definição e diferenciação precisa entre os termos *atores subnacionais* e *governos subnacionais*, verificar Bueno (2010). Evidencia-se que a alcunha *governos* implica, sobretudo, na existência das partes constituintes do Estado, enquanto *atores* necessariamente refere-se aos seus processos de internacionalização. Como na presente tese a análise centra-se na atuação subnacional no Mercado Comum do Sul (Mercosul), utiliza-se sobremaneira ao longo do texto a expressão *atores subnacionais*. O debate sobre a questão da autonomia dar-se-á especificamente nas seções 4 e 5 para o trato da Argentina e do Brasil, especificamente nas subseções sobre Federalismo e Questão Constitucional.

países adjacentes e próximos estimulou um novo período do regionalismo em que a descentralização do Sistema Internacional tornou-se mais latente e redefiniu o papel do Estado, o qual passou a adquirir um caráter multidimensional dando um novo impulso para outros atores no seio da integração, propriamente dita (MARIANO, 2007).

Também como resultado dessa aproximação entre países, os denominados atores subnacionais adquiriram voz e aumentaram suas influências perante os atores clássicos, notadamente os Estados e as OIs, e as forças transnacionais do Sistema, exemplificadas por Marcel Merle (1984) como sendo Organizações Não Governamentais (ONGs) e empresas transnacionais. Cidades, municípios, estados federados, províncias, departamentos, regiões e quaisquer outros entes políticos circunscritos à jurisdição dos Estados são os principais exemplos de subnacionalidades e, atualmente, também são considerados atores internacionais. Conforme estabelece Ironildes Bueno (2010, p. 345), os atores subnacionais são:

Partes constituintes dos estados nacionais atuando na esfera internacional ou interagindo com temas de dimensão internacional. Diferem-se das Organizações Internacionais Não-Governamentais (OING) e das Corporações Transnacionais (CTN), uma vez que são atores estatais, ainda que não falem em nome de um estado nacional ou uma organização internacional. Podem ser representantes tanto do governo (poder Executivo), do parlamento (poder Legislativo) ou da magistratura (poder Judiciário) dos entes constitutivos de um determinado estado nacional (estados, províncias, cantões, regiões, *prefeituras*, departamentos, *Länder*, *Oblasts*, municípios, condados, distritos, etc). (BUENO, 2010, p. 345).

O processo de projeção exterior ou inserção internacional dos governos subnacionais, ou seja, a consolidação de acordos, pactos, projetos ou até mesmo diálogos com autoridades governamentais externas aos Estados hospedeiros, não é um fenômeno novo no nosso campo de estudos. Entretanto, aparece aqui como novidade o fato da área acadêmica de Relações Internacionais (RI) ter concretizado esse debate e ter criado bases epistêmicas para seu estudo, mormente na década de 1990, embora existam relatos de que a partir dos anos 1970 já existiam trabalhos acadêmicos sobre essa matéria (ZERAOU, 2013). Foi exatamente no ano de 1990 que o professor canadense Panayotis Soldatos (1990) cunhou o termo e o tema central da presente tese: a paradiplomacia, cuja definição minimalista seria a inserção internacional dos governos subnacionais. Segundo o autor, paradiplomacia significa diplomacia paralela (SOLDATOS, 1990) e mais extensivamente representa a:

Inserção internacional de atores subnacionais; ação direta internacional por parte dos atores subnacionais que complementam e desafiam as políticas centrais do Estado; inserção internacional das regiões por razões econômicas, culturais ou políticas; atividade internacional de governos não centrais que relacionam forças domésticas e internacionais. (JUNQUEIRA, 2014, p. 233).

Vale destacar que a diplomacia em si compreende a condução de negócios estrangeiros de uma nação e é conformada pelo diplomata, responsável pela defesa dos



interesses de seu país, pois o mesmo é funcionário de Estado e não de governo. A diplomacia é um dos principais instrumentos da Política Externa estatal, a qual representa o conjunto de interesses, decisões políticas e ações do Estado no seu relacionamento com seus semelhantes e OIs (CERVO, 2008).

Deste modo, então, poderíamos também falar na existência do paradiplomata ou diplomata local, o chefe ou a autoridade pública encarregada das relações externas das subnacionalidades e dotada de direitos para exercer tal papel. Mesmo com exceções de desarmonia e fragmentação envolvendo o âmbito nacional, na maioria dos casos a internacionalização subnacional preza por laços cooperativos entre as partes, sendo política benéfica à condução das próprias diretrizes de Política Externa dos Estados-nação.

Como os atores subnacionais são entidades internas ao governo central, torna-se mister acentuar que suas excursões externas dependem diretamente do grau de abertura política propiciado por este último. Registra-se que nesse ponto encontra-se uma das características mais peculiares e intrincadas de análise da paradiplomacia, haja vista que cada país – lê-se governo central – apresenta um sistema político e uma divisão de poderes distintos. No caso específico do Mercosul há argumentações sustentando que a diferença de organizações políticas entre os seus Estados membros é um empecilho para a organização dos atores subnacionais a nível regional. Enquanto Argentina, Brasil e Venezuela<sup>2</sup> são federações, Paraguai e Uruguai são mais centralizados e isso infere diretamente na forma de organização interna dos países, bem como no *modus operandi* do próprio bloco regional, que no caso mercosulino apresenta-se como intergovernamental, ou seja, suas instâncias são capitaneadas somente por chefes de Estado e não por entidades supranacionais (CABALLERO, 2011).

A paradiplomacia desenvolve-se tanto em governos mais centralizados quanto em mais abertos, as Federações, para as quais a literatura sobre paradiplomacia desenvolveu especial ênfase (KUZNETSOV, 2015; LECOURE; MORENO, 2001; RIBEIRO, 2009; TAVARES, 2016). Para os primeiros casos, China e Espanha são exemplos de países com acentuada inserção internacional subnacional. Mesmo assim, em Federações os atores subnacionais possuem mais margem de manobra e em países como Canadá, Estados Unidos, México, Alemanha e África do Sul a paradiplomacia é considerada uma política empírica e benéfica aos poderes centrais. O mesmo pode ser afirmado para os casos da Argentina e do Brasil – analisados nas Seções 4 e 5 –, países que fortaleceram seus aparatos federativos e

---

<sup>2</sup> A Venezuela encontra-se suspensa do Mercosul desde dezembro de 2016 por não ter incorporado internamente algumas legislações regionais, de acordo com comunicado conjunto emitido pelos países membros na data em questão.

subnacionais sobretudo a partir das décadas de 1980 e 1990 acompanhando seus processos de redemocratização após longos períodos ditatoriais.

Tal relação ocorre porque o sistema federal é uma forma de organização que caracteriza o Estado pela autonomia territorial em que coexistem o governo federal e os governos membros descentralizados (BRANCO; KULGEMAS, 2005).<sup>3</sup> Além desse sistema, a literatura atesta que existem outros dois modelos de gestão da paradiplomacia, modelos estes que são configurações ou patamares políticos que facilitam a inserção internacional dos atores subnacionais, sejam eles as redes e os processos de integração regional.

As redes são consideradas nós interconectados (CASTELLS, 1999, p. 566) que estabelecem vínculos e encurtam distâncias entre indivíduos e organizações. Compreendem um mecanismo bastante utilizado pelas cidades para promover a troca de informação e fomentar a cooperação em determinadas áreas a exemplo da saúde, educação, meio-ambiente, direitos humanos, esporte, saneamento, tecnologia e cultura. (MENEGETTI NETO, 2005). Em âmbito internacional a Rede Mundial de Cidades, Governos Locais e Regiões (CGLU)<sup>4</sup> é uma das mais conhecidas, criada em 2004 com o objetivo de representar os interesses subnacionais na Organização das Nações Unidas (ONU). Já em matéria regional evidencia-se o papel desempenhado pela Rede de Cidades do Mercosul (Mercocidades)<sup>5</sup>, também nosso objeto de estudo, criada em 1995 e possuindo o objetivo de promover a inserção das cidades de países membros e associados do bloco na integração regional.

Relacionando-se diretamente ao primeiro ponto, os atores subnacionais encontraram nos blocos regionais a oportunidade de aumentarem seus diálogos externos. Isso começou principalmente na União Europeia (UE) e consolidou-se com a criação do Comitê das Regiões (CR)<sup>6</sup>, instituição gerada para atender as demandas regionais e locais a nível supranacional. Em virtude do seu histórico integracionista, a UE começou a ser observada como modelo de gestão por outras organizações (MALAMUD; SCHMITTER, 2006) e posteriormente essa realidade passou a ser vista em outras partes do mundo, afetando inclusive o Mercosul em virtude da já citada criação das Mercocidades. Tal Rede representou o corolário para as cidades sul-americanas na década de 1990, período em que as forças da globalização

---

<sup>3</sup> Sobre a temática do Federalismo vale destacar o trabalho desenvolvido pelo *Forum of Federations*, organização internacional sediada no Canadá que procura trocar experiências e *know-how* entre os países membros. Segundo consta no site oficial, nas palavras de John Kincaid (2002) o Federalismo é um sistema de auto-governo voluntário e com regras compartilhadas entre os diferentes níveis políticos. Mais informações podem ser encontradas diretamente no site oficial da organização: <[www.forumfed.org](http://www.forumfed.org)>.

<sup>4</sup> Mais informações podem ser encontradas diretamente no site oficial da Rede: <[www.uclg.org](http://www.uclg.org)>.

<sup>5</sup> Mais informações podem ser encontradas diretamente no site oficial da Rede: <[www.mercociudades.org](http://www.mercociudades.org)>. Análise mais pormenorizada das Mercocidades pode ser encontrada na subseção 3.2.

<sup>6</sup> Mais informações podem ser encontradas diretamente no site oficial do Comitê: <[www.cor.europa.eu](http://www.cor.europa.eu)>.

mostravam-se atuantes principalmente pela crise do Estado-nação. Como resultado de um processo do último século, o Estado relativizou seu poder absoluto e a noção de soberania sofreu um revés (BOBBIO, 1998), abrindo margem justamente para a já citada emergência de novos atores internacionais. Nos dizeres de Marcelo Medeiros (2003, p. 165):

A noção de soberania que reside no imaginário ocidental encontra-se fundamentalmente arraigada na conformação do Estado moderno. [...] No atual tempo mundial, a soberania clássica se vê, assim, contestada em suas vertentes endógena e exógena. No primeiro caso através de demandas oriundas das unidades infra-estatais, legitimadas pelo apelo democrático que elas encerram; no segundo caso pela necessidade crescente de cooperação entre estados-nações – desembocando mesmo em processos de integração – legitimados pela eficiência econômica que elas asseguram aos seus membros. (MEDEIROS, 2003, p.165).

Os anos de 1990 representam o período de intensificação da globalização. Segundo Eric Hobsbawm (1995), aberturas de mercado, liberalizações comerciais, privatizações, revoluções tecnológicas e desestatizações começaram a ganhar ênfase na década anterior. Do mesmo modo, a criação dos blocos regionais também representou uma variável nesse processo, dentre os quais já citamos a UE e o Mercosul, este último representante do Regionalismo Aberto, marcado por uma economia de mercado mais dinâmica, articulação entre países para construir uma economia de escala e defesa de regimes democráticos ocidentais (SARAIVA, 2012).

Outrossim, a globalização não deve ser entendida somente como um fenômeno econômico, mas também político e social, ou seja, multifacetado. Para David Held e Anthony McGrew (2001, p. 13)<sup>7</sup> a:

[...] globalização denota em escala crescente, a magnitude progressiva, a aceleração e o aprofundamento do impacto dos fluxos e padrões inter-regionais de interação social. Refere-se a uma mudança ou transformação na escala da organização social que liga comunidades distantes e amplia o alcance das relações de poder nas grandes regiões e continentes do mundo.

A mudança na escala de interação social representou diretamente uma mudança nos fluxos e nas demandas políticas, fato que abriu margem de manobra para os atores subnacionais ganharem respaldo e voz no cenário internacional. A glocalização, “[...] neologismo forjado para designar a articulação expandida dos territórios locais em relação à economia mundial, sublinha[ndo] a persistência de uma inscrição espacial dos fenômenos econômicos, sociais e culturais” (BENKO, 2001, p. 09), foi posta à prova para ilustrar cada vez mais um intenso diálogo entre esferas clássicas de poder (Estado) e níveis micro de

---

<sup>7</sup> Ressalta-se e indica-se a leitura do livro de David Held e Anthony McGrew (2001) para a observação do grande debate sobre globalização entre “Globalistas *versus* Céticos”. Vê-se que para muito além das questões comerciais, o debate sobre globalização foca-se em termos de cultura, ordem internacional e desigualdade, por exemplo.

organização social, sendo que os blocos regionais representaram uma arena de diálogo nesse processo.

Baseando-se na estrutura de introdução de tese estabelecida no livro de Eva Maria Lakatos e Marina Marconi (1992) e nas diretrizes gerais propostas por Wayne Booth et al. (2005), com o que fora dito até o presente momento, temos então um escalonamento dos temas principais que serão tratados ao longo desta tese. O tema macro é a paradiplomacia, entendida como a inserção internacional dos atores subnacionais. Já o objeto de estudo é a inserção destes mesmos atores dentro dos processos de integração regional, especificando-se o caso do Mercosul e, de maneira ainda mais exclusiva, o foco na Rede Mercocidades e no Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), órgão responsável pela representação subnacional no bloco e substituto da Reunião Especializada de Municípios e Intendências (REMI), criada em 2001.

Em estudos prévios (JUNQUEIRA, 2014)<sup>8</sup>, considerou-se que, após pressões exercidas pelas Mercocidades, a criação e posterior oficialização de uma instância capaz de dar voz aos atores subnacionais dentro do Mercosul foram vistas como medidas propositivas ao debate. Esperava-se um maior vigor e uma maior efetividade por parte das subnacionalidades no bloco regional a partir da criação do FCCR. Todavia, o que se observa ao longo de aproximadamente dez anos de operações é uma instituição com baixa margem de manobra, agenda ainda não delimitada e iniciativas e projetos com grande potencial, mas que não alcançam resultados satisfatórios na prática. Por razões que serão consideradas ao longo das seções, essa situação deve ser observada como resultado de uma conjunção de causas: falta de vontade política de alguns atores subnacionais, carência de incentivos dos governos centrais e precariedade institucional do Mercosul.

A partir das considerações expostas, passamos à localização temporal e espacial e à justificativa da escolha do tema e mostramos a relevância do mesmo para as Relações Internacionais. A pesquisa analisou o período do pós-Guerra Fria eminentemente marcado pela intensificação da internacionalização dos atores subnacionais e da formação de blocos regionais. O universo temporal que abrange mais de vinte anos, de 1995 a 2018, remete-se ao período de geração das Mercocidades (1995), da REMI (2001), do FCCR (2004) e seus anos de desenvolvimento imbricados com momentos de crise ou estagnação.

---

<sup>8</sup> Trata-se de dissertação de mestrado intitulada “A inserção internacional dos atores subnacionais e os processos de integração regional: uma análise da União Europeia e do Mercosul” de autoria própria e defendida no ano de 2014 no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL/UnB)

Passado o período do regionalismo aberto estrito dos anos 1990 – que inclusive estimulou as cidades progressistas na criação das Mercocidades –, a década de 2000 abrangeu um novo período de integração no Mercosul conhecido como Mercosul Social em que vigorou o que se denominou de Regionalismo Pós-Liberal sustentado no deslocamento dos temas de liberalização e desregulação comercial para uma agenda notadamente política com protagonismo dos Estados (SERBIN, 2010), sendo que a própria criação do FCCR foi condizente com essa nova conjuntura e com a chegada ao poder de novos governos e partidos na América do Sul de maneira geral, havendo a inclusão de posturas consideradas mais de esquerda em contraposição às políticas neoliberais anteriores, fato que caracterizou a primeira década do século XXI como Onda Rosa (MENEZES; MARIANO, 2016).

A tese centra-se em três níveis de análise das relações internacionais, os quais serão posteriormente explicados com mais detalhes na segunda seção, conformados pelo tripé regional-nacional-subnacional. O aspecto regional é retratado pelo Mercosul, já o nacional representa a Argentina e o Brasil<sup>9</sup> e, por fim, o subnacional elucida os atores subnacionais presentes nas Mercocidades, REMI e FCCR, elementos do Estudo de Caso (EC). A justificativa de escolha do Mercosul é plausível, pois ele representa um processo com instabilidades, conforme será observado na Seção 3. Consequentemente, o papel dos atores subnacionais nesse ínterim é dúbio, carece de esclarecimento e depende das mudanças governamentais. Se no caso da UE, o Comitê das Regiões (CR) representa maior linearidade e progresso, em nossa região há diferenças visíveis, o que demanda constante acompanhamento por parte da academia. Assim, os estudos vão apresentando atualizações que, no caso desta tese, resultam em maior inovação.

Ademais, o objetivo geral da tese é refletir sobre a problemática da atuação e consequente participação subnacional no Mercosul tendo como foco as ações governamentais argentino-brasileiras no interior das Mercocidades e do FCCR, incluindo sua predecessora REMI, procurando averiguar o que demandou suas criações e manutenções à luz do bloco, bem como buscando compreender melhor o que buscam e quais são tais atores na região, ou seja, seus interesses e identidades.

---

<sup>9</sup> A análise centra-se na Argentina e no Brasil, pois também nos estudos prévios constatou-se que ambos os países são os mais atuantes e que mais incitam as agendas e pautas subnacionais. A escolha de ambos também tem uma justificativa prática relacionada ao estudo de campo proposto, pois o autor desenvolveu seu doutorado de 2015 a 2019 em universidade brasileira e realizou período de intercâmbio acadêmico entre novembro de 2016 e fevereiro de 2017 em universidade argentina, quais sejam o Programa de Pós-Graduação “San Tiago Dantas” representado pela Universidade Estadual Paulista (UNESP) e a Universidade de Buenos Aires (UBA), respectivamente.

Além das justificativas supracitadas, existem outras de grande valia, sendo necessário, anteriormente, delimitar algumas questões e problemas centrais. A primeira grande pergunta foi por quê o FCCR foi criado em 2004? Em um primeiro momento essa questão não se apresenta como novidade, mas o principal motivo de sua realização reside no fato de que antes da criação do Foro já existia uma iniciativa paralela, qual seja a Rede Mercocidades. Quando de sua institucionalização em 1995, a Rede passou a existir em virtude do bloco, mas não em seu interior, ou seja, não representava uma instância legitimada pelo arcabouço jurídico e institucional da integração regional. Por conseguinte, por quê então estimular o nascimento de outra entidade? Se isso foi realizado inicialmente através da REMI, por quê ela fracassou? Esse movimento representou um interesse maior por parte dos próprios atores subnacionais, ou seja, quais eram os objetivos subnacionais com a instauração do Foro? Dessas perguntas advieram outras: considerando seu aspecto intergovernamental, a criação do FCCR representou, por parte dos governos nacionais, uma estratégia para controlar o avanço da atuação externa dos atores subnacionais tendo em vista o processo de descentralização estatal estimulado a partir da década de 1990 e das próprias Mercocidades? Ademais, os atores subnacionais possuíam visão de longo prazo para o estabelecimento e a manutenção da institucionalização do FCCR?

Partindo-se de tais indagações iniciais, o problema central que ordena a feição desta tese de doutorado é: Por quê instituições de representação de governos subnacionais foram criadas no Mercosul ou estimuladas por ele e quais foram as capacidades de influência desses governos na criação das Mercocidades, da REMI e do FCCR tendo em vista a concepção intergovernamental do bloco?

Com os questionamentos e as proposições elencados, a presente tese verificou se o caso da atuação subnacional no Mercosul compreende a máxima apontada pela literatura especializada de RI – com ênfase para a UE – de que os blocos regionais representam arenas de efetivo potencial para a internacionalização dos atores subnacionais. A partir dessa averiguação e do problema de pesquisa, atestamos a hipótese de que, além da existência de imbróglis entre governos centrais e subnacionais na consecução das instituições de representação subnacional limitadas pelo intergovernamentalismo, a carência de consenso e valores comuns, bem como a existência de interesses distintos, particulares e momentâneos por parte dos atores subnacionais resultaram nos problemas apresentados pelo FCCR, doravante sua paralisia e estagnação.

Partiu-se da proposição de que existem interesses diferentes por parte dos Estados e dos atores subnacionais a respeito da criação e do posterior desenvolvimento das instituições

de representação subnacional. Por exemplo, para os primeiros, o FCCR aparece como um fim em si mesmo, ou seja, como limite de ação, porque eles colocam como prioridade a manutenção do interesse nacional e o resguardo da totalidade das decisões políticas. De modo contrário, as subnacionalidades veem o Foro – auxiliado pela Rede – como um meio de ação porque reconhecem a limitação e a carência que existe no espectro regional e por isso promovem iniciativas paralelas e adjacentes para fomentar o contato direto com outros níveis governamentais, destacando-se o contato direto nacional-subnacional. Assim, o FCCR serviria aos atores subnacionais mais como um espaço de diálogo do que efetiva pragmatização de suas iniciativas.

Dessa constatação advieram duas hipóteses secundárias de pesquisa: em primeiro, a estratégia subnacional nas instituições regionais e especificamente no FCCR foi estabelecida com base em interesses entre os diferentes níveis, mas não na formação de uma identidade comum entre os atores subnacionais. Já em segundo, existem diferenças nos interesses dos próprios níveis governamentais subnacionais tendo em vista suas naturezas, sendo impossível tratá-los de forma coesa e unitária. Não havendo convergência, mas somente agrupamento de objetivos diversos, a tese concluiu que os atores subnacionais diferenciam-se duplamente: além da disparidade existente entre os níveis governamentais, que divide províncias e estados federados de um lado e cidades de outro, há divergência entre as próprias cidades, sejam elas grandes, médias ou pequenas.

Sem a pretensão de estender em demasia esta introdução, mas para marcar o debate, é importante pontuar que o marco teórico-conceitual da presente tese foi primordial para a geração dos questionamentos e das proposições de pesquisa, pois, segundo atesta Gilberto Martins (2008), a escolha prévia de um arcabouço teórico é base fundamental para a realização de um Estudo de Caso (EC). Explicaremos a base teórica logo após a explanação metodológica abaixo.

A escolha da metodologia de EC se dá porque ela representa uma estratégia de pesquisa diretamente relacionada à avaliação qualitativa, ou seja, à compreensão e interpretação de determinadas ações, movimentos e atores tendo em vista não análises extensas, mas sim em profundidade.

Trata-se de uma investigação empírica que pesquisa fenômenos dentro de seu contexto real (pesquisa naturalística), onde o pesquisador não tem controle sobre eventos e variáveis, buscando apreender a totalidade da situação e, criativamente, descrever, compreender e interpretar a complexidade de um caso concreto. Mediante um mergulho profundo e exaustivo em um objeto delimitado – problema de pesquisa

–, o Estudo de Caso possibilita a penetração na realidade social, não conseguida plenamente pela avaliação quantitativa<sup>10</sup>. (MARTINS; THEÓFILO, 2007, p. 61).

Complementando as palavras supracitadas, Robert Yin nos diz o seguinte sobre a metodologia:

*1. Um estudo de caso é uma investigação empírica que*

- investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando
- os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos.

[...]

*2. A investigação de estudo de caso*

- enfrenta uma situação tecnicamente única em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados, e, como resultado,
- baseia-se em várias fontes de evidências, com os dados precisando convergir em um formato de triângulo, e, como outro resultado,
- beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e a análise de dados. (YIN, 2001, p. 32-33).

Além do mais, representa uma metodologia estereotipada por ser considerada frágil por muitos pesquisadores, mas nas últimas décadas vem sendo utilizada constantemente por disciplinas tradicionais – Psicologia, Sociologia, Ciência Política, Antropologia, História e Economia – e áreas mais práticas – Educação, Administração Pública, Política Pública – (YIN, 2001), podendo inserir nesse rol as próprias Relações Internacionais (RI). De modo sintético, o EC representa um “[...] exame detalhado de determinado aspecto de um episódio histórico para desenvolver ou testar explicações que podem ser generalizadas para outros eventos [...]” (GEORGE; BENNETT, 2005, p. 05, tradução nossa). Esse é o primeiro ponto a ser destacado: um EC tem a possibilidade de ser replicado em análises posteriores, fator denominado de confiabilidade.

Outra razão pela escolha do EC reside no fato de termos casos específicos pesquisados e averiguados, nosso *small-N* (BENNETT; ELMAN, 2006). Um “caso” representa uma ocorrência de determinados eventos ou um fenômeno para o qual reportamos e interpretamos uma única medida sobre variáveis pertinentes, a exemplo de regimes governamentais, sistemas econômicos, revoluções, personalidades (GEORGE; BENNETT, 2005). Uma determinada instituição ou organização também serve como caso, conforme evidenciamos a Rede Mercocidades, a REMI e o FCCR, sendo este último vinculado à perspectiva de caso único incorporado mencionado por Robert Yin (2001), pois se estuda o FCCR e algumas de suas subunidades, sendo elas especificamente os atores subnacionais brasileiros e argentinos.

---

<sup>10</sup> Pesquisas quantitativas estão mais relacionadas a análises numéricas onde predominam mensurações (MARTINS, 2008, p. XI).



Uma variável importante para se estabelecer um EC encontra-se na formulação da pergunta ou problema central da pesquisa, pois ele denota justamente o que o pesquisador desconhece a respeito do seu objeto de estudo (BOOTH et al, 2005). As perguntas são condições essenciais para se diferenciar estratégias de pesquisa e aquelas que se iniciam com *como* ou *por que* são mais viáveis para ir ao encontro de um EC. De acordo com a concepção de Robert Yin (2001, p. 19), essa metodologia representa “[...] a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo "como" e "por que", quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real.”.

Um EC pode apresentar três propósitos: exploratórios, descritivos ou explanatórios/experimentais. A diferença entre exploratórios e descritivos é muito sutil, por isso a tese centra-se nesses dois aspectos procurando não se estender a um histórico longo sobre a integração mercosulina, por exemplo, mas sim trazendo um debate mais específico sobre a atuação subnacional no bloco regional, ou seja, acontecimentos mais recentes e específicos. Se a análise proceder com um histórico muito alongado ou até mesmo procurar discorrer sobre todos os ângulos de determinado fenômeno, perderá a possível chance de se tornar um EC notável (MARTINS, 2008).

Após a escolha da unidade de análise a ser estudada e a estipulação do problema central de pesquisa é importante o desígnio de uma plataforma teórica, base teórica ou marco teórico-conceitual, porque essa plataforma permite apontar o que investigar, como demonstrar as proposições do estudo e orientar a aproximação com o fenômeno, propriamente dito (MARTINS; THEÓFILO, 2007, p. 64). Um EC exige proposições teóricas e isso só é possível através da observação de estudos já desempenhados previamente com base na revisão bibliográfica. Lembrando que isso não significa o apontamento de apenas uma teoria. As abordagens do Neofuncionalismo, Intergovernamentalismo Neoliberal, Governança Multi-Nível (GMN) e Construtivismo foram selecionadas com referência a investigações realizadas em momentos anteriores pela literatura científica das Relações Internacionais e serão apontadas nos próximos parágrafos. Por fim, o EC também serve para testar as debilidades e as flexibilidades positivas dessas teorias (GEORGE; BENNETT, 2005, p. 30).

Para analisar os casos das Mercocidades, da REMI e do FCCR foram escolhidos cinco fontes distintas, técnicas de coleta de informação ou métodos de pesquisa<sup>11</sup>, quais sejam:

---

<sup>11</sup> Como faz parte de um EC a impossibilidade do investigador ter acesso ou conhecer todos os âmbitos do objeto de estudo selecionado, a utilização de vários métodos de pesquisa facilita a etapa posterior de encadeamento de evidências e torna o estudo mais parcial e notório. Para maiores informações vide Capítulo 4 do livro de Robert Yin (2001) intitulado “Conduzindo estudos de caso: coleta de evidências” e Capítulo 3 do livro de Gilberto

- 1) Revisão bibliográfica sobre o tema e o objeto de estudo;
- 2) Análise de conteúdo e pesquisa documental;
- 3) Observação direta de eventos relativos ao caso;
- 4) Realização de entrevistas presenciais<sup>12</sup>;
- 5) Construção e envio de questionários<sup>13</sup> a professores especialistas no tema, autoridades governamentais e gestores públicos locais, provinciais e estaduais.

A revisão bibliográfica serviu como base ao EC. A análise de conteúdo e de documentos primários é fundamental para o ponto supramencionado no parágrafo anterior, pois representa uma técnica para se estudar a comunicação de maneira objetiva, sistemática e qualitativa (MARTINS, 2008), além de corroborar informações obtidas através de outras fontes, verificando os conteúdos das mensagens (BARDIN, 1979, p. 38). Em relação ao FCCR, os documentos primários mais abrangentes sobre a organização são suas atas – idem à REMI – de reuniões ordinárias e plenárias realizadas entre os anos 2007 e 2018. Nesse quesito mostra-se como essencial o banco de dados e de publicações das Mercocidades, destacando-se os informes de gestão das cidades em suas presidências anuais e os informes periódicos da Secretaria Executiva e da Secretaria Técnica Permanente (STPM), que estão disponíveis em seu site oficial e servem como compiladores da memória da instituição.

Por seu turno, a observação direta representa o envolvimento do pesquisador com o tema, a participação como observador em eventos e reuniões relativos ao EC e o contato direto com acadêmicos ou gestores especialistas na área. Isso se relaciona com o penúltimo método utilizado, seja ele a realização de entrevistas presenciais. Foram realizadas ao longo do período de doutorado, entre os anos 2016 e 2018, entrevistas na Argentina, no Brasil e no Uruguai – este último por hospedar a sede do Mercosul

Para isso foram utilizados os Protocolos de Entrevista contendo procedimentos iniciais e questões orientadas ao EC.<sup>14</sup> O autor buscou apontar a data e o horário estipulados para a visita de campo, coletar informações iniciais sobre o entrevistado, ponderar o objetivo da entrevista e verificar os procedimentos para coleta de dados tomando como base as diretrizes

---

Martins (2008) nomeado “Técnicas para coleta de dados e evidência”. Conforme afirmam Valdete Boni e Sílvia Quaresma (2005) e Álvaro Britto Júnior e Nazir Feres Júnior (2011), ao menos pesquisa bibliográfica, observação em campo e realização de entrevistas são essenciais para a coleta de dados de uma pesquisa abrangente. Estudos rigorosos não significam investigações rígidas, podendo-se utilizar uma série de métodos.

<sup>12</sup> A Lista de Entrevista contendo nomes e dados dos participantes, bem como data e local de suas realizações encontram-se no Apêndice A. Ressalta-se que algumas entrevistas foram realizadas via videoconferência e telefone. Citações diretas envolvendo as falas dos participantes só foram realizadas nos casos em que os entrevistados assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice B) ou declararam expressamente a possibilidade dos seus usos.

<sup>13</sup> Os questionários escritos em espanhol encontram -se nos Apêndices C e D.

<sup>14</sup> Um exemplo de Protocolo de Entrevista utilizado e escrito pelo autor encontra-se no Apêndice B.

encontradas nos livros de Gilberto Martins (2008) e Gilberto Martins e Carlos Theófilo (2007). Optou-se pela realização de entrevistas estruturadas com perguntas previamente montadas e formuladas com a intenção de não adentrar em assuntos não concernentes à pesquisa (BONI; QUARESMA, 2005). Ainda assim, todas as entrevistas contaram com perguntas-padrão, mas também foram adicionadas algumas específicas variando conforme a especialidade e a área de atuação profissional do entrevistado, procurando obter riqueza informativa, um dos principais méritos da utilização de entrevistas em pesquisas (ROSA, 2006, p. 87 apud BRITTO JÚNIOR; FERES JÚNIOR, 2011, p. 241). O roteiro e os *surveys* por entrevistas foram ancorados no suporte teórico previamente escolhido para a realização dessa pesquisa possibilitando a sondagem neutra na relação entre entrevistador e entrevistado (BABBIE, 2003).

Finalmente, o último método aqui retratado deu-se pela construção de questionários. Essa técnica mostrou-se de modo adjacente às entrevistas, pois complementou as informações obtidas por especialistas na área para os quais, em virtude de tempo e logística, o autor não pôde encontrá-los pessoalmente. Os questionários foram escritos em português e espanhol, enviados via e-mail e aplicados em dois momentos distintos<sup>15</sup>. Perguntas abertas e dissertativas foram escritas em formulário próprio do *Google Docs* para facilitar o controle e o registro das informações. Como a amostragem de entrevistados não é ampla, não se optou pela feição de questões fechadas e além de perguntas mais teóricas, utilizou-se a técnica do conhecido Questionário Proust (FUNDACIÓN CIPPEC, 2007), cujo objetivo é explorar questões de fácil entendimento que aproximam o participante e o objeto de estudo, no caso a paradiplomacia regional no Mercosul. Isso é evidenciado nas perguntas iniciais do primeiro questionário e justifica-se pelo contato que o autor obteve com os trabalhos de Gloria Edel Mendicoa (2016) do Instituto de Investigações Gino Germani (IIGG)<sup>16</sup>, além de se aproximar de um aspecto mais subjetivo e sociológico nas respostas, indo ao encontro do marco-teórico construtivista da pesquisa.

Retomando os dizeres de Robert Yin (2001, p. 127), qualquer conclusão de um EC é mais convincente se for corroborada por várias fontes de evidência. Parte-se do princípio de que o observador externo ou o leitor desta tese poderá perceber que qualquer evidência proveniente das questões iniciais leve às conclusões finais do EC. Assim, é importante

---

<sup>15</sup> O primeiro questionário foi aplicado antes e o outro depois da qualificação do doutorado realizada em fevereiro de 2018, justamente porque a banca julgou necessária, tendo sido acatado pelo autor, uma nova leva de perguntas mais pontuais e específicas direcionadas a gestores subnacionais.

<sup>16</sup> Mais informações podem ser encontradas diretamente no site oficial do Grupo de Estudos “Institucionalidade Social e Mercosul” do Instituto vinculado à Faculdade de Ciências Sociais da Universidade de Buenos Aires: <<http://mercosuriigg.sociales.uba.ar/>> .

recorrer à triangulação de dados, tendo em vista a pluralidade de informações advinda dos múltiplos métodos utilizados na pesquisa. Nos casos das Mercocidades, da REMI e do FCCR e de suas subunidades, quais sejam os atores subnacionais argentinos e brasileiros, os resultados foram colhidos baseando-se em proposições teóricas e na descrição do caso (YIN, 2001).

Destaca-se a composição do relatório do EC, seja ela a tese, propriamente dita. Optou-se pela estrutura analítica linear por ser considerada a mais adequada para bancas de defesa de mestrado e doutorado. Destarte, nessa estrutura

A sequência de subtópicos inclui o tema ou o problema que está sendo estudado, uma revisão da literatura importante já existente, os métodos utilizados, as descobertas feitas a partir dos dados coletados e analisados e as conclusões e implicações feitas a partir das descobertas. (YIN, 2001, p. 171).

Em algumas investigações, o EC pode ser considerado uma metodologia eficaz e confiável para ser aplicada em outras instituições de modo geral ou específico. Lembrando que o grau de validade de uma pesquisa nunca é absoluto, mas sim relativo, dependendo do tema ou até mesmo do local onde os casos serão analisados. Para tanto, a escolha do marco teórico-conceitual é de grande importância e o EC nos diz que ele precisa ser delimitado, mas não necessariamente unitário, por isso a presente pesquisa optou por se basear em três teorias e um conceito das RI que também servem como patamares de observação nos estudos de integração regional.

A primeira grande teoria utilizada é o Neofuncionalismo de Ernst Haas (2004), cuja obra escrita na década de 1950 teve como objetivo explicar o processo inicial da integração europeia. A escolha dessa teoria se deu por três motivos principais: a) procura ilustrar que os Estados não somente competem pelo poder, mas também cooperam quando isso se mostra viável a seus interesses; b) a integração regional não é somente um processo econômico, mas também político que depende diretamente dos atores presentes no processo; c) a área regional demanda participação de outros atores internos aos Estados e estimula o transbordamento (*spill-over*) de temas inseridos no seio da integração.

Por sua vez e aparecendo como relativo contraponto ao Neofuncionalismo, o Intergovernamentalismo Neoliberal de Andrew Moravcsik (1993, 1995, 1997) ganhou forma no final do século XX e procurou atualizar algumas diretrizes propostas pela grande vertente do Neoliberalismo nas teorias de RI. Fortemente aplicada aos blocos regionais, advoga que os Estados continuam agindo de maneira racional segundo seus interesses. Entretanto, suas

preferências são delimitadas internamente pelos atores domésticos<sup>17</sup>. Essa teoria vai ao encontro do funcionamento do Mercosul, que se dá sob a ótica do intergovernamentalismo. Ou seja, as decisões do bloco são tomadas por instâncias e governos centrais. Todavia, devemos considerar, baseando-se nas produções de Moravcsik, que os processos de *decision-making* são mais bem solucionados em uma área política descentralizada. Logo, considera-se na tese que os atores subnacionais representam um nível político capaz de influenciar e, potencialmente, participar das decisões governamentais.

Para além das duas teorias supramencionadas, o estudo opta por mais um par de perspectivas científicas consideradas mais recentes, pois a Governança Multi-Nível (GMN) e o Construtivismo alcançaram um maior patamar de desenvolvimento justamente no início da década de 1990, destacando-se para os casos citados, respectivamente, as publicações dos escritos de Gary Marks (1993) com Liesbet Hooghe (2001, 2005) e dos artigos de Alexander Wendt (1992, 1995).

A GMN baseia-se na ideia de Governança, mas em escala transnacional, pois este conceito indica a noção de transpassar as fronteiras entre o interno e o externo, as políticas domésticas e a relações internacionais ou até mesmo as esferas públicas e privadas (AALBERTS, 2005). Para Marks (1993), o conceito de GMN compreende um sistema de constante negociação entre governos de diferentes níveis como resultado de intensa barganha institucional e decisória, a qual estimula a descentralização de funções políticas para além dos Estados, sendo importante considerá-la na tese em virtude do fato de ponderar os atores subnacionais como provedores e formuladores de decisões políticas.

Por fim, pelo fato da paradiplomacia tratar-se de um fenômeno empírico e uma área científica extremamente recente, as perspectivas construtivistas auxiliam a desvendar os fatores de mudança e as possibilidades de transformação do sistema (STUART, 2002). Quando falamos da dualidade entre interesse e identidade devemos ter em mente que ela é inseparável e outras variáveis incluem-se para desvendar o tema aqui explorado. Dito de outra maneira, para se entender o funcionamento das políticas subnacionais é importante considerar valores e ideias intrínsecos ao processo de criação de instituições nos mais variados níveis.

Além da introdução que segue e da conclusão, na qual serão apresentadas as principais considerações finais da pesquisa, a tese será composta por mais quatro seções. A Seção 2 procura explicar de maneira mais concisa os pontos apresentados nesta introdução (Seção 1) e apresenta o arcabouço conceitual e teórico da pesquisa aliado à revisão da literatura.

---

<sup>17</sup> Os atores domésticos são distintos dos subnacionais e representam partidos políticos, grupos de interesse, elites, burocracias (MILNER, 1998) e comunidades epistêmicas.

Desenvolvemos a visão da academia a respeito da paradiplomacia, principalmente em sua tipologia regional para o continente sul-americano e para os casos argentino e brasileiro. Não menos importante foi a análise da escolha do marco teórico da pesquisa, o qual se apresenta de maneira ampla pela escolha de quatro teorias previamente apontadas. Tal amplitude justifica-se pela tentativa de explicar a dualidade existente na questão de estimular ora interesses e ora identidades subnacionais.

Em seguida, na Seção 3 consolida-se o estudo do FCCR. Além de tratar sobre a participação subnacional no bloco desde os primórdios com as Mercocidades e a REMI, são analisadas normativas do bloco regional e atas de reuniões das instâncias subnacionais. O intuito aqui foi realizar um breve histórico e explicar o funcionamento, a estrutura, a agenda e as mudanças encontradas pelas instituições ao longo dos anos. Previamente também mereceu ênfase alguns apontamentos sobre as quase três décadas de existência do próprio Mercosul.

As Seções 4 e 5 apresentam as pesquisas e análises da atuação subnacional argentina e brasileira. Além da utilização das entrevistas realizadas e dos questionários respondidos, a escolha das cidades, províncias e estados de ambos os países justifica-se pelas suas participações internacionais mais ativas, principalmente envolvendo as Mercocidades e o FCCR. O intuito aqui foi retratar as diferenças e similaridades apresentadas pelas subnacionalidades no que tange a quatro variáveis de pesquisa, sejam elas:

- 1) Sistemas políticos federativos;
- 2) Questões constitucionais (concernentes ao Marco Jurídico, Marco Legal ou Marco Regulatório das atividades internacionais subnacionais);
- 3) Questão e iniciativas de fronteira (incluindo cooperação transfronteiriça);
- 4) Cooperação Internacional Descentralizada (funcionalismo público municipal).

As considerações finais (Seção 6) apresentam de forma sucinta os elementos que corroboraram a hipótese de que houve visões distintas e relativamente opostas entre governos centrais e subnacionais na geração das instâncias de representação subnacional. Além de que a estagnação do FCCR adveio da falta de criação de um projeto de identidade conjunta entre os atores subnacionais, pois estes caracterizam-se por interesses muito distintos, particulares e conjunturais.

A fundamentação encontrada e refletida na hipótese está em se pensar não somente no que os atores angariaram via Mercocidades e REMI na consecução do referido Foro, ou seja, quais foram os interesses materiais por trás desse movimento, mas também, em termos subjetivos, no que são os governos subnacionais e do que são constituídas suas inserções internacionais no interior do Mercosul de forma individual ou coletiva. É isso que marca o

ineditismo da tese. Como consequência dessa relação entre interesse e identidade, articulamos a dualidade baseada nas limitações encontradas pelos atores subnacionais nesse processo em face oposta às suas expectativas.

## 2 MUDANÇAS INTERNACIONAIS, DEMANDAS REGIONAIS E ATORES SUBNACIONAIS: BASE CONCEITUAL E TEÓRICA DA PARADIPLOMACIA

Situar o leitor no tema e relacionar o objeto de estudo com as teorias científicas mostram-se como um aspecto vital para se iniciar o debate. Esta seção objetiva: a) mostrar que as análises aqui retratadas representam um fenômeno recente e inacabado; b) realizar uma coesa e essencial revisão bibliográfica acerca das temáticas centrais; e c) apresentar os pressupostos teóricos das Relações Internacionais (RI) e de Integração Regional capazes de sustentar o estudo realizado.

Quando falamos sobre a existência de blocos regionais e dos atores subnacionais, temos que ter em mente sua real contemporaneidade para os estudos das RI. Paulo Roberto de Almeida (2013) e Maurício Fronzaglia et al (2006) sustentam que a existência desses atores não aparece como novidade no final do século XX, sendo até mesmo inseridos como entidades históricas. O *Zollverein*, união alfandegária prussiana dos idos de 1820, e até mesmo as clássicas cidades gregas corroboram essa afirmação. Contudo, o caráter contemporâneo mencionado acima provém da multiplicidade qualitativa e quantitativa de ação desses atores.

Uma das maiores características recentes das relações internacionais é justamente a ampliação do espectro de atores internacionais acompanhada pela elevada atuação externa dos mesmos. E isso se deve a três processos centrais: crise do Estado-nação, intensificação da globalização e aumento do regionalismo e da regionalização.<sup>18</sup>

O Estado passou a dividir demandas, processos e decisões com outros atores internacionais. Ele se reestruturou e descentralizou entrando no patamar da aqui denominada crise do Estado-nação. Assim tomou forma o fim do modelo de Estado pós-Westphália caracterizado pela soberania indivisível desse ator. Segundo Carlo Bordoni (2013), essa crise é representada pela abertura e relativização de fronteiras, bem como pela falta de habilidade estatal em manter as vontades e demandas advindas da sociedade civil.

Também o fim da Guerra Fria serviu como marco histórico que evidenciou a impossibilidade do Estado atuar de maneira unívoca e isolada no Sistema Internacional, justamente porque outros atores passaram a fazer parte do mesmo, além de que podemos

---

<sup>18</sup> Um quarto elemento importante para os casos específicos analisados nesta tese é o processo de redemocratização pelo qual Argentina e Brasil passaram em 1983 e 1985, respectivamente, após períodos ditatoriais. Mesmo não sendo desenvolvido aqui nesta seção, tal temática será trabalhada paralelamente nas Seções 4 e 5 quando das considerações sobre ambos os países em relação aos seus sistemas federativos e mudanças constitucionais.



considerar o Estado soberano, unitário, monolítico e fechado apenas como um conceito abstrato (RAMÍREZ, 2012, p. 27).

Em nenhum momento rogamos afirmar que esse sujeito internacional tende a desaparecer, até porque é a melhor forma de organização política existente na história recente. Em contrapartida, evidenciamos que novos processos começaram a colocar desafios à soberania estatal, dentre os quais Joseph Nye (2009) destaca a globalização e as revoluções tecnológicas e informacionais. Para o autor é evidente que as redes econômicas e as informações estão mudando a atuação dos Estados e levando novas demandas ao que chama de “níveis superiores e inferiores de governo” (NYE, 2009, p. 315), dentre os quais podemos citar corporações transnacionais, organizações internacionais (OIs) e não governamentais (ONGs), empresas nacionais e atores subnacionais (governos estaduais e municipais).

Retomando as ideias de Bordoni (2013), a crise do Estado-nação entra em vigor justamente por causa do segundo processo aqui retratado: a intensificação da globalização. Fora aclarado na seção introdutória que a globalização do final do século XX deu-se também de maneira política nas relações internacionais. Ou seja, além do aumento dos fluxos financeiros internacionais e da geração de grandes conglomerados empresariais transnacionais, houve mudança na escala de organização social e política, denotando novas formas de representação em distintos níveis de análise<sup>19</sup>.

Nas palavras de Anthony Giddens:

A globalização está a mudar a forma como o mundo se nos apresenta e a maneira como olhamos para o mundo. Se adoptarmos uma perspectiva global, tornamo-nos mais conscientes dos laços que nos ligam às pessoas de outras sociedades. Tornamo-nos igualmente mais conscientes dos problemas que o mundo atravessa no início do século XXI. [...] Embora constituam parte integrante do fenómeno, é errado pensar que as forças económicas fazem por si só a globalização - que na realidade é resultado de uma conjugação de factores económicos, políticos, sociais e culturais. (GIDDENS, 2008, p. 51-52).

Destarte, a globalização modificou o papel do Estado de maneira dupla. Primeiramente, a dinamização das informações e o advento da microtecnologia foram benéficos às pessoas, pois, com o acesso à internet, a comunicação ficou mais fluida, acessível e independente das distâncias físicas. Já de modo contrário, sustentando-se na famosa obra de Milton Santos (2003), a globalização mostrou uma face de concentração de capital e aumento da desigualdade, do desemprego e da miséria. Podemos considerar a globalização como um fenômeno dual tanto em temas e áreas – econômico, político, social, etc. – quanto em consequências.

---

<sup>19</sup> Explicação e posterior diferenciação entre os diferentes níveis de análise presentes nas relações internacionais estão presentes na sub-seção seguinte.

Não é objetivo da presente tese centrar-se no enfoque econômico da globalização, muito menos em suas decorrências, mas sim no seu âmbito político, cujo resultado, além da multiplicidade de atores, aparece no terceiro processo aqui mencionado: o aumento do regionalismo e da regionalização. Joseph Nye (2009) pontua que o regionalismo surgiu como uma das alternativas postas pela política mundial para ir além do Estado. De modo tangente, a regionalização manifestou-se como o oposto da globalização, estando focada não na noção do global, e sim em unidades menores ao próprio Estado e à concepção de glocal<sup>20</sup>.

Regionalismo e regionalização são termos e conceitos correlatos à ideia de integração regional, mas mais amplos. Para Brian Hocking (2004), o regionalismo compreende um novo padrão da política mundial caracterizada por ligações dentro e através das fronteiras nacionais e ao mesmo tempo o aumento dos processos de cooperação regional em virtude do fim da Guerra Fria

O regionalismo em si trata-se de um fenômeno histórico que passou por inúmeras fases, dentre as quais Fredrik Söderbaum (2015, tradução nossa) aponta quatro: regionalismo precoce, velho regionalismo, novo regionalismo e regionalismo comparado. O primeiro compreende o período de formação dos Impérios, o segundo foi bastante visível na Europa após o fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), por sua vez o terceiro abrange as décadas de 1980 e 1990, universo temporal importante para a presente tese, quando houve um aumento espetacular das iniciativas de integração comercial mais liberais e menos protecionistas denotadas de Regionalismo Aberto (CEPAL, 1994; SARAIVA, 2012). Por fim, o regionalismo comparado do século XXI denota um período em que as regiões distribuídas ao redor do mundo, são fundamentais para o funcionamento da política mundial desde questões comerciais até de resolução de conflitos. Como noções contemporâneas ao avanço da globalização, o novo regionalismo e o regionalismo comparado trazem para a análise o papel desempenhado por atores não-estatais, instituições e processos nos mais variados níveis de análise.

Dessa perspectiva advém a noção de regionalização conceitualizada por Louise Fawcett e Andrew Hurrell

[...] em termos de ‘complexos’, ‘fluxos’, ‘redes’ ou ‘mosaicos’. É vista como algo que atenua a característica monolítica do Estado, levando à criação de alianças transgovernamentais, multi-níveis e jogos múltiplos e à emergência de novas formas de identidade tanto acima quanto abaixo das definições territoriais estatais. (FAWCETT; HURRELL, 1995, p. 40, tradução nossa).

---

<sup>20</sup> O termo glocal faz referência a um indivíduo, grupo, divisão, unidade ou comunidade que é disposto em pensar globalmente e agir localmente (MAIA, 2012, p. 124).

Em outras palavras, a regionalização necessariamente dialoga com um período de “crise do Estado” e da globalização, porque evidencia um novo jogo político internacional mais descentralizado e participativo. Ademais, atesta a possibilidade das decisões serem tomadas através de “alianças” por e entre governos (transgovernamentais), além de forjar a participação de outros níveis de análise e não somente o ligado ao Estado (multinível). Em relação ao debate sobre a formação de novas identidades, a citação de Boaventura de Sousa Santos resume satisfatoriamente o debate:

O tempo presente surge-nos como dominado por um movimento dialéctico em cujo seio os processos de globalização ocorrem de par com processos de localização. De facto, à medida que a interdependência e as interacções globais se intensificam, as relações sociais em geral parecem estar cada vez mais desterritorializadas, abrindo caminho para novos *direitos às opções*, que atravessam fronteiras até há pouco tempo policiadas pela tradição, pelo nacionalismo, pela linguagem ou pela ideologia, e frequentemente por todos eles em conjunto. Mas, por outro lado, e em aparente contradição com esta tendência, **novas identidades regionais, nacionais e locais estão a emergir** [...] Tais localismos, tanto se referem a territórios reais ou imaginados, como a formas de vida e de sociabilidade assentes nas relações face-a-face, na proximidade e na interactividade. (SANTOS, 2001, p. 21, grifo nosso).

Enquanto o regionalismo pode ser entendido como um projeto político que estimula a integração, a regionalização abarca processos informais de interação regional nos planos econômicos, sociais, culturais, etc. que vão além das fronteiras estritas dos Estados (CABALLERO, 2015). Havendo uma amplitude de áreas e temas a ser discutida aliada a questionamentos sobre as bases soberanas e fronteiriças nacionais, resulta dessa ação a proliferação de atores presentes no rol das relações internacionais.

E aqui retornamos a um ponto chave da tese já elencado no início de sua introdução. Novos atores internacionais passaram a atuar de uma maneira mais ativa e proeminente nas relações internacionais justamente por causa das mudanças ocorridas desde o final do último século. Crise do Estado, intensificação da globalização e estímulo do regionalismo e da regionalização fizeram com que atores subnacionais e blocos regionais – circunscritos às temáticas de paradiplomacia e integração regional – fossem parte de um contexto novo na política mundial. Antes de darmos prosseguimento na revisão da literatura, a próxima subseção procurará diferenciar e aclarar os níveis de análise das RI.

## 2.1 Os níveis de análise das Relações Internacionais e a relação doméstico-internacional<sup>21</sup>

Os níveis de análise podem ser considerados um recurso analítico e científico de divisão de extratos das distintas realidades do nosso mundo conformadas pelos mais diferentes atores. Um exemplo dessa observação encontra-se em Georges Benko, autor que utiliza tais prerrogativas para cunhar a terminologia de “deslizamento de escala”:

Nas duas últimas décadas, os observadores – economistas, geógrafos, cientistas políticos – seguem a tendência de chamar nossa atenção sobre uma mudança, de dimensões consideráveis, que eu qualifico como um “deslizamento de escala”. **Trata-se de uma recomposição dos espaços: os espaços clássicos – nos quais os sistemas econômico, social e político evoluíram praticamente ao longo de todo o século – estão se deslocando ao mesmo tempo para cima e para baixo.** Na escala superior, constata-se a criação ou o reforço dos blocos econômicos, inicial e, freqüentemente, sob forma de mercados comuns, evoluindo, em seguida, rumo a espaços política e economicamente unidos como é o caso da Europa; o deslocamento rumo ao patamar inferior da escala caracteriza-se pelo reforço das unidades territoriais em nível regional. **O nosso planeta tem assim quatro níveis espaciais pertinentes de análise: o mundial, o supra-nacional (blocos econômicos), o nacional (estados-nação) e o regional (local ou infranacional).** (BENKO, 2001, p. 07, grifo nosso).

Para explicar o mundo contemporâneo, distingue-se e qualifica-se a noção geográfica de espaço, entendido como qualquer lugar ocupado pela ação humana, ou seja, uma área fruto de trabalho social (CORRÊA, 2005). Dessa concepção advém a noção de “território” apegada à figura do Estado-nação e à Geopolítica, cuja síntese resume-se no uso dos espaços com fins políticos ou de recursos de poder. Hoje em dia praticamente todo o mundo é controlado e conhecido pelo homem, cabendo a nós, por questões didáticas, justamente fragmentá-lo em diferentes camadas e extratos, quais sejam os níveis de análise.

Os níveis de análise das Relações Internacionais são cinco apresentados e esboçados no quadro abaixo:

---

<sup>21</sup> Alguns resultados de pesquisa aqui dissertados constam no artigo “Brasil, Argentina e a integração no Mercosul: trajetórias e projeções subnacionais em meio à relação doméstico-internacional” escrito e apresentado pelo autor no II Simpósio Internacional “Pensar e Repensar a América Latina” organizado pelo Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (PROLAM/USP) entre os dias 17 e 21 de outubro de 2016.

**Quadro 1 – Os níveis de análise das Relações Internacionais**

Nível de Análise	Descrição/Abrangência
Internacional	Fatores sistêmicos referentes à posição dos Estados na hierarquia de poder internacional ou às suas relações de interdependência (AMORIM NETO, 2011). Fenômenos, acontecimentos e marcos históricos importantes para as relações estatais.
Regional	Grupo de países pertencentes a uma região geográfica. Conformam a integração regional entendida como o processo de estabelecimento de regras comuns, regulamentos e políticas para determinada região (MATTLI, 1999) e compreende os blocos regionais.
Nacional	Figura do Estado-nação em seu aparato burocrático e administrativo, o qual compreende território, população, governo e uso legítimo da força. Por excelência, representa o nível de competência da política externa, que é uma política pública e tem como traço característico a implementação fora das fronteiras estatais (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013).
Subnacional	Nível interno ao Estado também denominado de “subestatal” ou “infra-nacional”. Representa atores governamentais/públicos cujas diretrizes jurídicas estão subordinadas e dependem dos países hospedeiros. Os chamados atores subnacionais são “Partes constituintes dos estados nacionais atuando na esfera internacional ou interagindo com temas de dimensão internacional” (BUENO, 2010, p. 345) a exemplo das cidades, dos estados federados e das províncias.
Doméstico	Nível interno ao Estado também conhecido como “individual” ou “local”. Abrange grupos de interesse, elites, partidos políticos (MILNER, 1998) e comunidades epistêmicas. Considerado como instância que gera alterações ou serve como fonte de mudanças em matéria de política externa (LIMA, 1994).

Fonte: Elaboração nossa

Evidentemente, o nível internacional, também conhecido como global, é o mais abrangente de todos. Representa fenômenos macros, notáveis e de câmbio para as relações internacionais, a exemplo da Queda do Muro de Berlim em 1989 e a conseqüente derrocada da União Soviética em 1991, do estabelecimento das diretrizes liberais do Consenso de Washington

em 1989, dos atentados terroristas do dia 11 de setembro de 2001 – que marcou o maior unilateralismo dos Estados Unidos (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007) –, da crise econômica mundial de 2008, do surgimento dos BRICS – organização composta por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (CHRISTENSEN, 2013) –, do avanço da Cooperação Sul-Sul e até mesmo da recente desaceleração econômica mundial acompanhada por movimentos de anti-globalização e enfraquecimento do multilateralismo (informação verbal)<sup>22</sup>.

Já o nível regional representa o âmbito da integração regional, do regionalismo e da regionalização por excelência. Para a América do Sul, por exemplo, podemos considerar a aproximação bilateral entre Brasil e Argentina como motor da integração na década de 1980 (VIGEVANI, 2012), a própria criação do Mercosul com o Tratado de Assunção em 1991, da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2008 e da Aliança do Pacífico em 2012 e as várias nuances de regionalismo aberto, pós-liberal, anárquico, pós-hegemônico e comparativo (BERNAL-MEZA, 1999; SARAIVA, 2012; SERBIN, 2010; RIGGIROZZI, 2012; SÖDERBAUM, 2015) como característicos dessa camada.

Segundo Amado Cervo (2008), quando falamos em nível nacional, diretamente nos remetemos ao palco da política externa que agrega valores, interesses e ideias à diplomacia e representa a política estatal para além de suas fronteiras. Em relação a esse debate, Maria Regina Soares de Lima (1994) apresenta em seu artigo três paradigmas de política externa:

- 1) Clássico: foco no Estado unitário e nos seus interesses que são permanentes durante o tempo;
- 2) Político-Social: antítese do Clássico, as preferências externas são sempre determinadas internamente e não são fixas, política é fruto das atividades dos grupos de interesse e das forças sociais, envolve outros atores como não governamentais e transnacionais;
- 3) Interativo: reserva a política externa ao Estado, mas também inclui a importância de atores domésticos, preferências externas também não são fixas e isso difere do Político-Social.

Vê-se, assim, como existem diferentes modos de se observar as decisões tomadas no nível nacional. Ao contrário do modelo Clássico, o Político-Social e o Interativo inserem na análise de política externa outros entes e outras instâncias capazes de influenciar o processo de decisão estatal. Para uma política externa ser efetiva é necessário balancear interesses

---

<sup>22</sup> As últimas pontuações aqui retratadas foram afirmadas em mesa-redonda pelos professores Wolf Graberdorff e Tullo Vigevani durante evento intitulado “El impacto de las elecciones de Estados Unidos en América Latina” organizado pelo Conselho Argentino para as Relações Internacionais (CARI) e pela Coordenação Regional de Investigações Econômicas e Sociais (CRIES) em Buenos Aires no dia 17 de novembro de 2016. O autor acompanhou o evento presencialmente em virtude do período de realização de “doutorado-sanduiche” na Universidade de Buenos Aires (UBA).

internos e saber projetá-la no âmbito Internacional. Se um país se fecha ao âmbito doméstico ou somente tenta averiguar o que está acontecendo externamente, há chances de sua política ser ineficaz. Logo, um paradigma de política externa exitoso deve levar em consideração o contexto externo e o respaldo político interno (LIMA, 1994).

Afinal, a mudança acaba sendo uma qualidade profunda da política externa resultante tanto de aspectos internos quanto pela exterioridade. Citando Charles Hermann (1990 apud VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 277):

[...] as mudanças na política externa podem ser enquadradas em um *continuum* que vai desde pequenos ajustes, passando por modificações de objetivos e de programas, até alterações fundamentais no comportamento internacional dos países. Esses graus de mudanças são examinados buscando identificar suas origens, agrupadas em quatro fatores: (1º) líderes; (2º) burocratas; (3º) reestruturação doméstica; e (4º) choques externos.

Questões pontuais como a redemocratização no Brasil e na Argentina em 1985 e 1983, a aproximação entre governos progressistas na região durante a década de 2000 e a existência da chamada diplomacia presidencial brasileira (CASON; POWER, 2009) responsável pelos altos níveis de interferência dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva na política externa representam alguns exemplos de câmbios no nível nacional.

De mais emblemático para nossa análise encontra-se a constante relação direta existente entre o nível estatal e o doméstico, dificultando até mesmo a sua diferenciação para critérios de pesquisa. O paradigma de política externa interativo apontado por Maria Regina Soares de Lima (1994) reflete o fato mencionado, pois afirma que as preferências externas de determinado país não são fixas e dependem de instâncias domésticas como partidos políticos, forças sociais e grupos de interesse. Ademais, Jeffrey Cason e Timothy Power (2009) explicam existirem três fontes da política externa: 1ª) no nível internacional (mudanças sistêmicas); 2ª) no nível nacional (grupos de interesse); 3ª) no nível individual (líderes e políticos).

Dando continuidade a essa abordagem, Charles Hermann (1990) sustenta que o Sistema Internacional contribui para a averiguação do que chama de relação *continuum*-mudança no nível nacional. Mesmo em Estados mais centralizados, as políticas tendem a ser conduzidas por indivíduos dentro das organizações, concluindo-se que existe uma relação direta entre os âmbitos doméstico e internacional geradora de constantes transformações em matéria de política externa.

Não consideramos o Estado conforme a visão teórica realista clássica de observá-lo de maneira mais coesa e unitária. Muito pelo contrário, incluir as políticas domésticas nas análises teórico-conceituais e utilizar progressivamente a análise de comparação entre os níveis de

análise (MILNER, 1998), aqui denominado de relação doméstico-internacional, é imperativo para compreender os temas de estudo previamente escolhidos.

Se considerarmos a política externa como política pública<sup>23</sup> (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013), a citação abaixo resume satisfatoriamente o debate apresentado:

A instituição internacional e a política pública estão em permanente interação e se alimentam mutuamente. O processo de criação de uma política pública nesta era de globalização e governança global envolve ideias, regras e (com frequência) arranjos institucionais baseados em um consenso intersubjetivo mais amplo, neste caso global. Ao mesmo tempo, esse consenso intersubjetivo a partir do qual a instituição internacional é construída é o produto de uma série de práticas específicas de atores individuais. (SALOMÓN, 2012, p. 09).

Então, vê-se que as políticas se relacionam e conseqüentemente os níveis de análise também. Tal constatação é importante para retratar o nível de análise subnacional competente ao âmbito da paradiplomacia, objeto de estudo central da tese, a qual “[...] pode ser entendida como um tipo de democratização da política externa desde que identifique as necessidades e os interesses nos diferentes níveis internos aos Estados” (ODDONE; VÁSQUEZ, 2015, p. 90, tradução nossa).

Mesmo que inúmeros atores, principalmente os privados, tenham se estabelecido no século XVII em meio ao ápice do Estado moderno, segundo Roberto Russell (2010), foi no século XX que houve a ampliação do número e do tipo de atores internacionais e incremento na qualidade de suas participações na arena internacional. Não preconizando a ideia de fim do Estado-nação, até porque a década de 2000 trouxe de volta ao debate o regresso desse ator como substancial às relações internacionais (RUSSELL, 2010), só que dessa vez marcado pelo aumento da cooperação entre diferentes entidades, a exemplo dos próprios atores subnacionais.

Cidades, municípios, estados federados, províncias, departamentos, regiões, cantões, comunidades autônomas e inúmeros outros entes subnacionais adquiriram um impulso duplo no final do século XX. Como resultado da relação doméstico-internacional e de um Sistema Internacional cambiante em que a diplomacia encontra-se em transformação (CORNAGO PRIETO, 2010), a existência de uma nova dinâmica internacional gerou maior ímpeto de atuação dos atores subnacionais para além das fronteiras dos seus Estados hospedeiros. Além desse incentivo empírico, de mais notório aparece o fato do incremento das produções acadêmicas e científicas tangentes à participação subnacional no nível global. Surgiu, assim, uma

---

<sup>23</sup> Contribuições importantes sobre esse debate estão presentes em publicações de Carlos Milani (2014). Em sua análise sobre a política externa brasileira, defende que a mesma consiste em uma pluralidade de agendas e atores salientando haver uma separação entre a política externa, propriamente dita, e o interesse nacional, pois atores domésticos, subnacionais e agências federais também participam ativamente do jogo político antes centrado sobremaneira no Itamaraty.



literatura especializada das RI no estudo da internacionalização dos atores subnacionais e dela adveio a nomenclatura mais conhecida para fazer jus a essa nova dinâmica: a paradiplomacia.

## 2.2 O debate sobre a paradiplomacia, a transformação do conceito e suas aplicações nos casos da Argentina e do Brasil

“O Estado é muito pequeno para as coisas grandes e muito grande para as pequenas”. Essa frase aparece citada no livro de Zidane Zeraoui (2013, p. 09) com o intuito de argumentar que as relações exteriores não são mais prerrogativas únicas dos Estados e transpassam outras instâncias, dentre elas a subnacional. Como exposto na subseção anterior, os atores subnacionais passaram a atuar de maneira mais efetiva no contexto contemporâneo das relações internacionais.

Logo na década de 1970 o termo “paradiplomacia” começou a ser trabalhado pela academia das Relações Internacionais (ZERAOU, 2013) e desde então uma série de terminologias similares e correlatas foram criadas para descrever a atuação externa subnacional.

Não existe consenso na academia a respeito de qual termo é mais conveniente para definir as atividades externas dos governos subnacionais e os pesquisadores normalmente preferem não perder tempo com debates terminológicos, mas sim utilizar os conceitos que parecem mais propícios ao uso. Assim, além do conceito de “paradiplomacia”, podemos encontrar um número de distintos termos que marca a performance das regiões na arena internacional a exemplo de “diplomacia constituinte”, “diplomacia regional”, ‘diplomacia sub-estatal’, ‘microdiplomacia’, ‘diplomacia de múltiplas camadas’, ‘diplomacia catalítica’, ‘protodiplomacia’, ‘pós-diplomacia’ e assim por diante. Todas essas criações terminológicas não são claras e definidas. Os neologismos mudam seus significados de acordo com o contexto em que são utilizados. (KUZNETSOV, 2015, p. 25, tradução nossa).

Na presente seção o intuito é justamente realizar uma revisão da literatura e fazer um recorte bibliográfico para identificar o surgimento e a evolução do conceito procurando descrever os termos correlatos e observar o desenvolvimento de outras terminologias para os contextos específicos argentino e brasileiro. Segundo Alejandro Simonoff, para as RI é muito importante debater os conceitos e problematizar a própria paradiplomacia (informação verbal)<sup>24</sup>. Mesmo advindo de décadas anteriores, foi nos anos de 1990 que a paradiplomacia ganhou força nas RI, pois nesse período “Panayotis Soldatos [1990] foi o primeiro *scholar* a empregar o rótulo de paradiplomacia para designar as variadas formas de ações externas de atores subnacionais” (BUENO, 2010, p. 24).

<sup>24</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 25 de novembro de 2016 em La Plata por Alejandro Simonoff, Professor Adjunto da Faculdade de Humanidades e Ciências da Educação da Universidade Nacional de La Plata (UNLP) e Professor Titular de Política Externa Argentina da Faculdade de Ciências Políticas e Sociais da Universidade Católica de La Plata (UCALP).

Representando a abreviação de diplomacia paralela com o significado mínimo de inserção internacional de atores subnacionais, Panayotis Soldatos (1990) afirma que a atividade de tais entes acaba por minar a noção de política externa como atributo essencial do Estado moderno. O autor cita não ser a paradiplomacia um processo sempre harmônico e complementar à política estatal, mas também causador de desafios à diplomacia. Complementando essa questão, a paradiplomacia não significa sempre uma convergência política. Entretanto, exclui a noção de enfrentamento permanente, sendo majoritariamente uma política que vai ao encontro dos interesses dos atores envolvidos.

Outrossim, o autor utiliza outras denominações para o fenômeno: segmentação e ações paradiplomáticas; além de desmembrar a segmentação em dois tipos, quais sejam a territorial e a funcional. Por territorial entende-se que diversos níveis governamentais influenciam a política externa, enquanto por funcional tem-se que diferentes agências governamentais acabam por se envolver nas relações internacionais. Ainda divide-se o fenômeno em dois tipos: paradiplomacia global e regional. A primeira possui alcance global, propriamente dita, e a segunda detém alcance mais restrito, sendo sustentada por comunidades geograficamente contíguas ou não, a exemplo dos blocos econômicos regionais (SOLDATOS, 1990).

Outros dois autores podem ser enquadrados como os *founding fathers* da paradiplomacia, Ivo Duchacek (1984, 1990) e Iñaki Aguirre (1990). O primeiro autor cunhou o termo microdiplomacia global como padrão que compreende a procura de cooperação política e econômica com grandes centros de poder por parte dos governos subnacionais. Sua contribuição também foi muito importante nas especificações das tipologias de paradiplomacia transregional e transfronteiriça:

Por paradiplomacia regional transfronteiriça entende-se contatos transfronteiriços – institucional, formal e, acima de tudo, informal – que são preponderantemente condicionados pela proximidade geográfica e pela resultante similar na natureza de problemas comuns e de suas possíveis soluções [...] A paradiplomacia transregional é o termo usado para descrever conexões e negociações entre governos não centrais que não são adjacentes (em contraste com a paradiplomacia regional transfronteiriça), mas cujos governos nacionais o são (DUCHACEK, 1990, p. 18-19 e 25, tradução nossa).

Para Alexander Kuznetsov (2015), Aguirre representou um dos poucos autores a trabalhar analiticamente com o neologismo de paradiplomacia, para o qual representa uma *buzzword*, ou seja, uma palavra muito popular mesmo sem ter uma distinção precisa. Além disso, Aguirre (1999) centrou sua análise na definição da protodiplomacia e da paradiplomacia regional. A primeira concepção representa a condução de relações internacionais por governos não-centrais que têm por objetivo o estabelecimento de um Estado plenamente soberano, ou seja, é uma ideia eminentemente política e de conflito para com o Estado nacional ori-

ginal. Ela se remete parcialmente à concepção de paradiplomacia identitária proposta por Stéphane Paquin (2004), pois esta última não apresenta a ideia de segmentação estatal e sim de alcance a recursos materiais e simbólicos por parte das subnacionalidades que não conseguem ser alcançadas no interior do Estado. Por sua vez, a paradiplomacia regional corresponde à atividade internacional dos atores subnacionais no seio de criação de regimes cooperativos regionais.

Se por um lado a protodiplomacia implica em divisão e conflito, as outras concepções de paradiplomacia redigidas ao longo desta seção conformam iniciativas que vão ao encontro da racionalização da política exterior estatal evidenciada por Panayotis Soldatos (1990), uma vez que os atores subnacionais complementarizam os anseios dos Estados, propriamente dito, gerando maior grau de cooperação ao invés de desentendimentos e disputas por poder.

Sobreleva-se também que a paradiplomacia tem uma concepção ampla em termos de ação formal e informal, bem como privada e pública. Para Zidane Zeraoui (2013), por exemplo, ela compreende atividades internacionais de subregiões ou de atores não-estatais ou até mesmo o desenvolvimento de relações internacionais por parte de entidades sub-estatais. Todavia, o termo paradiplomacia está mais voltado aos atores públicos, sendo que empresas e o terceiro setor normalmente usam termos como ação internacional.

Dando continuidade à nossa análise, John Kincaid (1990) apresentou em seus trabalhos uma crítica fundamentada em relação ao prefixo “para” da palavra, pois de certa forma ele dá a ideia de que as ações dos atores subnacionais são secundárias, ilegais e ocorrem de maneira marginal às diretrizes estatais. Destarte, o autor em questão teve predileção por diplomacia constituinte capturando a ideia de que estados, províncias, cantões, *länder* e outras unidades constituintes das Federações possuem espaço e base para internacionalizarem-se, inclusive com apoio do governo central. Mesmo sendo uma nova concepção, ela continuou representando o nascedouro dos debates sobre paradiplomacia que foram basicamente encontrados na literatura anglo-saxã da América do Norte e da Europa (BARRETO, 2005).

Uma das definições mais célebres do termo está presente em trabalhos de Noé Cornago Prieto e representa

[...] o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios (*ad hoc*), com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional. (CORNAGO PRIETO, 2004, p. 251).

Há duas grandes transformações, uma funcional e outra normativa, que condiz com a internacionalização subnacional. Segundo Noé Cornago Prieto (2010), existe uma nova dinâ-

mica nas relações internacionais que afeta diretamente as subnacionalidades, fazendo com que as mesmas tenham maior vontade de se internacionalizar. Algumas dessas principais mudanças são o impacto da economia regional a exemplo do Mercosul e da União Europeia (UE), a erosão da autonomia subestatal e a criação de novos regimes internacionais.

Por conseguinte, “[...] a noção de paradiplomacia, como a própria realidade que ela denomina, resulta-se controvertida em razão da relação que sugere com a diplomacia, propriamente dita. Uma relação que mesmo sempre pacífica, apresenta-se um pouco contestada” (CORNAGO PRIETO, 2010, p. 110, tradução nossa). Logo, a paradiplomacia deve ser observada sob o viés da descentralização da política externa estatal e de uma diplomacia tradicional também mutável, sendo uma de suas facetas de pluralidade.

Outro expoente da área é André Lecours (2002a), autor que destaca o modo sustentável pelo qual a paradiplomacia opera, conceituando-a como um fenômeno de desenvolvimento de governos regionais nas relações internacionais e constituindo-se como um meio multifuncional para a promoção de interesses e identidades dos atores subnacionais. Similarmente às concepções de Michael Keating (2000), a paradiplomacia teria em si três camadas: econômica (atração de investimento e busca por mercados), cooperativa (busca por desenvolvimento) e política (apreçoamento de questões separatistas e identitárias, ou seja, iniciativas protodiplomáticas). De mais proeminente, a paradiplomacia sugere um desafio às bases fundacionais das RI que dividiam o mundo entre Estados e atores não-estatais, justamente porque estabelece uma nova base de análise entre as relações externo-interno (LECOURS, 2002b) antes aqui denominada de relação doméstico-internacional.

Com uma concepção distinta, Stefan Wolff (2007) aponta que a paradiplomacia representa a política externa das entidades subestatais e suas respectivas participações no cenário internacional de acordo com seus interesses. Deste modo, a paradiplomacia é observada como uma oportunidade de controle e resolução de conflitos, porque, para o autor, os atores subnacionais adquirem uma competência que é transferida anteriormente pelos Estados em suas di-reções. Sendo entes internos ao Estado, adquirem legitimidade para se internacionalizarem.

A concepção de diplomacia de múltiplas camadas é definida por Brian Hocking (1993) como pressupondo à interação entre os níveis nacional e subnacional de governo na consecução da política externa. Representando interesses do que o autor denomina de “localização” (HOCKING, 1993, p. 31), os atores subnacionais progressivamente buscam fomentar as políticas públicas não diretamente no ambiente nacional, mas sim no internacional, pois no atual panorama das relações internacionais já não há mais uma divisão constante entre o que ocorre dentro e fora dos Estados. Consequentemente, a busca por ações externas acaba sendo mais

uma das alternativas viáveis a atores subnacionais e não-governamentais na consecução de seus objetivos.

Peter Bursens e Jana Deforche (2010) compilam grande parte da literatura sobre paradiplomacia, propondo defini-la como diplomacia plurinacional ou o envolvimento de regiões dentro de organizações internacionais e blocos econômicos regionais. Ainda assim o conceito de paradiplomacia apresenta-se de modos distintos já previamente apontados, a exemplo da inserção internacional de regiões com objetivos econômicos, ação direta internacional dos atores subnacionais que desafiam ou complementam as políticas centrais estatais, atividade internacional de governos não centrais que relacionam níveis domésticos e internacionais.

Outra recente análise envolvendo a compilação de termos é apresentada por Rodrigo Tavares (2016), para o qual o termo paradiplomacia apresenta diversas terminologias correlatas dependentes diretamente do contexto político e acadêmico em que são aplicadas, merecendo ênfase, além de algumas já citadas anteriormente, expressões como diplomacia subestatal, política externa local, diplomacia local e até mesmo localismo da política externa.

Nesse ínterim, não menos importante e merecedora de menção é a recente obra de Alexander Kuznetsov (2015, p. 50), na qual se busca elencar as dimensões da paradiplomacia entendida como as atividades externas dos governos regionais. No total, o autor pontua onze dimensões que abrangem praticamente a totalidade dos debates sobre paradiplomacia: questões constitucionais, federativas, nacionais, internacionais, fronteiriças, globalizantes, geopolíticas, econômicas, ambientais, diplomáticas e separatistas. É de se questionar o porquê da não inclusão direta de uma dimensão regional da paradiplomacia para fazer jus à internacionalização subnacional através dos blocos econômicos regionais.

De destaque infere-se a análise que o autor realiza a respeito das fases de desenvolvimento da paradiplomacia como um campo de estudos, totalizando quatro:

- 1) 1970: pesquisas fortemente baseadas em estudos de caso do Canadá e Estados Unidos, período de pouco avanço teórico;
- 2) 1980: pesquisas estimuladas por investigadores norte-americanos, sobretudo na temática do Federalismo;
- 3) 1990: pesquisas iniciadas na Europa, sobretudo como consequência do fim da Guerra Fria e do avanço da protodiplomacia na Espanha e na Bélgica;
- 4) 2000: “[...] período em que o estudo das atividades subnacionais na área internacional foi cristalizado em uma sustentável e hábil subdisciplina da Ciência Política Contemporânea” (KUZNETSOV, 2015, p. 154, tradução nossa).

Com poucas exceções, foi somente na década de 2000 que a literatura sobre

paradiplomacia conseguiu se desvencilhar do universo anglo-saxão e caminhar para outras regiões do mundo com especial destaque para a América Latina. As compilações do pesquisador mexicano Zidane Zeraoui (2009, 2013) foram frutíferas no sentido de elencar trabalhos e investigações do seu país, bem como de Brasil, Argentina e outros, além de pontuar alguns dos principais fatores para o desenvolvimento da paradiplomacia: crise do Estado e globalização, integração regional, nacionalismo, política transfronteiriça e irmanamento de cidades.

Os livros organizados pelo autor demonstram que também na região há uma predileção pelo uso da expressão paradiplomacia, a exemplo do capítulo escrito por David Sarquis (2013) em que o autor reflete sobre o debate teórico do termo, mas com eventuais mudanças, pois os neologismos são utilizados de acordo com os diferentes contextos em que estão inseridos. Outras análises apresentadas por Jorge Schiavon (2004) e Leobardo Ruiz Alanis (2009) corroboram a afirmação. Para o primeiro, existe a chamada política externa dos estados da federação mexicana, enquanto que o segundo denomina cooperação oficial descentralizada ao processo de excursão externa realizado pelas cidades do país.

Além do caso mexicano, a literatura argentina e brasileira sobre paradiplomacia é uma das mais frutíferas e estimuladas. A respeito do aparato bibliográfico sul-americano sobre paradiplomacia destaca-se o trabalho desenvolvido pelo portal Paradiplomacia.org<sup>25</sup>, uma organização não governamental que promove a projeção e a vinculação internacional dos governos locais e busca difundir a cooperação descentralizada a fim de conectar cidades, regiões e municípios para o intercâmbio de conhecimento. O termo pode ser enquadrado como conceito adjacente e similar à paradiplomacia, sendo proposta pela Comissão Europeia a seguinte delimitação:

A cooperação descentralizada é definida como um novo enfoque das relações de cooperação que busca estabelecer relações diretas com os órgãos de representação local e estimular suas próprias capacidades de projetar e levar a cabo iniciativas de desenvolvimento com a participação direta dos grupos de população interessados, levando em consideração seus interesses e seus pontos de vista sobre o desenvolvimento. (ROMERO, 2004, p. 40).

De acordo com a Comissão Europeia, a cooperação descentralizada pode ser desenvolvida por poderes públicos locais, organismos não governamentais, associações profissionais, cooperativas, sindicatos, igrejas, instituições de pesquisa, dentre outros.

---

<sup>25</sup> Mais informações podem ser encontradas diretamente no site oficial da organização: <[www.paradiplomacia.org](http://www.paradiplomacia.org)>. Nele também são encontradas as publicações da “Trabajos de Investigación en Paradiplomacia” (TIP), revista digital destinada a difundir trabalhos de investigação sobre a projeção internacional de governos subnacionais e os avanços na cooperação descentralizada.

Entretanto, a cooperação descentralizada pública normalmente é posta em prática por governos locais e regionais (MALÉ, 2006).

Especificamente sobre os atores subnacionais argentinos, os artigos de Alejandro Simonoff et al (2009) e Alejandro Safarov (2009) utilizam a terminologia mais clássica, sendo que no primeiro opta-se pela abordagem de diplomacia de múltiplas camadas, haja vista que o conceito de Brian Hocking (1993) centra-se mais nos aspectos econômicos, motivos principais de atuação internacional da província de Buenos Aires analisada no texto em questão. Interessante observação é pontuada por Safarov:

O desafio da paradiplomacia chegou para ficar e as universidades são, ou deveriam ser, as grandes impulsionadoras das mudanças que os estados provinciais necessitam para melhorarem seus posicionamentos, sendo absolutamente necessário contarem com o apoio dos Estados sobre essa matéria. (SAFAROV, 2009, p. 199, tradução nossa).

A importância dada à academia é mais do que visível, porque a atividade internacional dos atores subnacionais na prática depende diretamente do avanço nas pesquisas, mormente na Ciência Política e nas RI. Aqui encontra-se um dilema sobre a relação existente entre os gestores públicos/governamentais e os acadêmicos/professores, pois no caso argentino, por exemplo, os vínculos entre o Estado e os acadêmicos de universidades públicas poderiam ser mais desenvolvidos e fomentados (informação verbal)<sup>26</sup>.

Na tese de doutorado desenvolvida pelo professor argentino Damián Paikin (2010), o autor faz recurso ao termo para desenvolver suas análises sobre a inserção internacional das províncias argentinas de Tucumán, Misiones, Buenos Aires, Chubut e Mendoza, além de diferenciar as formas de paradiplomacia e especificar sua diferenciação perante o termo protodiplomacia. Segundo seus apontamentos, existem cinco formas de ações típicas da paradiplomacia:

- 1) Agenda externa do governador: viagens e visitas oficiais a outros países;
- 2) Participação em redes internacionais de cidades com os mais variados temas;
- 3) Estabelecimento de escritórios provinciais públicos no exterior, a exemplo de secretarias, assessorias, coordenadorias e gabinetes;
- 4) Assinatura de convênios internacionais;
- 5) Representação do próprio Estado em casos que tratam sobre temas de sua jurisdição.

---

<sup>26</sup> Informação de entrevistas concedidas ao autor em 10 de novembro de 2016 em Buenos Aires por Damián Paikin, Professor Adjunto junto à Faculdade de Ciências Sociais da Universidade de Buenos Aires (UBA), e em 25 de novembro de 2016 em La Plata por Luciana Felli, Membro do Centro de Reflexão em Política Internacional (CeRPI) do Instituto de Relações Internacionais da Universidade Nacional de La Plata (UNLP) e Honorável da Câmara de Senadores da Província de Buenos Aires.

Já para a professora Mercedes Botto (2015, p. 164) a definição do conceito de paradiplomacia subnacional é ampla e faz menção à criação de novos vínculos formais e informais entre atores públicos e privados. Para a Argentina, em específico, a autora menciona que os estudos centraram-se nas vinculações entre o Estado e as províncias, bem como na tentativa de se entender por que a paradiplomacia se produz, como ela se institucionaliza e quais são suas principais consequências (ganhadores e perdedores). O termo paradiplomacia acaba abrangendo um tema extenso e tudo que não é diplomacia, por isso, na visão da acadêmica, as investigações de pesquisa não precisam mais gerar outros conceitos correlatos (informação verbal)<sup>27</sup>.

Em avanços científicos de Gloria Mendicoa (2013, p. 29) as expressões paradiplomacia, microdiplomacia ou diplomacia *a la base* compreendem o fazer internacional dos atores subnacionais, principalmente em relação às cidades. Para essa última concepção, os governos municipais possuem a possibilidade de projetar-se nos seus entornos mais próximos e transpassarem suas funções tradicionais. Assim ocorre o que a autora denomina de descentralização (informação verbal)<sup>28</sup>, ou seja, um processo de readequação do Estado, que continua sendo o centro, mas admite a participação de outras instâncias.

Na recente publicação compiladora de Luciana Felli (2015), além de realizar uma breve revisão da literatura e pontuar referências também utilizadas aqui na presente tese, a autora realiza um compêndio de artigos publicados na Revista *Relaciones Internacionales* do Instituto de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Nacional de La Plata (UNLP), na Argentina, entre os anos de 1991 e 2013. Pontua-se que a palavra paradiplomacia é recente, carece de definição unívoca e ainda segue em debate, mas o mais importante é destacar que em variados artigos escrito ao longo de quase duas décadas a terminologia clássica continuou prevalecendo.

Ainda na Argentina destacam-se investigações e trabalhos desenvolvidos no âmbito do Conselho Argentino para as Relações Internacionais (CARI), instituição acadêmica privada, sem fins lucrativos e com o objetivo de estimular os debates internacionais desde uma visão

---

<sup>27</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 16 de novembro de 2016 em Buenos Aires por Mercedes Botto, Professora Titular de Ciência Política da Universidade de Buenos Aires (UBA) e de Relações Internacionais e Políticas Sociais da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO).

<sup>28</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 15 de novembro de 2016 em Buenos Aires por Gloria Edel Mendicoa, Professora Titular junto à Faculdade de Ciências Sociais da Universidade de Buenos Aires (UBA) e Coordenadora do Grupo de Estudos “Institucionalidade Social e Mercosul” do Instituto de Investigações Gino Germani (IIGG).



nacional.<sup>29</sup> O projeto desenvolvido entre o Comitê As províncias no cenário internacional do CARI e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) intitulado Províncias e Relações Internacionais coordenado por Graciela Zubelzú e Valeria Iglesias (2005) merece menção por ter escolhido o termo paradiplomacia como central para os estudos, até porque as autoras chegam a afirmar que ele é mais adequado ao caso argentino, especialmente tendo em conta as competências que as províncias adquiriram na última reforma da Constituição Nacional em 1994.

O emprego do termo paradiplomacia pode interpretar-se como uma atividade que duplica ou compete com a do Estado nacional em um contexto cultural – o argentino – no qual o prefixo para adquirir mais uma conotação negativa tangenciando uma atividade ilegal (parapolicial, paramilitar) do que ações simultâneas ou concorrentes. (ZUBELZÚ; IGLESIAS, 2005, p. 05).

Dessa maneira, assume-se como conceito adjacente a concepção de gestão externa ou internacional das províncias no cenário internacional (COLACRAI; ZUBELZÚ, 1994 apud ZUBELZÚ; IGLESIAS, 2005).

O projeto citado foi mais tarde publicado de maneira definitiva havendo participação efetiva de inúmeros pesquisadores argentinos especialistas na temática (IGLESIAS et al, 2008). Já na publicação definitiva também aparecem os termos micro-diplomacia global (DUCHACEK, 1984) e diplomacia constituinte (KINCAID, 1990). Segundo Eduardo Iglesias et al (2008), esta última expressão define a internacionalização de atores subnacionais com grande autonomia, caso que não se aplica à realidade argentina. Por essa razão, os autores reiteram ser a paradiplomacia a concepção mais utilizada pela literatura.

Abre-se, assim, espaço para falarmos sobre a literatura brasileira a respeito da inserção internacional dos atores subnacionais. Na própria obra de Eduardo Iglesias et al (2008) realiza-se menção à diplomacia federativa utilizada de forma oficial pelo Ministério de Relações Exteriores do Brasil ainda em 1995, ano em que Luiz Felipe Lampreia, então ministro, pronunciou o termo dizendo ser necessário à política do país a inclusão de municípios e estados em suas ações diplomáticas (MIKLOS, 2011).

Segundo Antenor Bogéa Filho (2001 apud BUENO, 2010, p. 345), no âmbito do Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, o conceito compreende “Ações, atividades, programas e políticas externas dos governos nacionais que levam em conta o sistema federalista e a participação e influência dos entes federados e outras partes constituintes dos estados nacionais federalistas”. De modo mais abrangente, o conceito compreende

---

<sup>29</sup> Mais informações podem ser encontradas diretamente no site oficial da instituição: <[www.cari.org.ar](http://www.cari.org.ar)>. Sobreleva-se o trabalho do Comitê de Províncias criado em 2001 com objetivo de ser um espaço de reflexão sobre a atuação externa das províncias argentinas e suas relações com o governo federal.

[...] a prática de ações externas pelas unidades infranacionais em um Estado federal. Ao exercerem a função de agentes externos, as unidades federativas constituem o próprio sujeito desse novo modelo de diplomacia. [...] Em suma, **a diplomacia federativa compreende tanto a atuação externa das unidades federativas quanto a forma de articulação política entre o poder central e os poderes infranacionais em matéria de ação externa.** (BOGÉA FILHO, 2002, p. 03, grifo nosso).

Em outra tese do Instituto Rio Branco, José Vicente Lessa (2002) afirma que a diplomacia federativa passou a ser um aparelho eficaz de cooperação e coordenação entre a União, os estados federados e os municípios – a chamada “tríade federativa brasileira”. Em suas palavras:

No Brasil, em consonância com essa prática, observa-se, desde as últimas duas décadas do século XX, crescente participação de governos estaduais e de alguns grandes municípios em iniciativas paradiplomáticas, seja de forma acessória às ações do Governo federal, seja em iniciativas próprias e isoladas. A atuação das unidades federadas no campo internacional é, no Brasil, [...] constante, diversificada e crescente. (LESSA, 2002, p. 15).

A construção da diplomacia federativa deu-se ainda durante governo de Fernando Henrique Cardoso, foi mencionada pela primeira vez em discurso do então chanceler Luiz Felipe Lampraia no Congresso Nacional (RODRIGUES, 2008), tendo sido implantada como política de Estado e dado início a um amadurecimento brasileiro perante a inserção internacional dos seus entes federativos. Diante de todo processo de mudança internacional também vivenciada em nosso país, Manoela Miklos nos diz o seguinte:

Neste momento [anos 1990], pela primeira vez, o Ministério das Relações Exteriores brasileiro se propôs discutir a necessidade de considerar a dimensão subnacional e federativa como elemento importante na equação do processo decisório da política externa brasileira. **O debate culminou, em 1995, com a criação da Diplomacia Federativa, política de Estado concebida para aproximar a chancelaria brasileira de governos estaduais e municipais e permitir a coordenação – e, no limite, o controle – da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras.** (MIKLOS, 2011, p. 87, grifo nosso).

De mais proeminente podemos destacar três pontos a partir do conceito abordado: a) a diplomacia federativa evidenciou uma mudança de postura do Estado brasileiro e na forma de se colocar em operação sua política externa, pois diante do novo cenário de atuação internacional dos atores subnacionais, os discursos governamentais tiveram que se adequar a esse processo; b) mesmo sendo um novo conceito, a expressão diplomacia foi mantida, denotando, no debate terminológico, uma postura de controle central para com os atores subnacionais, visto que a diplomacia *per se* é política que compete ao Itamaraty; c) por fim, a inclusão do termo federativa denota uma peculiaridade ao caso brasileiro e ao que foi exposto na Constituição de 1988, a qual fortaleceu as bases republicanas, elevou os municípios à

condição de unidades federativas, mas “[...] não ampliou, contudo, as prerrogativas das unidades subnacionais no campo da política externa.” (ONUKEI; OLIVEIRA, 2013, p. 09).<sup>30</sup>

Essa dualidade decorre porque as relações internacionais e a política externa são os dois possíveis espaços de atuação subnacional, os quais representam as áreas em que os Estados procuram exercer controle e monopólio nas relações internacionais de governos subnacionais, segundo Gilberto Rodrigues (2008). Por essa e outras razões desenvolvidas em tese de doutorado, o professor cunhou o termo política externa federativa, pois em sua visão a expressão paradiplomacia é utilizada por vezes de forma genérica. Assim: “No caso brasileiro, diferencio o conteúdo das expressões política externa federativa e diplomacia federativa, pois considero que esta reflete a perspectiva do governo federal, enquanto que aquela reflete a perspectiva autônoma dos governos subnacionais.” (RODRIGUES, 2006, p. 09).

De modo até relativamente mais profícuo que na Argentina, no Brasil são múltiplas as teses de doutorado desenvolvidas sobre a temática dos anos 2000 até os dias de hoje. Para Francisco Gomes Filho (2011), no aspecto da definição do que denomina de paradiplomacia subnacional ao caso brasileiro, pairam mais indefinições por se tratar de uma área temática nova e que gera mudanças de paradigmas nas relações internacionais condicionadas pela globalização, pelo fim da Guerra Fria e pela revolução científico-tecnológica.

Ironildes Bueno (2010) evidencia a existência da paradiplomacia contemporânea e esboça o conceito a partir de sua concepção multidimensional da globalização. Segundo o autor, a globalização é um fenômeno econômico, cultural, político e, acima de tudo, social, indo ao encontro da perspectiva transformacionista (globalista) e não cética do termo proposta no livro de David Held e Anthony McGrew (2001). Sendo a paradiplomacia uma consequência direta da mesma, o engajamento internacional dos atores subnacionais acaba sendo expressão das múltiplas dimensões da globalização contemporânea, principalmente em sua face política.

José Nelson Bessa Maia (2012) afirma que a paradiplomacia é um processo desafiante em termos teóricos e conceituais para as RI, pois classicamente ela é uma área científica que não considera as entidades subnacionais como relevantes e porque a soberania sempre esteve atrelada à figura do Estado-nação. Para ele “[...] a paradiplomacia refere-se à disposição e

---

<sup>30</sup> No Brasil é extensa a querela advinda da divisão de poderes, obrigações e recursos por parte da União, dos estados federados e dos municípios. No tangente à internacionalização subnacional, o debate sobre centralização e descentralização também é constante, inclusive estando incluído na esfera terminológica aqui representada. Além do artigo de Manoela Miklos (2011), sob o ponto de vista da autonomia jurídica, indica-se a leitura de Danilo Simini (2015).

capacidade de tais entes públicos de realizar ação externa, atuando na arena internacional, de forma autônoma em relação a seu respectivo Estado central, em busca de atender a seus próprios interesses.” (MAIA, 2012, p. 137). Finalmente, deixa claro que a terminologia é um neologismo com dupla interpretação: um aditivo à diplomacia interestatal clássica ou uma forma desviante e paralela de diplomacia.

Conforme exposto previamente nesta seção, Fabiana Dessotti (2011) tem predileção pela expressão cooperação descentralizada para satisfazer as atividades paradiplomáticas, pois estudou especificamente as redes de cidades e o termo também se refere às ações de governos locais e regionais. Para a autora, paradiplomacia compreende a ação internacional dos governos subnacionais, enquanto que cooperação descentralizada faz jus à relação cooperativa desenvolvida por esses atores no âmbito daquelas ações.

Marcela Fonseca (2013) nos diz que a paradiplomacia foi uma matéria nascida diretamente no seio das RI. Com foco no Direito Internacional, buscou determinar as múltiplas práticas político-jurídicas de cooperação internacional desenvolvidas por entes subnacionais denominando-as, além de paradiplomacia, por internacionalização dos entes subnacionais e atuação internacional de entes federativos brasileiros. Interessante notar que, segundo a autora, o prefixo “para” em português pode significar proximidade e semelhança, mas não diferença e oposição.

Por sua vez, Liliana Fróio (2015) realiza um mapeamento dos estudos realizados sobre paradiplomacia no Brasil e, além de utilizar grande parte das referências bibliográficas mencionadas anteriormente, destaca seis principais temáticas nacionais vinculadas ao estudo do fenômeno aqui: a) estados e municípios; b) questões jurídicas e federalismo; c) questões institucionais; d) Mercosul e relações de fronteira; e) desenvolvimento; f) alternância governamental, personalismo e partidos políticos.

No contínuo de publicações acadêmicas, o estudo realizado por Graziela Vital (2016) mostra-se interessante por afirmar ser a paradiplomacia uma palavra utilizada mais na seara acadêmica, enquanto que órgãos públicos – a exemplo de sua análise sobre a Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo – tem predileção pela alcunha envolvendo cooperação voltada ao desenvolvimento. Como termo correlato, considera em sua tese a predileção pela expressão relações externas subnacionais como terminologia mais adequada para ser direcionada aos governos locais (VITAL, 2016). Nesse sentido e não menos importante, Leonardo Mèrcher (2016) e José Ricardo Martins (2017) apontam a política externa de cidades e a paradiplomacia local, respectivamente, ligadas à internacionalização de cidades e municípios no Brasil.

De modo um pouco mais distinto, duas obras merecem ser aqui destacadas por criarem e aderirem a outros termos correlatos à paradiplomacia. Gustavo Cezário (2011), procurando adequar mais o debate à perspectiva da Confederação Nacional de Municípios (CNM)<sup>31</sup>, critica o valor interpretativo das palavras e discorda do uso da expressão clássica justamente pelo termo estar ligado à diplomacia, dando ideia de relativa inferioridade dos atores subnacionais em face ao Estado. De tal sorte, propõe a utilização de Atuação Global Municipal, aproximando as palavras global e “municipal” com o intuito de propor uma ligação entre os níveis global, propriamente dito, e subnacional. Em suas palavras, a escolha por essa nova nomenclatura não é subjetiva, porque é no território local que se estrutura e se produz economicamente, é nele que as decisões são tomadas e as políticas implementadas.

Nessa abordagem, a Atuação Global Municipal diferencia-se das relações internacionais dos Estados em quatro aspectos:

- 1) Grau de Institucionalização: existem mundos distintos dentro de um mesmo espaço, pois nas relações internacionais os atores subnacionais são mais independentes a constrangimentos se comparados aos Estados;
- 2) Dessemelhanças Funcionais: existem dessemelhanças fundamentais entre os atores, pois a atuação subnacional está diretamente relacionada ao contexto interno do país hospedeiro;
- 3) Grau de Participação Privada: no caso brasileiro, os setores privados encontram maior mobilidade de participação em municípios e estados federados do que na União, pois é característica intrínseca subnacional a busca por investimentos;
- 4) Atuação em Redes: o associativismo é amplamente difundido pelo movimento municipalista brasileiro.

Ainda no trato específico dos municípios, Carlos Milani e Maria Clotilde Ribeiro (2011) sustentam a utilização da terminologia Gestão Local Internacional – do original *Local International Management* – para representar estruturas organizacionais e procedimentos de gestão das cidades que lhes garantem capacidade de configurar, participar e promover fluxos internacionais em matérias econômicas, culturais e sociais. Possuindo gestões próprias, postulam que os municípios não precisam necessariamente de aporte do governo nacional para se internacionalizarem, até porque podem fazer isso de maneira informal do ponto de vista jurídico (ONUKEI; OLIVEIRA, 2013).

---

<sup>31</sup> Mais informações podem ser encontradas diretamente no site oficial da instituição: <[www.cnm.org.br](http://www.cnm.org.br)>. A CNM é uma instituição independente, apartidária e sem fins lucrativos criada em 1980 com o objetivo de fortalecer o movimento municipalista e fazer a junção das entidades estaduais de representação local, incluindo mais de dez anos de trabalho na área de internacionalização.

Microdiplomacia, diplomacia constituinte, diplomacia paralela, diplomacia de múltiplas camadas, diplomacia plurinacional, cooperação descentralizada, descentralização subnacional, diplomacia federativa, política externa federativa, atuação externa subnacional, relações externas subnacionais, atuação global municipal, gestão local internacional, etc. Todos os termos aqui dissertados fazem referência à concepção tradicional de paradiplomacia, seja em sua concepção mais global, mais regional ou até mesmo adaptada a contextos nacionais conforme os casos argentino e brasileiro.

Cada vez mais os governos subnacionais empreendem ações de diferentes vieses, seja para captar recursos, realizar projetos de cooperação, dialogar com seus semelhantes, intercambiar boas práticas ou até mesmo utilizar de um *soft power* para viabilizar suas imagens no exterior. Sobre este último ponto, embora não tenha sido retratado diretamente nos parágrafos acima, vale lembrar que várias subnacionalidades, principalmente as cidades, utilizam a paradiplomacia como um instrumento de promoção e de *marketing* locais. Como será observado nas Seções 4 e 5, alguns governos estão em busca de um maior reconhecimento, procuram gerar uma marca ou identidade própria e querem se fazer notáveis perante seus semelhantes em outros países.

Não se constitui em objetivo da presente subseção e não é desta tese trabalhar na geração de novas e incipientes nomenclaturas, até porque já há uma extensa produção acadêmica e institucional nesse sentido. Mesmo assim, realizar a revisão bibliográfica e verificar as especificidades à Argentina e ao Brasil se fazem extremamente necessárias para nossa análise e serve de base para a estimulação do marco teórico que se segue.

### **2.3 Uma abordagem teórica à paradiplomacia: das concepções institucionais às construtivistas**

Na introdução desta tese afirmamos que a pesquisa baseia-se na metodologia de Estudo de Caso (EC), sendo imprescindível para o mesmo a escolha de uma plataforma teórica (MARTINS, 2008). Uma pesquisa de doutorado implica na produção de um conhecimento inédito e é justamente a combinação de prática e teoria realizada por meio das proposições e hipóteses de pesquisa o motivo de geração dessa novidade.

Por se tratar de uma investigação da área científica das Relações Internacionais, evidentemente a abordagem teórica provém de suas bases. Ademais, para explicar a inserção internacional dos atores subnacionais, a paradiplomacia, no rol dos blocos regionais, a integração regional, o arcabouço teórico-conceitual apresenta-se como coeso, mas múltiplo,

representando duas grandes vertentes: uma mais voltada ao Institucionalismo e outra dirigida ao Construtivismo.

Uma extensa produção acadêmica volvida à paradiplomacia baseia-se nas análises teóricas liberais e institucionais, as quais começaram a adquirir maiores evidências nas décadas de 1950 e 1960 por meio do Neofuncionalismo e, posteriormente, nos anos de 1970 com a abordagem do Neoliberalismo em sua vertente institucionalista. Esta última ganhou grande respaldo por travar uma intensa disputa científica com o Neorealismo no terceiro debate teórico das RI reconhecido como neo-neo. Assim, Robert Keohane (1984) e Joseph Nye (2009), incluindo trabalhos conjuntos (KEOHANE; NYE, 2005), deram suporte a uma base teórica mantenedora das proeminências estatais, mas com a possibilidade de existir cooperação entre outros atores principalmente pela geração de instituições, as quais, além de serem organizações formais com sedes construídas e equipes técnicas especializadas, conformam padrões práticos reconhecidos em torno da convergência de expectativas entre as partes envolvidas (KEOHANE, 1988).

Um dos grandes exemplos de construção de instituições foi a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) em 1951, a qual o autor neofuncionalista Ernst Haas (2004) dedicou sua obra. A amplitude das abordagens sobre instituições pode ser encontrada também na famosa obra de Hedley Bull (2002), para o qual, no debate sobre ordem na Sociedade Internacional, pondera que a diplomacia e o direito internacional são considerados padrões institucionais das relações internacionais. Até mesmo no livro de Alexander Wendt (1999) é possível averiguar tal debate na apreciação da soberania estatal e da balança de poder como representantes de padrões institucionais.

Como as instituições serviram de análise para a observação de fenômenos internacionais que vão além dos Estados nacionais, com possibilidade de cooperação e ainda com a participação de outros atores internacionais, foi nessa seara que a paradiplomacia encontrou respaldo e fundamentação. Os atores subnacionais fizeram uso dos padrões e das categorizações institucionais para internacionalizarem-se, seja no debate de divisão de poderes do Estado, nas redes ou até mesmo no interior dos blocos regionais.

Mesmo assim as instituições não devem ser observadas somente pelo viés estrutural e objetivo, mas também pelo lado das atividades humanas e da subjetividade. Tal abordagem é apresentada pelo próprio Robert Keohane (1988) quando da divisão dos modos de se observar as instituições internacionais: racionalista ou reflexivista. O autor deixa claro que as instituições internacionais são importantes nas políticas mundiais, sendo suas operações e evoluções difíceis de serem entendidas. Em suas palavras: “Instituições internacionais

possuem o potencial de facilitar a cooperação e, sem elas, acredito que as perspectivas para nossa espécie seriam muito pobres. Cooperação nem sempre é benigna, mas sem ela estaríamos perdidos.” (KEOHANE, 1988, p. 393, tradução nossa).

A estipulação do marco teórico da tese também provém exatamente dessa relativa dicotomia entre duas escolas de pensamento, racionalista e reflexivista. A perspectiva racional parte da premissa de que as instituições são majoritariamente formais e criadas para um tipo de propósito, qual seja o de gerar possíveis ganhos materiais aos atores através da redução das incertezas e dos custos. Logo, a base racional advoga serem as instituições designadas com o objetivo de representarem os interesses das partes envolvidas no processo por meio da difusão de informações e do molde de suas expectativas, incluindo dos Estados (KEOHANE, 1984, 1988).

De modo paralelo, a perspectiva reflexivista parte de uma abordagem sociológica dizendo que, além dos interesses, forças sociais, práticas culturais, normas e valores são elementos constituintes das instituições, porque elas formam parte de um processo lento e gradual de construção, mas não apenas de algo previamente escolhido de modo consciente e racional pelos seres humanos (WENDT, 1995). Complementando:

[...] indivíduos, organizações locais e até mesmo Estados se desenvolvem dentro do contexto de instituições mais abrangentes. As instituições não se limitam a refletir as preferências e o poder das unidades que as constituem. As próprias instituições moldam essas preferências e esse poder. As instituições são, portanto, constituídas de atores e vice-versa. Desse modo, não basta considerar as preferências dos indivíduos como exógenas: elas são afetadas pelos arranjos institucionais, pelas normas prevalecentes e pelo discurso historicamente contingente entre as pessoas que procuram seus objetivos e resolvem seus problemas autodefinidos. (KEOHANE, 1988, p. 382, tradução nossa).

Se, de um lado, concepções de mundo mais realistas e liberais procuraram se vincular à abordagem racionalista, de outro as teorias subjetivas e sociais aderiram à abordagem reflexivista, a qual Alexander Wendt (1992) denomina de construtivista. Em seu artigo, o autor objetiva gerar uma ponte entre as duas tradições de pensamento para originar sua maior afirmação, qual seja: instituições podem transformar tanto interesses quanto identidades dos Estados.

A vertente do Institucionalismo utilizada na presente tese vai ao encontro da concepção racionalista em observar os interesses dos atores na geração das instituições. Portanto, nessa visão de mundo cria-se uma instituição porque há interesses fixos e capacidades dos atores para tanto. De maneira divergente, a vertente do Construtivismo assegura existirem, além de interesses, valores inseparáveis na geração de instituições. Além disso, propõe que a própria instituição e o aumento da cooperação podem impactar nos



interesses e identidades dos atores, ajudando a desvendar os fatores de mudança e as possibilidades de transformação do sistema.

Em cada subseção a seguir serão explanadas as teorias e o conceito que se encaixam nas escolas de pensamento mencionadas. O Neofuncionalismo e o Intergovernamentalismo Neoliberal enquadram-se perfeitamente na ótica racionalista-institucional. Por sua vez, o conceito de Governança Multi-Nível (GMN) aparece também ligado a essa perspectiva, mas nos traz novidades quanto ao modo de se pensar as tomadas de decisão e a participação dos atores nas instituições. Por fim, o Construtivismo apresenta, por excelência, a ótica reflexivista e serve como complemento e não oposição às concepções prévias.

A concepção racionalista merece ser considerada, mas o Institucionalismo possui uma grande limitação explanatória em decorrência do relativo estadocentrismo e da carência na abordagem do papel desenvolvido pelos atores subnacionais no Sistema Internacional (GENEST, 2008). De modo similar, mesmo incluindo a ligação das políticas domésticas à internacional, a GMN também aparenta falhas para se compreender o mundo atual, conforme afirma Tanja Aalberts (2005) em sua análise sobre a Europa. Nesse rol de dúvidas e incertezas, o Construtivismo mostra a natureza intersubjetiva das transformações, em especial na construção de uma instituição de representação subnacional dentro de um processo de integração regional. Novamente nos dizeres de Alexander Wendt (1992, p. 425, tradução nossa): “Liberais-fortes e construtivistas têm muito a aprender um com o outro [...]”.

### 2.3.1 Neofuncionalismo: teoria de integração, supranacionalidade e efeito “spill-over”

O primeiro aspecto a ser destacado sobre o Neofuncionalismo reside no fato do mesmo ser aplicado à explicação da criação e consequente desenvolvimento dos blocos regionais, ou seja, mesmo tendo um aparato amplo de análise no universo das RI, ele é considerado uma Teoria da Integração Regional justamente porque um dos seus maiores expoentes, Ernst Haas (2004), escreveu famoso livro em 1957 para detalhar o regionalismo europeu da época.

No período pós Segunda Guerra Mundial (1939-1945) a Europa precisava se reerguer e uma boa relação entre os países após anos de batalhas era algo fundamental. Em 1950, Jean Monnet e Robert Schuman<sup>32</sup> colocaram como prioridades no entendimento mútuo as questões de segurança, nascendo, um ano depois, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA)

---

<sup>32</sup> Monnet foi um consultor econômico e político francês que colaborou com Schuman, ministro dos Negócios Estrangeiros da França entre 1948 e 1952, na condução do chamado Plano Schuman, o qual propôs o controle conjunto da produção de aço e de carvão na Europa, sendo considerados os precursores da integração no continente.

assentando as matérias-primas da guerra como fonte de paz na região entre Bélgica, Países Baixos, Luxemburgo, Itália, Alemanha e França.

No livro de Ernst Haas (2004) o autor buscou aprofundar o conhecimento sobre a CECA ilustrando caber aos Estados a defesa de suas preferências e a busca pela cooperação quando necessária à realização de seus interesses. Assim, a decisão de prosseguir com a integração ou se opor a ela dependeria das percepções e dos interesses dos atores envolvidos no processo, advindo deste apontamento sua base institucionalista. A CECA foi inicialmente aceita porque representou múltiplas vantagens para diferentes grupos.

A utilização da palavra processo não se mostra ao acaso, até porque na concepção neofuncional a integração regional age dessa maneira, adquirindo novas nuances ao longo dos anos e de seu desenvolvimento.<sup>33</sup> A tese central do livro corresponde à concepção de que uma grande comunidade política, seja ela um Estado ou até mesmo um bloco regional, poderia se desenvolver se expectativas, ideologias e padrões de comportamentos de certos grupos – indivíduos, governos, setores privados – se reforçassem em novos valores, símbolos e instituições (HAAS, 2004).

Da junção entre entender a integração como um processo com objetivos de construção de uma comunidade política advêm duas premissas básicas neofuncionais: a integração transcende as relações entre os Estados e não se dá somente no âmbito econômico, mas também no político. Segundo o autor, um bloco regional não deve ser visto unicamente como um livre mercado, e sim como uma nova organização político-social-econômica advinda da múltipla participação de atores além dos próprios governos, dentre os quais podemos citar elites, entidades privadas e grupos de interesse. Evidentemente, a participação dos Estados é necessária à integração, mas Ernst Haas (2004) deixa claro que instituições regionais podem alterar o *status* e influenciar as políticas domésticas dos países membros. O autor denomina esse mecanismo de *domestic status effect*, algo conexo à relação doméstico-internacional dissertada anteriormente. De mais proeminente constata-se a possibilidade das instituições gerarem uma nova forma de “consciência subnacional”, nas palavras do autor, alterando justamente as concepções políticas de variados níveis de análise.

---

<sup>33</sup> Investigações e publicações que procuram definir o que é Integração Regional utilizam a palavra processo em questão. Além da concepção de Walter Mattli (1999) já pontuada na introdução, para Paulo Roberto de Almeida (2013) a integração regional conforma um processo de construção de instituições, as quais, em sua maioria, derogam a soberania dos Estados, enquanto para Andrés Malamud (2013) representa processo segundo o qual os Estados se mesclam e se confundem com os vizinhos, perdendo soberania e adquirindo novas técnicas para resolver seus conflitos.

A integração política representa o processo no qual os atores são persuadidos a mudar suas lealdades, expectativas e atividades a um novo centro que demanda jurisdição além dos antigos Estados nacionais. A isso o autor denomina de supranacionalismo:

Em termos estruturais, supranacionalidade significa a existência de autoridades governamentais próximas ao arquétipo de uma federação e de nenhuma outra organização internacional, mas não idêntica àquela. Enquanto a maioria dos critérios aponta positivamente à federação, alguns limites na questão de implementar decisões e expandir o escopo do sistema independentemente ainda sugerem as características da organização internacional. Contudo, supranacionalidade em operação – de modo distinto da estrutura – depende do comportamento de homens e grupos de homens. (HAAS, 2004, p. 59, tradução nossa).

Destarte, supranacional acaba sendo a característica intrínseca de um bloco regional no qual instituições possuem poderes de mando superiores aos Estados membros, porque existe transferência de soberania deles para a organização comunitária, permitindo orientação e regulação de certas matérias sempre tendo como meta principal os anseios integracionistas (STELZER, 2004). Com uma perspectiva visivelmente globalista, os neofuncionalistas partem da premissa de que existe uma ordem supranacional constituída nos planos socioeconômico e técnico, os quais gradualmente transpassam à arena política (STUART, 2002).

Essa dita transferência de um plano econômico, funcional e técnico à integração política representa o chamado *spill-over*, cuja tradução designa certo transbordamento de agendas e atores. A ideia de *spill-over* não está angariada num determinismo econômico, mas sim nas mudanças de atitude e comportamento dos governos, partidos e grupos de interesse. Como na visão de Ernst Haas (2004) a integração depende dos interesses das partes envolvidas, enquanto os mesmos forem mantidos o desenvolvimento do bloco regional se daria de uma maneira semi-automática, lógica segundo a qual os resultados positivos em áreas integradas tendem a atrair outras que ainda não são agregadas. Ou seja, enquanto houver interesses em comum, a integração regional sairia de um patamar mais inicial e econômico para outro mais complexo e político, sendo que neste último é pré-condição para sua existência a participação de outros atores além dos governos nacionais. O *spill-over* imprime decisões coletivas, por isso a integração progressivamente transborda para outros temas e atores, a exemplo da sociedade civil e de bancos centrais (HAAS, 2004).

Conforme aponta Ben Rosamond (2000), como resultado da equação entre supranacionalidade e transbordamento tem-se a criação de uma burocracia regional cujas bases abrem espaço efetivo para participação das sociedades na integração, até porque ela deve ter três condições básicas para o sucesso: estruturais sociais plurais, apoio ideológico comum aos participantes e desenvolvimento econômico e industrial. Por fim, destaca-se o fato

do Neofuncionalismo ser uma teoria que põe maior ênfase no papel que os atores não-estatais adquirem no processo, a exemplo dos secretariados dos blocos regionais e até mesmo das associações e sociedades civis (SCHMITTER, 2003).

Para a presente tese, dois pontos centrais de base globalista da teoria neofuncional merecem destaque e são aqui considerados primordiais para se observar a paradiplomacia regional:

- 1) Os Estados continuam sendo centrais e necessários à integração, mas a participação de outros atores, dentre eles domésticos e regionais, faz-se necessária aos blocos regionais;
- 2) A integração regional deve ser vista também como um processo político que transpassa atores, conforme afirmado acima, temas e agendas, implicando em decisões coletivas.

Entretanto, o Neofuncionalismo aparece como uma das teorias de integração mais criticadas e rejeitadas, nas palavras de Philippe Schmitter (2003), já apresentando graus de fragilidade na década de 1970 (MORAVCSIK, 2005). Talvez por ter sido uma das perspectivas pioneiras na explicação da integração europeia como também por não ter explicado nuances de desintegração da União Europeia (UE), propriamente dita. Como Ernst Haas (2004) prescreveu o processo de *spill-over* como algo quase automático, não presumiu que os blocos regionais também passariam por momentos de estagnação ou até mesmo retrocesso (SCHMITTER; LEFKOFRIDI, 2015, p. 02).

Devemos considerar, também, que o Neofuncionalismo focou-se na explicação da CECA e do regionalismo europeu que se mostra distinto com outras parte do mundo, incluindo a América do Sul e especificamente o Mercosul. Até porque esse bloco não se apresenta com aparato integracionista supranacional, somente intergovernamental. Contudo, outros estudos já foram realizados para mostrar a realidade de blocos regionais para além da Europa, a exemplo da publicação de Andrés Malamud e Philippe Schmitter (2006), e as bases teóricas apregoadas pelos neofuncionalistas vão ao encontro da inserção internacional dos atores subnacionais, justamente porque eles almejam maiores níveis de participação nas instituições regionais.

Sob quais condições um bloco regional pode se estagnar ou entrar em colapso? Essa pergunta não foi respondida inicialmente por Ernst Haas (2004) e somente em análises posteriores o debate sobre *spill-back* começou a entrar em voga (SCHMITTER; LEFKOFRIDI, 2015). Todavia, o estímulo à cooperação e à vontade comum em constituir a unificação de comunidades nacionais em uma entidade mais ampla representa os pontos fortes

do Neofuncionalismo (MARIANO; MARIANO, 2002), servindo de estímulo para outras abordagens teóricas desenvolvidas ao longo do tempo. Isso posto, devemos compreender que as duas características supracitadas são essenciais ao estímulo da paradiplomacia, seja em sua vertente mais global ou até mesmo regional. Os atores subnacionais agem em um contexto ímpar, sobretudo de cooperação, de descentralização e reestruturação do Estado, bem como na incitação a novas instituições estimuladoras dos seus anseios.

### 2.3.2 Intergovernamentalismo Liberal: institucionalismo, participação doméstica e decisões estatais

O Intergovernamentalismo apresenta-se como teoria das RI também aplicada à Integração Regional, cujo maior expoente é Andrew Moravcsik (1993, 1995, 1997, 2005). Sua concepção liberal advém do forte vínculo com o Institucionalismo Neoliberal, considerando-o uma teoria irmã. À parte de ir além das diretrizes sustentadas por Robert Keohane e Joseph Nye (2005), tomou-se como arcabouço as diretrizes liberais através das quais as relações entre Estado e sociedade, sejam elas domésticas e transnacionais, possuem um impacto fundamental no comportamento estatal nas políticas mundiais. Assim, “Ideias, interesses e instituições influenciam o comportamento estatal por meio da moldagem de suas preferências, ou seja, os propósitos sociais modificam os cálculos governamentais.” (MORAVCSIK, 1997, p. 513, tradução nossa).

O Intergovernamentalismo é influenciado por três pressupostos básicos liberais:

- 1) Primazia de atores sociais: os atores primordiais do Sistema Internacional são indivíduos e grupos privados, os quais agem com base na lógica *bottom-up* ou “de baixo para cima” na formulação das políticas mundiais<sup>34</sup>;
- 2) Representação e preferências estatais: os Estados representam uma espécie de coletivo de sub-sistemas formados pelos atores domésticos, os quais impactam diretamente os interesses estatais nas políticas mundiais;
- 3) Interdependência e Sistema Internacional: preferências advindas da interdependência determinam o comportamento dos Estados.

O foco principal dessa perspectiva teórica está em verificar como os atores interagem e quais são as consequências desse relacionamento. Temos, então, um foco direcionado às instituições, aos Estados e aos atores domésticos. As primeiras representam condições

---

<sup>34</sup> A teoria liberal oferece uma visão “de baixo para cima” da política internacional em contraposição à visão “*top-down*” ou “de cima para baixo” dos neorealistas. Para maiores informações, vide a parte teórico-metodológica do livro de Octavio Amorim Neto (2011).

necessárias para a durabilidade da cooperação internacional, os segundos são auxiliados pelas organizações internacionais para reduzirem custos de transação, fornecerem informações e diminuïrem as incertezas nas relações interestatais (MORAVCSIK; SCHIMMELFENNIG, 2009), enquanto os terceiros representam elites, entidades privadas e grupos sociais que pressionam o Estado na consecução de suas políticas (MARIANO; MARIANO, 2002).

Torna-se mister ressaltar que, para o Intergovernamentalismo Neoliberal, a preferência do Estado é condicionada pelas preferências de outros atores, pois a política externa de um país acaba sendo determinada por forças domésticas e externas. Essa afirmação condiz com a perspectiva de *two-level games* ou jogo de dois níveis de Robert Putnam (1988), visão segundo a qual os Estados atuam simultaneamente e recebem influência das arenas doméstica e internacional, presumindo que toda preferência assumida por determinado país depende tanto de instâncias internas quanto de seu papel no nível global. Assim, o homem de Estado toma suas decisões através de um padrão chamado *double-edge* (MORAVCSIK, 1993):

Sua proposição fundamental [a de Putnam] afirma que, em negociações diplomáticas, os chefes de governo, sejam eles reis, ditadores, presidentes ou primeiros-ministros, só fecham acordos após dosarem pressões domésticas e internacionais. Além disso, na análise de Putnam, as preferências pessoais dos líderes são também um fator importante nas negociações. Trata-se de um modelo de análise, por assim dizer, altamente plástico e politizado, precisamente o contrário do neorealismo, com sua rigidez estruturalista (AMORIM NETO, 2011, p. 32).

Nesse patamar de arguição vale retomar a defesa proposta por Helen Milner (1998) em seu artigo no qual examina a chamada mal fundamentada base realista sistêmica em considerar o Estado enquanto uma unidade coesa. As perspectivas mais neoliberais criticam essa afirmação e abrem espaço para entender as políticas estatais desde uma visão mais holística de observação da realidade interna dos Estados. A autora pontua três caminhos cruciais às RI: incluir as políticas domésticas nas análises, compreender a importância das instituições e das preferências na formulação dos interesses nacionais e utilizar progressivamente a análise entre os diferentes níveis de análise.

Da publicação de Andrew Moravcsik com Frank Schimmelfennig (2009) denomina-se como tripé preferência-barganha-instituição o resumo da obra intergovernamental (JUNQUEIRA, 2014). Dito de outro modo, a teoria supõe que o Estado continua sendo um ator racional tomador de decisões, mas seu comportamento reflete as pressões advindas internamente por meio dos atores domésticos. A ótica do poder central de certo modo egoísta com o foco na auto-ajuda e na sobrevivência estatal, conforme sustentam os realistas mais clássicos (NOGUEIRA; MESSARI, 2005), não impede que esses atores sejam inseridos em um mundo interdependente e cooperativo. Grupos de interesse, elites, sociedade civil, ou seja, atores do

nível doméstico de modo geral influenciam diretamente os desejos estatais, diminuem as incertezas e, o mais importante, auxiliam na promoção de instituições.

Acerca das instituições vale dizer que, no tangente ao aspecto regional, o Intergovernamentalismo relativiza a soberania do Estado, mas não afirma que um bloco regional pode adquirir traços de supranacionalidade, diferentemente do Neofuncionalismo, pois para aquela teoria o Estado mantém-se como o único tomador de decisões. Segundo aponta Karina Mariano (1995), a concepção institucionalista neoliberal prescreve que o fenômeno da integração regional pode ser analisado como um regime intergovernamental gerado para administrar a interdependência econômica, utilizando, para tanto, a coordenação política negociada entre seus participantes, dentre os quais os principais continuam sendo os próprios Estados.

Por que, então, tomar esse aparato teórico como marco de análise da paradiplomacia? Porque o Intergovernamentalismo Neoliberal tem uma melhor função analítica em processos de decisões que são tomados em áreas políticas descentralizadas. Manter o foco no Estado não presume sua centralização, propriamente dita, mas sim a sua reestruturação com base na influência doméstica. Evidentemente, os atores subnacionais presumem outro grau de análise, mas já existem publicações sobre a relação dos mesmos com a ótica neoliberal.

As teorias intergovernamentalistas também são importantes para a compreensão da construção de instrumentos negociadores, mesmo que não institucionalizados, entre os Estados subnacionais [organizações formais com população, limites territoriais e funções definidas e pode ser visto como um conjunto de elementos interdependentes que integram e fazem a alocação de valores em dada sociedade] e o fenômeno da integração regional. A repetição das negociações – visto que, a todo momento, os governos são pressionados a solucionar problemas advindos da integração – permite que os interesses subnacionais sejam incorporados gradativamente na agenda regional, permitindo o aumento da previsibilidade e um possível surgimento de instâncias específicas para o tema. (MARIANO; MARIANO, 2002, p. 67).

Ademais, tratando-se da integração regional no Mercosul, autores pontuam seus desdobramentos sob a luz intergovernamental, característica central do bloco no qual as tomadas de decisões são realizadas exclusivamente por instâncias centrais e governos de ocasião dos seus países membros (MARIANO, 2013). Para Tullo Vigevani et al (2008), por exemplo, o liberal intergovernamentalismo poderia ser instrumento explicativo dos limites postos em prática pela integração mercosulina. Na empiria, o desenvolvimento mercosulino ao longo de quase três décadas parece se distanciar da teoria, visto que ela considera a interdependência como condição necessária à integração. Por outro lado, o Mercosul não conseguiu gerar estruturas com maior autonomia porque “[...] parece não atender os interesses de parte considerável das elites, de grupos sociais, econômicos e regionais, de setores políticos, que consideram ter suas necessidades atendidas na atual estrutura.” (VIGEVANI et al, 2008, p. 21).

A par de suas debilidades, o Mercosul demonstra-se exclusivamente intergovernamental apesar do cenário supranacional ser o mais buscado por outras instâncias, incluindo os atores subnacionais. É justamente dentro dessa ótica que esses entes operam suas atividades na integração regional, então se torna plausível buscar instrumentos intergovernamentais de averiguação e análise. Não se deve esquecer que as instituições, incluindo as organizações intergovernamentais, relativizam a soberania dos Estados e, para Carlos Milani e Maria Ribeiro (2011), podem servir como suporte à divisão de poderes entre as esferas subnacionais e transnacionais. Considerando que a integração regional afeta diretamente os interesses dos atores subnacionais, sendo tal constatação aplicada ao Mercosul (informação verbal)<sup>35</sup>, e que os atores subnacionais exercem influência na política externa estatal (ROSENAU et al, 1977 apud MILNER, 1998, p. 765), a lente do Intergovernamentalismo Neoliberal é importante para ser tomada como parte do marco teórico da tese.

### 2.3.3 Governança Multi-Nível: atores supra e subnacionais e as decisões coletivas

De maneira inversa ao Intergovernamentalismo Neoliberal, o conceito de Governança Multi-Nível (GMN) surgiu em debates sobre Integração Regional e só posteriormente começou a adentrar o universo das RI. A partir de relações difusas e ambíguas entre governos nacionais e instituições, a GMN procurou explicar o processo decisório e de relacionamento entre diferentes atores, incluindo organizações regionais, governos subnacionais e grupos setoriais (MALAMUD, 2013), especificamente para o contexto da União Europeia (UE) nas décadas de 1990 e 2000.

O termo multinível sinaliza que o Estado não mais monopoliza a formulação de políticas ou a agregação de interesses domésticos, de modo a não ser mais o único e principal tomador de decisões no rol da integração regional. Além de presumir uma grande interlocução entre os níveis de análise antes aqui analisados e denominados relação doméstico-internacional. Por sua vez, o conceito de governança é muito amplo e de difícil definição, cabendo averiguar quais são seus possíveis significados aplicados às relações internacionais.

A expressão *governance* surgiu para ser aplicada à dimensão interna e de gestão do Estado-nação, sendo inicialmente descrita pelo Banco Mundial em 1992 como “[...] o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo” (GONÇALVES, 2005, s/p).

---

<sup>35</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 14 de dezembro de 2016 em Buenos Aires por Nahuel Oddone, Assessor do Projeto “Paradiplomacia.org”, Ex Consultor de Projetos da União Ibero-americana de Municipalistas (UIM) e Ex Diretor de Cooperação Internacional do Município de Monte Caseros na Província de Corrientes, Argentina.



Assim, muito se assemelhava à noção de governabilidade e à dimensão do exercício estatal de poder. Entretanto, com o tempo foi adquirindo uma nuance mais abrangente e deslocou-se para um patamar mais amplo aglutinando vertentes sobre a globalização.

Com o processo globalizante formou-se um debate em torno da noção de Governança Global. Nos dizeres de Guy Lachapelle (2005), a origem da crise do Estado-nação teve como determinante a própria globalização, a qual passou a modificar as estruturas de participação no Sistema Internacional, incluindo atores não-estatais, inclusive. Atores subnacionais, universidades, empresas privadas, fóruns parlamentares e afins adquiriram maior participação global e redefiniram a noção de governança.

Assim a noção de Governança Global começou a se basear em duas concepções distintas (FINKELSTEIN, 1995):

- 1) Há muitos outros atores além do Estado e eles têm um papel importante nos países mais democráticos e nas relações internacionais;
- 2) Os processos de decisão são interconectados dentro e entre os Estados, caracterizando os dilemas da interdependência ou até mesmo do jogo de dois níveis (PUTNAM, 1988).

Longe de ser um processo unívoco, a Governança Global opera em um contexto de ambiguidade, porque é cada vez mais difícil entender a lógica difusa, do original *fuzzier word* (FINKELSTEIN, 1995, p. 367), das relações entre os atores. Contudo, em um universo progressivamente complexo e múltiplo não se torna impossível gerar outras explicações a partir de uma condição prévia da própria lógica estatal. Assim, a Governança Global representa “[...] o ato de governar, sem autoridade soberana, relações que transcendem as fronteiras nacionais e o ato de fazer internacionalmente o que os governos fazem “em casa”[...]” (FINKELSTEIN, 1995, p. 369, tradução nossa).

Nesse ínterim de publicações sublinham-se os estudos realizados por James Rosenau, para o qual a governança compreende um sistema de ordenação (ROSENAU; CZEMPIEL, 2000), ou seja, implica em ordenamento internacional e entendimento entre os diferentes atores. Para o autor, governança tem um sentido mais amplo do que governo e se desmembra em um patamar de deslocamento contínuo da autoridade, tanto externamente, no sentido supranacional, como internamente, no sentido subnacional. Governança abrange as instituições governamentais, mas também inclui mecanismos informais em que atores não governamentais e pessoas atuam com vistas a determinadas demandas.

É dessa concepção que sobrevém sua defesa da existência de uma governança sem governo no mundo atual. Com essa perspectiva, a governança está muito próxima do sentido e

do ato de governar, mas como transpassa as fronteiras dos Estados, implica na junção de anseios humanos capazes de implementar ações coletivas (DINGWERTH; PATTBURG, 2006) sem os ditames da soberania estatal.

Uma análise da “governança sem um governo” não exige a exclusão de governos nacionais ou subnacionais, mas implica uma investigação que presuma a ausência de alguma autoridade governamental suprema no nível internacional. Em outras palavras, o conceito de governança sem um governo leva especialmente ao estudo da política mundial, na medida em que nesse domínio é conspícua a ausência de uma autoridade central, embora seja também óbvio que um mínimo de ordem e de entendimentos rotinizados está normalmente presente na conduta da vida mundial (ROSENAU; CZEMPIEL, 2000, p. 19).

Saindo da seara internacional, a abordagem sobre governança passou também a ser trabalhada em uma esfera mais pontual, qual seja o âmbito regional da integração europeia, justamente porque a União Europeia (UE) representa o bloco com características supranacionais mais marcantes, incitando maiores possibilidades de deslocamento contínuo de autoridade. Surgiram, assim, termos correlatos para descrever as políticas europeias. Philippe Schmitter (2010) caracterizou de Governança Pluricêntrica ao arranjo regional onde se tomam decisões permanentes entre vários Estados delegadores de tarefas a um conjunto de agências mais autônomas e não controladas por uma única instituição regional coletiva. Enquanto Mark Pollack (2010, p. 35, tradução própria) afirmou que o *governance approach* “não considera a UE como uma organização internacional tradicional ou um ‘sistema político’ doméstico, mas, ao contrário, como um novo e emergente sistema de ‘governança sem governo’”.

Também surgiram as expressões Governança Policêntrica e Governança de Múltiplas Perspectivas adicionadas como sinônimo da expressão central da presente seção: a GMN. O criador desse conceito é Gary Marks (1993, p. 392, tradução nossa), representando:

[...] um sistema de negociação contínua entre governos aninhados em vários níveis territoriais – supranacionais, nacionais, regionais e locais – como resultado de um amplo processo de criação institucional e realocação de decisão que retirou algumas funções prévias do Estado em direção aos níveis supranacional e local-regional. (MARKS, 1993, p. 392, tradução nossa).

Da citação supramencionada presume-se quais são as duas principais razões de se trazer a GMN como abordagem conceitual à presente tese: primeiro, ela afirma que as decisões não são mais alocadas somente aos Estados e, segundo, suscita a menção direta de participação dos atores subnacionais nas políticas regionais. Em comparação ao Neofuncionalismo e Intergovernamentalismo, a GMN, por ser uma abordagem mais recente, é a que mais se aproxima ao objeto de estudo aqui retratado porque menciona diretamente o papel desempenhado pelos atores subnacionais nas políticas nacionais, regionais e globais.

Complementando as afirmações anteriores, Philippe Schmitter atesta o seguinte:

A GMN pode ser definida como um arranjo para tomar decisões duradouras que envolve uma multiplicidade de atores – privados e públicos – politicamente independentes, mas de outras maneiras interdependentes, em diferentes níveis de agregação territorial, em negociações/deliberações/implementações mais ou menos contínuas, e que não atribui competências exclusivas sobre as políticas e nem afirma uma hierarquia estável de autoridade política a qualquer um desses níveis. (SCHMITTER, 2010, p. 17).

Em obras de Liesbet Hooghe e Gary Marks (2001, 2005) os autores demonstram que a perspectiva da GMN apresenta-se como visão não estadocêntrica de observação da UE. Isso não quer dizer que o conceito rejeita a importância dos governos nacionais, mas reitera que eles não mais dominam as tomadas de decisões na integração regional. Conclui-se que, para se explicar as políticas europeias, é necessário analisar o nível independente das instituições regionais a exemplo do Parlamento Europeu, da Comissão e da Corte de Justiça. Nesse sentido, para a GMN as áreas políticas são interconectadas e demandam decisões coletivas, porque do mesmo modo que as instituições mencionadas competem com os Estados para controlar as agendas e os temas da integração, os grupos de interesse e os atores subnacionais influenciam esse processo.

Ratificando o que fora pontuado na introdução, como a noção de governança indica a transgressão das fronteiras internas e externas, das políticas domésticas e das relações exteriores, bem como das esferas públicas e privadas, o termo multinível abrange a “tentativa de englobar os ainda paradoxais desenvolvimentos paralelos de crescente centralização em direção ao nível europeu e de regionalização rumo às instituições privadas e subnacionais” (AALBERTS, 2005, p. 05, tradução nossa). Consequentemente, o deslocamento de autoridade se dá de maneira tripartite: para cima, em direção à integração regional; para baixo, ao empoderamento dos atores subnacionais; e para os lados, aos atores não governamentais e empresariais.

Resumidamente, a GMN é caracterizada por três pontos centrais: as competências são divididas por uma série de atores em variados níveis conectados, as políticas doméstica e internacional estão interligadas e decisões governamentais saíram do controle dos governos nacionais (HOOGHE; MARKS, 2001). Enfatiza-se a importância dada aos atores subnacionais, os quais não mais pertencem somente aos Estados nacionais, mas assumem outras formas de organização diretamente nos blocos regionais.

Evidentemente, a GMN estruturou-se com base nos estudos sobre a integração da UE, bloco que se mostra com inúmeras diferenças em relação ao Mercosul. Só que isso não inviabiliza seu embasamento enquanto marco conceitual para o estudo de blocos regionais

alhures ao europeu. A integração mercosulina possui características ímpares, merecedoras de análise na terceira seção, e mesmo assim já existem estudos tratando sobre a temática da governança e até mesmo da GMN para esse caso específico, porque a abordagem multinível oferece uma estrutura para a análise política em rede (ROSAMOND, 2000).

Podemos realçar a publicação organizada por Tanja Börzel e Vera Van Hüllen (2015) na qual as autoras trabalham com a noção de transferência de governança por parte das organizações regionais nas mais variadas partes do mundo, incluindo a América do Sul e o Mercosul, que atuam como um nível intermediário entre os Estados e instituições globais. Outras obras e artigos dissertam sobre a aplicabilidade da governança mercosulina em termos de segurança, direitos humanos e até mesmo imigração. De modo mais específico, as abordagens de Detlef Nolte (2016) e Marcelo de Almeida Medeiros (2008) trazem o debate sobre a existência da governança regional na América Latina e no Mercosul, respectivamente. Enquanto para o primeiro autor o conceito citado representa o melhor modo de se observar a existência complexa de múltiplos blocos regionais no sub-continente, o segundo nos mostra que no Mercosul existem “[...] complexas e imbricadas relações entre os níveis regional, nacional e, sobretudo, subnacional, privilegiando os nexos institucionais que daí derivam.” (MEDEIROS, 2008, p. 52).

Por fim, fora evidenciado que a GMN apresenta-se como aparato recente de investigação das interações entre diferentes níveis e atores nas esferas nacional, regional e global. Todavia, ela também apresenta seus limites. Segundo Tanja Aalberts (2005), a GMN falha na discussão sobre como a divisão de autoridade entre vários atores se relaciona com a soberania dos Estados enquanto peças-chave nessa estrutura. A questão sobre a participação de outras instâncias, inclusive a subnacional, representa um dos grandes méritos do conceito, mas para falarmos a respeito do modo de relacionamento e do processo de constante ligação e construção de política torna-se necessário ir adiante.

#### 2.3.4 Construtivismo: subjetividade, processo de interação e identidade entre os atores

Retomando as duas escolas de pensamento sobre as instituições internacionais pontuadas no artigo de Robert Keohane (1988) – racionalista e reflexivista – devemos iniciar a análise desta subseção ponderando que a segunda perspectiva enquadra-se na ótica denominada por Alexander Wendt (1992) de construtivista. Para John Ruggie (2003), o Construtivismo não tem antecedente teórico nas RI e é *sui generis*, ou seja, possui uma abordagem distinta do debate entre neorealistas e neoliberais e dos preceitos teórico-conceituais elencados anteriormente. De maneira paralela, segundo Jeffrey Checkel (1998), a

crítica construtivista ao debate neo-neo não é em relação ao que os autores falam, mas sim no que ignoram no debate, seja ela a questão social das políticas mundiais.

É importante também mencionar que existe uma variada literatura com inúmeras abordagens sobre o Construtivismo, desde modernas, pós-modernas e feministas (WENDT, 1999); neo-clássicas e pós-modernas (RUGGIE, 2003); sociais e teóricas (ROSAMOND, 2000); sistêmicas, normativas e organizacionais (HAAS, 2001); vias-médias, heterodoxas e comunicativas (PORCELLI, 2013), positivistas e críticas (VITELLI, 2014) e assim por diante. A presente tese traz para a análise seus pontos mais importantes, sobretudo para o estudo dos atores subnacionais e dos blocos regionais, conforme será visto, havendo já uma literatura construtivista específica para o trato da integração regional (CHRISTIANSEN et al, 2001; NOLTE, 2016; STUART, 2002).

Como também são utilizadas perspectivas mais racionalistas e institucionais como marco teórico, presume-se grande importância para a obra de Alexander Wendt (1999), pois o autor tenta conciliá-las com o Construtivismo e ver seus pontos de convergência, além de afirmar que sua teoria da política internacional é, por vezes, liberal. Nas palavras de Marina Vitelli (2014, p. 139), não existe uma metodologia construtivista e sim argumentos construtivistas compatíveis com a utilização dos mais variados métodos de investigação nas Ciências Sociais.

O Construtivismo demonstra uma ótica mais subjetiva e sociológica em virtude de quatro pontos principais:

- 1) Os interesses dos Estados e de outros atores não são exógenos nem pré-existentes, mas sim moldados pelas suas interações e relações mútuas, processo denominado por Alexander Wendt (1992, 1995, 1999) de relação agente-estrutura. Mais do que entender a diferença entre distintos atores (agentes) e o Sistema Internacional (estrutura), é importante compreender o processo mútuo de conexão existente entre eles;
- 2) O mundo, bem como suas transformações, advém de aspectos materiais e não-materiais, sendo estes últimos denominados de ideacionais. Além da capacidade material dos Estados e de seus poderes, as ideias, normas, valores e culturas moldam suas ações. Por isso a política internacional acaba sendo socialmente construída. Nas palavras de John Ruggie (2003, p. 33, tradução nossa) essa teoria possui uma ontologia diferente, porque:

Construtivistas sustentam a visão de que os blocos de construção da realidade internacional são ideacionais e materiais; que fatores ideacionais têm dimensões normativas e instrumentais; que eles expressam não somente intencionalidades

individuais, mas também coletivas; e que o significado e a importância dos fatores ideacionais não são independentes do tempo e lugar.;

- 3) Os indivíduos são peças fundamentais para se entender as relações internacionais, justamente porque os Estados, outros atores e o próprio Sistema compreendem efeitos e resultados das ações interpessoais. Deste modo, para os construtivistas “[...] a natureza do Estado-nação está intimamente vinculada à natureza da sociedade e essa relação determina a impossibilidade de considerar o Estado como ator único com um interesse único, mas sim como agente representante de uma pluralidade de interesses.” (STUART, 2002, p. 31);
- 4) O conhecimento da realidade é socialmente construído e expressa não somente os interesses das pessoas, mas também suas identidades. Tais identidades interagem com os interesses, propriamente ditos, gerando estabilidade por meio das instituições (PORCELLI, 2013). Assim, colocando-os em uma equação, as instituições são resultado de uma soma interativa entre interesse e identidade.

De maneira geral o Construtivismo critica a cultura sistêmica das teorias racionalistas, em específico dos neorealistas por acreditar em sua superficialidade no apontamento do caráter exógeno, pré-estipulado e anárquico do Sistema Internacional. Aquela abordagem teórica não se baseia, sobretudo em apontar falhas e equívocos de debates anteriores, mas sim em dizer que existem outros pontos importantes e mais específicos para se entender o jogo político e as mudanças internacionais. E isso necessariamente coloca mais dúvidas e reticências nos processos decisórios, cujos desdobramentos aparecem de maneira mais subjetiva.

Enquanto para os racionalistas os interesses e as identidades são algo fixo aos atores, para os construtivistas eles são fruto do processo de interação entre os agentes (WENDT, 1999, p. 366). Destarte, o Construtivismo não vê o mundo como um objeto de estudo moldado e imutável, mas sim como uma realidade de constante metamorfose que se dá somente como resultado da influência mútua entre os atores, sejam eles Estados ou até mesmo entes não-estatais. Na base sociológica para se entender as relações internacionais, o aspecto central está em como os atores se veem em uma relação entre eu e outro. Por exemplo, na interação entre um Estado X e outro Y, o que X é depende diretamente do que Y pensa que ele é, havendo dialogismo. Podemos afirmar, nesse sentido, que um ator subnacional existe enquanto ator subnacional pela relação intrínseca que ele possui com o Estado nacional, havendo senso de pertencimento nesse sentido.

No debate sobre agente-estrutura (WENDT, 1992), os interesses egoístas dos Estados podem mudar na presença da chamada identidade coletiva possível de ser gerada tanto no nível doméstico quanto no internacional e mais plausível de ser mantida com as estruturas institucionais. A noção de identidade coletiva pressupõe que membros de uma organização total se vejam enquanto agrupamento e conjunto<sup>36</sup>.

A relativa oposição a uma visão de mundo mais realista de se observar as RI é parte constituinte do Construtivismo, pois, mesmo as normas sendo conflituosas, existe a possibilidade intrínseca de alteração nessa situação através do compartilhamento de regras e instituições. Desse ponto advém a máxima de que, através da relação entre os agentes, os fatores ideacionais (cultura, normas, ideias) mobilizam de maneira mais contundente os atores se comparado aos interesses materiais (STUART, 2002). Conseqüentemente, as instituições podem transformar os interesses e até mesmo as identidades dos Estados porque são entidades cognitivas sustentadas nas ideias dos atores sobre o funcionamento do mundo.

Sabe-se que as perspectivas de Alexander Wendt (1992) foram muito criticadas por terem pontuado a questão da identidade somente ao aparato do Estado, mas o intuito da tese é trazer esse debate aos âmbitos regional e subnacional. Até porque a identidade nacional é originalmente formulada abaixo e além dos Estados, sendo constituída, reforçada e transformada através da interação com outros atores (AALBERTS, 2005), dentre os quais destacamos os blocos regionais e os atores subnacionais.

Quando falamos sobre o Mercosul e as formas organizacionais subnacionais criadas no seu interior, estamos nos remetendo à concepção de instituição e é nesse debate que o marco teórico-metodológico vem se desenvolvendo. A novidade aqui reside em observar as instituições não somente formadas por interesses, como também pelas identidades dos atores, resultando nas já mencionadas regras e normas. Considerando as afirmações de Alexander Wendt (1999), para o qual as instituições agem em comunhão com a interdependência e geram menos sentimentos de egoísmo e mais coletividade entre os agentes, as instituições devem ser observadas nas palavras de Thomas Risse (2002, p. 607 apud VITELLI, 2014, p. 152, tradução nossa) como “arenas discursivas que permitem processos deliberativos orientados à resolução de problemas”. Assim, cabem as perguntas: as instituições importam? Se sim, em quais condições? Quais seriam suas bases de criação e sustentação? Para o

---

<sup>36</sup> Para maiores informações sobre esse processo vide Capítulo 7 intitulado “Processo e Mudança Estrutural” do livro de Alexander Wendt (1999). Segundo o autor, a formação de identidade coletiva se dá pela possível junção de quatro variáveis: interdependência, destino comum, homogeneidade e autocontrole.

Construtivismo tais bases se dão pela conexão existente entre interesse e identidade e pela participação de distintos atores, desde domésticos até globais.

Sobre os marcos teóricos das RI e da Integração Regional, Andrés Malamud (2010) pontua ser o Construtivismo uma abordagem reflexivista norteada aos aspectos ideacionais que rejeitam em partes os fatores econômicos e políticos racionalistas. Em sua visão:

A integração, para os construtivistas, é uma possível resposta à transformação das expectativas e identidades nacionais. Na medida em que o intercâmbio entre diferentes povos cresce, novas identidades coletivas emergem de dedicações anteriores; logo instituições supranacionais são criadas a fim de abranger e conter as lealdades mais recentes. (MALAMUD, 2010, p. 12, tradução nossa).

Tal citação nos traz dois pontos importantes. Em primeiro lugar, a perspectiva construtivista para a integração regional dialoga diretamente com as outras teorias selecionadas para o marco teórico da tese, principalmente em relação ao aspecto supranacional para os neofuncionalistas, à modificação das expectativas estatais para os intergovernamentalistas e à participação de outros níveis e atores para os pesquisadores relativos à governança. Em segundo, a integração e conseqüentemente a formação de um bloco regional enquadram-se como novas formas de identidade coletiva. Conclui-se, assim, que um foro subnacional e uma organização regional – instituições internacionais de maneira geral –, além dos aspectos materiais, também são socialmente impulsionadas e modificam o *modus operandi* das políticas nacionais centrais. Toda instituição possui normas e regras, as quais mudam o comportamento dos atores (CHECKEL, 1998), principalmente do Estado nesse caso.

Em relação ao chamado intercâmbio entre os povos da citação supra, é salutar trazer para nosso pensamento as ideias propostas por Emanuel Adler (2005) acerca de sua abordagem denominada de Comunitarismo e incluída por Ernst Haas (2001) dentro da perspectiva de racionalismo *soft* ou organizacional de Construtivismo por se assemelhar ao Neofuncionalismo em alguns aspectos e por afirmar dois pontos centrais: os interesses estatais são definidos interna e transnacionalmente e são formulados por comunidades epistêmicas, as quais são atores domésticos e agentes que fazem as coisas acontecerem, possuem conhecimento e expandem-no a proporções globais no intuito de gerar consciência e práticas institucionais-internacionais. Se as ideias importam e geram uma ordem normativa, então podemos dizer que as instituições também são fruto do interesse e do conhecimento de indivíduos, os quais em comunhão e coletivamente criam, transformam e reproduzem as relações internacionais (ADLER, 2005, p. 16).



Além das comunidades epistêmicas serem enquadradas na presente tese como pertencentes ao nível doméstico, é necessário reafirmar sua importância na construção empírica da internacionalização dos atores subnacionais, justamente porque tal prática foi acompanhada de maneira conjunta a um desenvolvimento conceitual do termo paradiplomacia em vários países do mundo, inclusive no Brasil (SALOMÓN, 2012), embora na América Latina, de maneira geral e de acordo com Nahuel Oddone (2016), ainda inexistam uma comunidade epistêmica permanente capaz de se dedicar integralmente ao estudo das dinâmicas subnacionais. Notadamente e de modo similar, a participação – e até mesmo sua falta – de comunidades epistêmicas também explicam em grande parte os avanços e retrocessos da integração mercosulina (VIGEVANI et al, 2008; MALAMUD; CASTRO, 2007 apud SARAIVA, 2012).

Um dos aspectos mais interessantes do Construtivismo é que a identidade coletiva define os interesses dos atores com base em sentimentos como solidariedade, lealdade e comunidade. Se uma instituição representa a identidade coletiva, logo ela será cooperativa e capaz de transformar o Sistema (PORCELLI, 2013). Partindo dessa lógica, só se produz mudança internacional se houver um câmbio prévio na identidade coletiva entre os atores.

O Construtivismo nos traz ferramentas para se pensar até que ponto os atores subnacionais ponderaram a questão de suas identidades e não apenas interesses na consecução de instituições no seio da integração, considerando só haver alguma mudança na estrutura institucional ou no Sistema Internacional com a pré-condição da existência de uma identidade coletiva entre os atores, no caso as subnacionalidades. Especificamente sobre o caso da paradiplomacia regional, devemos considerar, por exemplo, tomando como modelo os estudos de governança regional de Detlef Nolte (2016), que a existência de organizações regionais está intimamente ligada aos constructos normativos e ideacionais, os quais mutuamente geram os ordenamentos regionais por meio de processos.

Em definitivo, as abordagens construtivistas para o estudo dos atores subnacionais na integração europeia já são abrangentes na literatura de RI, a exemplo da tese de Ana Maria Stuart (2002) utilizada como inspiração teórica à nossa pesquisa. No capítulo de Rey Koslowski (2001) sobre a possibilidade de se pensar uma Europa Federal citando inclusive o Comitê das Regiões (CR), o autor se baseia em uma premissa não-estatal de se observar a integração na UE e afirma como os atores subnacionais são necessários para se construir uma integração mais geral que transpassa diferentes níveis e atores. Em sua perspectiva, o Construtivismo acaba servindo como apoio na compreensão das práticas políticas, significados intersubjetivos e normas informais (KOSLOWSKI, 2001, p. 47).

Por que não aplicar esse parâmetro teórico aos casos das instituições de representação subnacional do Mercosul? Ver-se-á ao longo da tese a constante pré-condição e busca por interesses individuais e mais voz no rol da integração por parte dos atores subnacionais sem levar em consideração a formação de uma identidade coletiva sustentada em valores comuns. Devido à pluralidade de interesses existentes na relação doméstico-internacional e no interior do bloco regional, torna-se condição indispensável pensar no Estudo de Caso (EC) também a partir de uma visão sociológica considerando a construção subjetiva das instituições.

## **2.4 Considerações parciais**

A Seção 2 procurou delinear as diretrizes gerais da pesquisa evidenciando: a) os recentes desdobramentos internacionais de maior impacto para a valorização dos atores subnacionais; b) a constante conexão entre os níveis de análise, doravante denominada de relação doméstico-internacional; c) a ampla revisão da literatura sobre a paradiplomacia em seus aspectos global, regional e aplicados aos casos da literatura argentina e brasileira; e d) o coeso, mas vasto marco teórico-conceitual sustentado em uma visão institucionalista de bases racionais e reflexivistas.

Fenômenos e acontecimentos recentes como a crise do Estado, a intensificação da globalização e o aumento do regionalismo e da regionalização trouxeram novos rumos para as relações internacionais das últimas décadas. Apregoando não o fim, mas a reestruturação e a descentralização da figura estatal, considerando as forças globalizantes não somente em seu âmbito econômico, como também político, e trazendo para a análise a importância de se observar o papel desempenhado pelas regiões, novas instituições e organizações internacionais foram criadas e demarcaram mudanças profundas na política internacional através do estímulo à cooperação.

Por meio do recurso didático da divisão em níveis de análise e posteriormente pela alusão à interconexão existente entre os âmbitos internacional, regional, nacional, subnacional e doméstico, viu-se claramente que a pesquisa articula-se sob a luz de abordagens mais liberais em contraposição às concepções de mundo realistas que se focam sobremaneira no Estado e não interagem com outros atores e agendas. Dessa relação enfatizou-se o nível subnacional composto por cidades, municípios, estados federados, províncias, departamentos, regiões e outros e, em momento porvindouro, fora ponderado o recente e extenso debate conceitual acerca de suas internacionalizações, notadamente reconhecidas pela alcunha de paradiplomacia. Reitera-se que os múltiplos neologismos advindos da palavra em questão

alteram-se de acordo com a abrangência e o caso a ser aplicado, tendo sido mostrado especificamente as particularidades da literatura argentina e brasileira sobre paradiplomacia.

Mantendo o foco liberal e indo em direção a concepções mais sociológicas, o marco teórico-conceitual escolhido procurou se apoiar na grande parte das publicações acadêmicas da paradiplomacia e verificar os méritos mais destacáveis das abordagens para o estudo que se segue. Neofuncionalismo, Intergovernamentalismo Neoliberal, Governança Multi-Nível (GMN) e Construtivismo não são observadas aqui como representantes de falhas ou de contraposições. Entretanto, são tomados em coletividade para se compreender o fenômeno escolhido e estudado em suas mais variadas concepções – incluindo a relação existente entre interesse e identidade – este sim composto por avanços e retrocessos.

Justamente por representarem processos de articulação institucional subnacional à luz do Mercosul, as Mercocidades e o FCCR, incluindo brevemente sua predecessora REMI, foram escolhidos para análise através do uso da metodologia de EC. Estratégia de pesquisa ampla, fortemente ancorada nas Ciências Sociais e Humanas, caracterizada por uma extensa gama de métodos e passível de ser aplicada em estudos futuros, mostra-se como a mais viável para o principal propósito da tese, investigar o fenômeno subnacional em nossos países e região.

### **3 A DIMENSÃO SUBNACIONAL NO MERCOSUL: DAS MERCOCIDADES AO FCCR**

Colocado no topo das prioridades internacionais, no caso brasileiro, onde a força do universalismo permanece, ele [o Mercosul] é apresentado como instrumento muito importante, mas sempre instrumento. Não haveria uma clara especificidade da integração, não seria um fim em si mesmo. (VIGEVANI et al, 2008, p. 09).

A citação que precede a terceira seção é muito evidente e mostra relativo paradoxo. Ao mesmo tempo em que o Mercado Comum do Sul (Mercosul) representa uma iniciativa concreta, um instrumento de cooperação entre países com intuito de estreitar laços, também elucida uma política em aberto, sem ponto final, pois nenhum de seus membros – além do Brasil, incluindo Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela – possuem uma concreta política de Estado que busca não somente a criação, como também a consolidação de um aparato institucional regional. Essa será a principal variável a ser considerada nessa seção objetivando realizar um breve histórico e explicar o funcionamento, a estrutura, a agenda e as mudanças encontradas pelas instituições em seus quase trinta anos e, principalmente, traçar um panorama da atuação subnacional no bloco através da Rede de Cidades do Mercosul (Mercocidades), da Reunião Especializada de Municípios e Intendências (REMI) e do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR).

#### **3.1 A integração regional mercosulina entre avanços e retrocessos**

Estabelecido inicialmente por uma maior aproximação bilateral entre Brasil e Argentina em décadas anteriores, sobretudo entre José Sarney e Raúl Alfonsín em virtude da redemocratização, algo concretizado na assinatura da Declaração do Iguazu em 1985, na qual se reafirmou os laços de amizade através da inauguração solene de uma ponte entre Porto Meira e Puerto Iguazú, em 1991 os dois países uniram esforços junto à Paraguai e Uruguai para formalmente criarem o Mercosul através do Tratado de Assunção. À época foi uma iniciativa muito louvável, pois a região passava por conturbadas mudanças políticas, e a integração regional dava claros sinais de ser uma luz no fim do túnel capaz de dirimir por completo quaisquer ameaças de conflitos interestatais. De fato, o Mercosul coroava um caminho longo de se pensar o regionalismo latino-americano remontado a meados do século XX através da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), do surgimento da Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC) em 1960 e da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) em 1980.

Em seus quase trinta anos de vida, o Mercosul aparenta ter mais problemas do que sucessos, sendo estes últimos circunscritos majoritariamente à ótica do conflito mencionada acima e ao estímulo dos vínculos comerciais na região. Contudo, conforme afirma Shiguenoli Miyamoto (2002, p. 58): “A década de 90 serviu para mostrar ao Mercosul que apenas as intenções não seriam suficientes para que empreendimento de tal magnitude tivesse sucesso assegurado, ainda mais em período tão curto [...]”.

Em primeiro lugar, devemos mencionar alguns números da integração: o Mercosul possui cerca de 72% do território da América do Sul, sendo três vezes maior que a União Europeia, sua população soma a casa de 275 milhões de pessoas, apresenta aproximadamente 20% das reservas provadas de petróleo do mundo e é um dos maiores produtores e/ou exportadores de trigo, soja, milho, açúcar e arroz. Em termos comerciais, é salutar pontuar os seguintes números conforme página *online* do Governo do Brasil:

O MERCOSUL hoje representa algo equivalente à quinta maior economia mundial, com PIB de US\$ 2,7 trilhões. Desde a sua fundação, as trocas comerciais dentro do MERCOSUL multiplicaram-se em mais de 12 vezes, passando de US\$ 4,5 bilhões, em 1991, para o pico de US\$ 57 bilhões, em 2013. Em 2017, os dados até julho mostram crescimento de 22,1% nas exportações brasileiras (US\$ 13 bilhões) e de 53% no saldo comercial do Brasil com o bloco (US\$ 5,9 bilhões) em relação ao mesmo período de 2016. Além disso, o MERCOSUL é o principal receptor de Investimentos Estrangeiros Diretos (IEDs) no continente. Nos últimos dois anos, recebeu 47% (2015) e 46% (2016) dos Investimentos Estrangeiros Diretos na América Latina e Caribe e 65% (2015 e 2016) da América do Sul (dados da UNCTAD [Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento]). Houve também aumento da participação percentual do bloco como destino de investimentos estrangeiros no mundo: nos anos pré-crise (2005-2007), o MERCOSUL recebia 2% do investimento mundial; em 2015, recebeu 4,4%; e, em 2016, 3,7%. (BRASIL, 2017a).

Além das importâncias numéricas, o bloco passou por processos de alargamento, característica muito presente nas análises da integração europeia, conseguindo pautar importantes processos ao regionalismo do Cone Sul. Fazendo um balanço dos seus então 25 anos de existência e enfatizando as décadas de 2000 e 2010, Jorge Taiana afirma:

Ao longo desses anos, foram produzidos importantes avanços na integração econômica, social e política do Mercosul com a inclusão de novos países membros, alcançando uma boa articulação entre eles em decisões transcendentais como foram o “Não à ALCA!”, à criação da UNASUL [União Sul-Americana de Nações] e da CELAC [Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos]. Em resumo, trabalhamos para construir uma relação estratégica que nos permitiria aproveitar e potencializar as oportunidades do processo de globalização, ao mesmo tempo em que nos ajudaria a minimizar os riscos implicados pela mesma, superando a velha visão defensiva que prevaleceu durante anos.<sup>37</sup> (TAIANA, 2017, p. 25, tradução nossa).

---

<sup>37</sup> Há defesas de que o Mercosul representa somente uma zona de livre comércio de bens, não sendo nem ao menos uma União Aduaneira (BOTTO, 2015, p. 73).

Afora contar com seus quatro membros fundadores, a atualmente suspensa Venezuela entrou em 2012, a Bolívia está em processo de adesão desde a mesma data e Chile, Peru, Colômbia, Equador, Guiana e Suriname são Estados Associados, o bloco regional está aberto a futuras adesões. Por vezes Estados se inserem em determinadas instituições, porque podem angariar recursos e dialogar com seus semelhantes de modo mais direto e com poder decisório.

Congregando países, documento fundacional e uma sede administrativa em Montevidéu, no Uruguai, o Mercosul firmou-se como uma das grandes instituições e organizações internacionais, conquistando, inclusive, personalidade jurídica perante o Direito Internacional, adquirindo prerrogativas de celebrar tratados e estabelecer relações diplomáticas. Mesmo com enormes defasagens – as quais serão pontuadas futuramente – o Mercosul apresentou ao longo de sua história relativos desenvolvimentos institucionais através da: a) geração de novos protocolos, atos ou tratados<sup>38</sup> e b) surgimento de novas entidades no interior da integração.

Em relação ao primeiro ponto, antes mesmo da aproximação bilateral entre Brasil e Argentina houve o feitiço de certos documentos, a exemplo da Ata de Buenos Aires (1990) em que Fernando Collor e Carlos Menem decidiram estreitar para quatro anos o prazo de formação de um Mercado Comum na região. Logo no início fora proposta sua geração com livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas, mas logo em seguida o Protocolo de Ouro Preto (1994) já estabeleceu as bases para o nível de integração econômica que caminha até os dias atuais: uma união aduaneira imperfeita (ARTURI, 2013) ou incompleta (MALAMUD, 2005) cuja Tarifa Externa Comum (TEC) enfrenta uma série de barreiras e obstáculos. Ainda assim, no Protocolo ficou estabelecida a estrutura institucional do bloco com sua essência intergovernamental, tendo como entidades decisórias o Conselho do Mercado Comum (CMC) como órgão superior, o Grupo Mercado Comum (GMC) como órgão executivo e a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) para velar sobre a política comercial comum (BUSTOS, 2016), todos sob comando dos chefes dos poderes executivos de cada país e caracterizadoras de uma estrutura decisória hierárquica.

Merece especial menção o Protocolo de Ushuaia (1998), instrumento segundo o qual os Estados Membros, Bolívia e Chile se comprometeram a estabelecer compromisso democrático na região, o Protocolo de Olivos (2002), desencadeando nuances de solução de

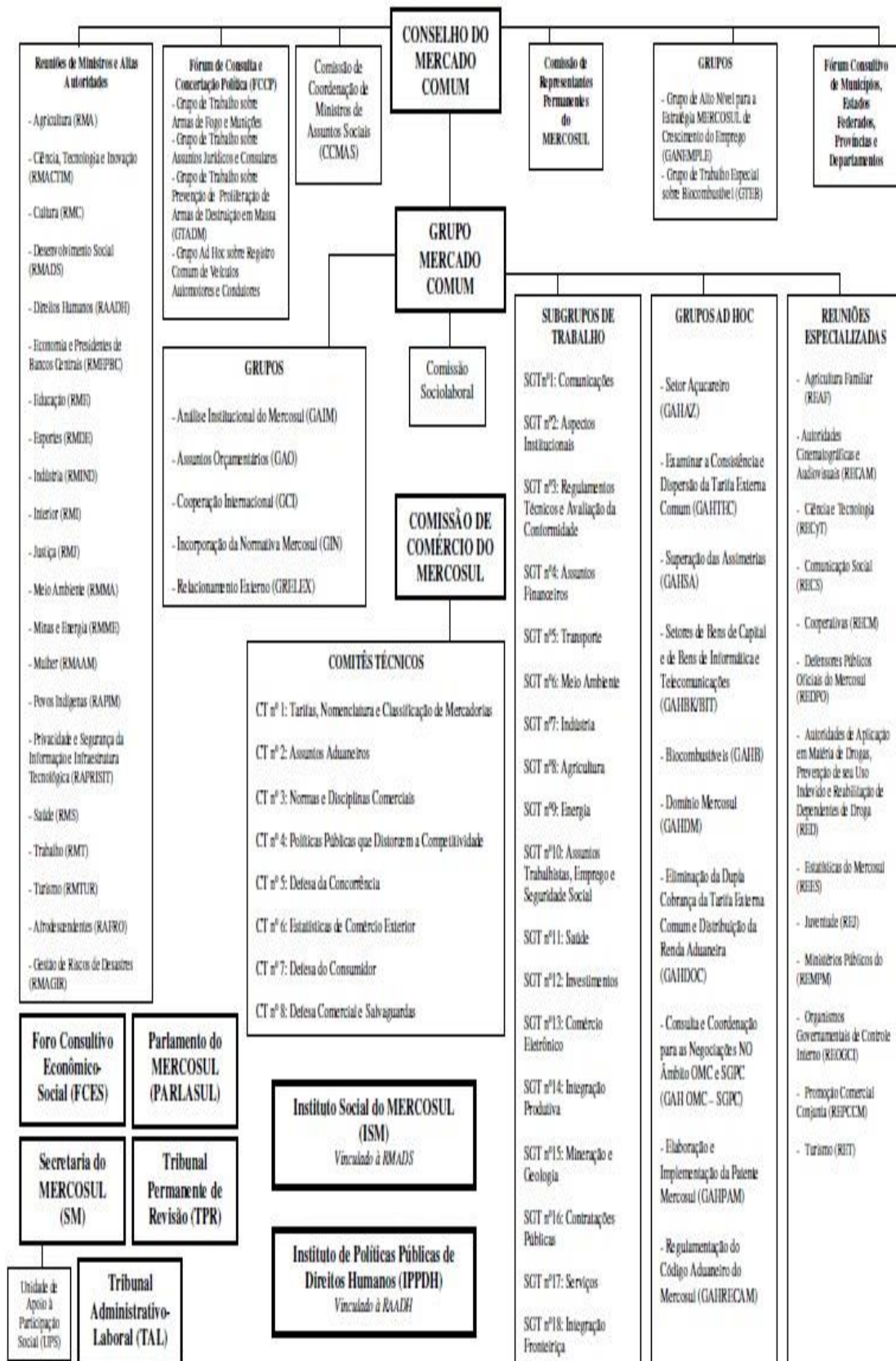
---

<sup>38</sup> Entre 1991 e 2018 foram estabelecidos aproximadamente 150 tratados, protocolos, memorandos, convênios ou acordos entre Estados Membros e/ou Associados do Mercosul e Terceiros. Uma lista completa pode ser encontrada no seguinte endereço: <[http://www.mre.gov.py/tratados/public\\_web/ConsultaMercosur.aspx](http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx)>.

controvérsias no bloco, o Protocolo de Assunção (2005), estabelecendo diretrizes de respeito aos Direitos Humanos, o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul (2005), o Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela (2006), o Acordo Sede entre Paraguai e o Mercosul para funcionamento do Instituto Social do Mercosul (2007) e o Protocolo de Adesão da República Plurinacional da Bolívia (2015).

Tais desdobramentos supramencionados perpassam constantes atualizações do Organograma Institucional do Mercosul, o qual se apresenta em 2019 da seguinte maneira (BRASIL, 2017b):

Figura 1 – Organograma Institucional do Mercosul



Fonte: Governo do Brasil (BRASIL, 2017b) com atualização em julho do mesmo ano



Vê-se na Figura 1 que a estrutura do Mercosul é extremamente complexa e, por vezes, desproporcional. Nesse sentido, as palavras de Daiana Ferraro são incisivas quando questionada sobre o tamanho da estrutura mercosulina:

É muito grande para que tudo passe pela vista prévia de somente um órgão [Grupo Mercado Comum]. [...] O organograma é uma coisa impossível, absolutamente ridículo, não é lógico. [...] O Mercosul não dá tempo de atualizar o organograma. [...] A cada semestre terminamos com dois órgãos a mais. (informação verbal, tradução nossa).<sup>39</sup>

Por sua vez, Rafael Reis complementa afirmando:

Há problemas próprios nossos [...] por um lado está relacionado ao organograma, criamos inúmeros espaços intergovernamentais que, por um lado, é interessante, pois ampliamos o espectro de políticas públicas [...]. Um grande problema do Mercosul é o aumento generalizado do seu tamanho [...] sem o necessário acompanhamento de espaços supranacionais. [...] Não podemos mais seguir, na minha opinião, seguir a lógica das presidências pró-tempore de continuarmos certas agendas e outras deixarmos de lado. [...] Há uma descontinuidade muito grande da construção de políticas públicas a cada semestre pela mudança de presidências pró-tempores. Isso é uma coisa bastante notória.” (informação verbal).<sup>40</sup>

Se a extensão organizacional apresenta-se como um problema, deve-se ver pelo lado positivo a geração de determinadas instâncias<sup>41</sup> que tentaram escapar da centralização de poder dos ministros de economia, bancos centrais e chancelarias representados no GMC. Nesse ínterim destacamos:

- 1) Parlamento do Mercosul (Parlasul): constituído em dezembro de 2006 como substituto da Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), sendo, por excelência, o órgão de representação dos interesses cidadãos perante a integração. Mesmo atuando somente de maneira consultiva, sua criação adveio da base de diminuir o chamado *déficit* democrático regional (MARIANO; BRESSAN; LUCIANO, 2017);
- 2) Foco Consultivo Econômico-Social (FCES): criado ainda em 1994 no Protocolo de Ouro Preto, tem como função emanar recomendações sobre questões internas do Mercosul ou relativas a terceiros países;
- 3) Secretaria do Mercosul (SM): formalmente passou a existir em 2002, mas representa o desenvolvimento da Secretaria Administrativa do Mercosul

<sup>39</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 01 de dezembro de 2016 em Montevidéu por Daiana Ferraro, Ex Assessora Técnica das Mercocidades e Coordenadora da Secretaria do Mercosul entre 2015 e 2017. Áudio original disponível em espanhol.

<sup>40</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 30 de novembro de 2016 em Montevidéu por Rafael Reis, Chefe de Gabinete do Alto Representante-Geral do Mercosul (2016) e Professor Adjunto da Universidade ORT Uruguai. Áudio original disponível.

<sup>41</sup> Embora não apresentadas neste texto, realça-se o papel desenvolvido também pelas treze Reuniões Especializadas e pelos Grupos, Grupos *Ad Hoc* e Subgrupos de Trabalho que tratam sobre os mais diversos temas da agenda regional.

inicialmente proposta em 1996 através do estabelecimento do Acordo Sede entre Mercosul e Uruguai. Sua função é prover apoio logístico e técnico, resguardando a documentação do bloco (informação verbal) <sup>42</sup>;

- 4) Tribunal Permanente de Revisão (TPR): advém do Protocolo de Olivos de 2002 e representa a instância jurisdicional permanente capaz de interpretar e fazer cumprir as normas jurídicas no Mercosul;
- 5) Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (FOCEM): entrou em operação em 2007 com o objetivo de financiar programas de desenvolvimento, infraestrutura e coesão social, principalmente;
- 6) Instituto Social do Mercosul (ISM), Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH) e Unidade de Participação Social (UPS): respectivamente gerados em 2007, 2009 e 2010, representam iniciativas de fomento ao debate social na integração regional estando envolvidas na tentativa de consolidação de uma cidadania regional;
- 7) Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR): estabelecido em 2004, iniciou suas atividades em 2007 como entidade legítima de representação dos governos subnacionais.

Com exceção do FCES, as outras oito instâncias mencionadas foram geradas na década de 2000, pois foi justamente nesse período que o Mercosul começou a pautar uma agenda mais ampla e não comercial, incluindo temas jurídicos, sociais, de direitos humanos, de cidadania e de representação dos atores subnacionais. Ademais, essa mudança não se deu em momento anterior, porque Fernando Collor e Carlos Menem, respectivamente presidente brasileiro e argentino em 1991, bem como seus sucessores imediatos, priorizaram um modelo do Mercosul caracterizado por três elementos, segundo informa Raúl Bernal-Meza (1999, p. 44):

- 1) Regionalismo aberto como paradigma de integração, significando regionalização rumo à globalização;
- 2) Institucionalidade intergovernamental;
- 3) Concepção predominantemente estadocêntrica com baixo aprofundamento institucional.

---

<sup>42</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 01 de dezembro de 2016 em Montevidéu por Daiana Ferraro, Ex Assessora Técnica das Mercocidades e Coordenadora da Secretaria do Mercosul entre 2015 e 2017. Áudio original disponível em espanhol.

De fato, o Mercosul passou por uma relativa ruptura entre as décadas de 1990 e 2000 ocasionando um fenômeno extremamente evidente: a ampliação da agenda da integração angariada na ótica do Regionalismo Pós-Liberal. O termo *relativa* não é mencionado ao acaso. Algumas políticas realmente foram benéficas e outras mudaram, conforme evidências comerciais, institucionais e organizativas supramencionadas. Nos dizeres de Mercedes Botto (2017), de 1991 a 2001 presenciamos a Etapa Comercial do bloco, enquanto que entre 2002 e 2015 tomou forma a Etapa Produtiva.

Com a renovação dos Executivos no início do século XXI – Kirchner na Argentina, Lula no Brasil, Lugo no Paraguai e Tabaré Vázquez no Uruguai – o processo de integração foi relançado. Entre eles existia um profundo consenso sobre **a necessidade de reformular a agenda regional, somando a agenda prévia de crescimento comercial à ideia de desenvolvimento inclusivo**, através da qual cada um deles colocaria em prática em escala nacional (BOTTO, 2017, p. 163, tradução e grifo nossos).

A mudança na agenda tornou-se uma marca *sui generis* do Mercosul, mas as novidades pararam por aí. Com exceção do primeiro ponto elencado por Bernal-Meza (1999), é interessante notar que as óticas intergovernamental e estadocêntrica perpassam todos períodos e décadas da integração mercosulina, embora tenham sido previamente estabelecidas ainda no Tratado de Assunção (CAETANO, 2011). Por exemplo, quando de sua análise sobre as políticas das chancelarias brasileiras e argentinas perante nossa região, Miriam Saraiva (2012, p. 89) afirma que em ambos os casos, até mesmo durante a década de 2000 com Lula da Silva e Néstor Kirchner, houve predileção por uma agenda política regional angariada “[...] em uma união aduaneira incompleta, no não aprofundamento da integração política e no baixo perfil institucional [...]”.

É essa a marca histórica registrada do Mercosul, a qual tangencia análises de diferentes especialistas sobre integração regional. Em exame sobre princípios como representatividade e legitimidade da integração, Bruno Luciano e Cairo Junqueira (2014) mostram a relativa precariedade institucional do Mercosul por apresentar traços de *déficit* democrático e não possuir nenhuma instância, nível ou ator político com poderes decisórios além dos Executivos nacionais. A ausência e a carência de vontade política para angariar características supranacionais ao bloco acaba sendo uma de suas grandes debilidades, e isso não é um traço apenas do Mercosul, mas sim dos processos regionais criados a partir da década de 1980 na segunda onda de regionalismo, nos quais os países evitaram quaisquer tipos de iniciativa supranacional (MARIANO, 2007).

Ainda sobre a integração regional latino-americana e também visível no Mercosul, Andrés Malamud e Pablo Castro (2007) afirmam ser ela caracterizada por três aspectos: a)

instabilidade democrática; b) baixo grau de interdependência e c) institucionalização inadequada. Inclusive, Andrés Malamud (2005, 2015) é autor de reconhecida tese de que o aspecto mercosulino mais visível é o seu interpresidencialismo, focado nas figuras dos chefes do Executivo e na já citada diplomacia presidencial, mas não somente no caso brasileiro (CASON; POWER, 2009), e sim em todos países do Cone Sul. Para além de serem tomadores de decisão, os presidentes acabam por solucionar disputas e garantir certos compromissos sendo tanto os que elaboram quanto os que pragmatizam as ações intrabloco.

Continuando com essa visão, as palavras de Marcos Costa Lima são contundentes:

O MERCOSUL sofre de uma carência de visão regional, potenciada por um desenho institucional e metodológico onde predomina o intergovernamental. A dificuldade política de estabelecer e promover uma agenda regional e a concepção restritiva para a participação direta, entendida apenas como uma somatória de organizações reconhecida na dimensão nacional e considerada com representatividade neste âmbito. Estes elementos presentes no **desenho do MERCOSUL cristalizam uma cultura institucional na qual predominam a visão nacional** na negociação e a reserva com respeito à informação, que não favorecem nem muito menos estimulam o aprofundamento do processo em suas múltiplas dimensões possíveis. (LIMA, 2011, p. 324, grifo nosso).

Realça-se o fato de existir em nossa região uma cultura institucional arraigada no nacionalismo, o que dificulta o desenvolvimento dos processos regionais, porque a integração estadocêntrica, intergovernamental e/ou interpresidencial bloqueia o impulso a mecanismos que vão além dos interesses centrais (SERBIN, 2010). As palavras de Pablo Barrone, quando questionado sobre as relações do Parlasul com outras instâncias decisórias, são contundentes nesse sentido sobre a falta de mecanismos de articulação no bloco:

Como processo de integração, caímos no debate sobre a Europa. São tempos e espaços diferentes. Foram outras condições que levaram a essa condição. O Mercosul não, [...] ele tem um “*cuello de botella*” [gargalo] que se chama CMC. Tudo no Mercosul termina nessa pirâmide. [...] Deveria haver um sistema e um mecanismo de articulação [...] simplesmente por uma questão de ordem e respeito, aceitar ou não é outro debate. (informação verbal)<sup>43</sup>.

Nesse ponto verificamos uma diferença gritante entre o Mercosul e a União Europeia (UE):

Em contraste ao debate europeu, o qual se focou imensamente na integração regional, as palavras-chaves aqui [América Latina] foram desenvolvimento, industrialização promovida pelo Estado e construção nacional, primeiramente e na grande maioria dos casos através de protecionismo e substituição de importações. (SÖDERBAUM, 2015, p. 14, tradução nossa).

Esse ponto é muito importante para observar como a ideia de integração regional está mais voltada ao âmbito europeu, enquanto em nossa região o debate centra-se no Estado.

<sup>43</sup> Informação de entrevistas concedidas ao autor em 30 de novembro de 2016 em Montevideu por Pablo Barrone, Chefe do Departamento de Comunicação do Parlamento do Mercosul (Parlasul). Áudio original disponível em espanhol.

Podemos afirmar que na América Latina de modo geral a integração corresponde ao fortalecimento do próprio Estado nacional. É evidente que existe um grande debate em torno da reformulação e da descentralização estatal nas relações internacionais, conforme apontado nas seções anteriores, e nem ao menos podemos conceitualizar satisfatoriamente o que corresponde ao Estado-nação. Este pode ser desde uma comunidade imaginada (ANDERSON, 2008) não real e socialmente construída ou até mesmo o principal ator internacional, destaca-se sua característica ímpar de apresentar soberania, ter jurisdição própria e ser responsável pela autoridade e pelo exercício do poder. A presença dessa ótica no Mercosul age diretamente no *modus operandi* do nosso regionalismo.

Relaciona-se a esse ponto uma outra dificuldade de fundo do bloco, qual seja a diferença de pesos políticos e econômicos entre seus “sócios maiores e menores”. Paraguai e Uruguai são países com territórios e economias inferiores se comparados ao restante dos países, principalmente Brasil e Argentina. Aquele, em tese, deveria assumir um papel de *paymaster* do Mercosul, ou seja, o ator capaz de fortalecer a integração e, concomitantemente, diminuir sua autonomia nacional (MATTLI, 1999; MARIANO; RAMANZINI JR., 2012), enquanto os argentinos sempre estiveram na defensiva, acobertando ao lado dos brasileiros um institucionalismo *light* (HIRST, 1996) na região. Considerando as análises de Cristina Pecequillo e Corival do Carmo (2015), em virtude das sucessivas crises econômicas argentinas, o Brasil não teve condições de arcar com certos custos, priorizando relações comerciais bilaterais e enfraquecendo as já fragilizadas instituições do Mercosul.

Mercedes Botto (2015) elenca três peculiaridades da América Latina em se tratando de integração regional:

- 1) Existência de ondas de regionalismo iniciadas nas décadas de 1960 e 1970 chegando nos anos 1990 em duas sucessivas etapas;
- 2) Experiência de diferentes estratégias regionais frente à globalização;
- 3) Fato dos processos regionais não se aprofundarem nem se ampliarem devidamente, havendo sobreposição de blocos (*overlapping*).

Com tais características, seria então o Mercosul um processo falido? Haveria espaço para o Mercosul conviver com UNASUL, CELAC e Aliança do Pacífico, por exemplo? Para a autora, as respostas seriam não e sim, respectivamente. O Mercosul tornou-se o bloco regional mais dinâmico do continente, congregando diversos interesses. Apesar das sucessivas desconstruções institucionais em seu interior, o Mercosul não deve ser tomado como um total

fracasso. Retomando a lógica de custo *versus* benefício<sup>44</sup> da integração, a autora afirma que nenhum país desejou sair da integração, demonstrando seu peso benéfico. Contudo, há um temor explicado pelos sucessivos vícios que acompanharam o processo histórico mercosulino “[...] já que o que mais ganha, menos interesse tem em reduzir sua soberania e de assumir custos internos em benefício comunitário” (BOTTO, 2015, p. 76, tradução nossa).

Em resumo, o Mercosul apresenta dois problemas estruturais: o desinteresse dos países pelo seu desenvolvimento alinhado à manutenção de ordenamentos intergovernamentais. A somatória desses dois pontos faz com que seja considerado como variável um processo de reestruturação do bloco. Para Deisy Ventura (2005/1), seria necessário ao Mercosul uma ampla reforma institucional capaz de ligar os governos às sociedades civis. Segundo Ignacio Bartesaghi (2016), deve-se inexoravelmente pensar em sua reformulação em virtude de três aspectos centrais: a) não cumprimento dos objetivos centrais propostos no Tratado de Assunção; b) mudanças de variáveis internacionais e formação de novos blocos a exemplo da Aliança do Pacífico (2012) e c) inexistência de pertencimento e de coesão dos países ao bloco. Seguindo com essa mesma linha de raciocínio, para Marcelo Mariano (2007) as sucessivas crises do aparato regional fizeram surgir quase que uma concepção generalizada de mudança institucional em grande parte refletida pela falta de anseio político do Brasil.

Essa é uma das propostas de Gerardo Caetano, Mariana Vázquez e Deisy Ventura (2009), pois os autores elencam questões latentes para se pensar a arquitetura institucional e o processo decisório mercosulinos. O repensar a integração envolve discutir o tipo de integração que se almeja, refletir sobre a democracia em escala nacional e regional, conseguir políticas legítimas, eficazes e efetivas, bem como incluir legitimidade social ao processo. Quando questionam o que significa a reforma institucional do Mercosul, os autores pautam as seguintes palavras:

[...] deve-se insistir que em nenhuma construção política, tampouco os processos de integração regional, as instituições e seus desenhos sejam neutros. Se, como cremos, não se pode pensar, atualmente, o desenvolvimento sem região, são necessárias instituições pragmáticas e eficazes. Isso significa atender certas demandas fundamentais: a) **responder com eficácia e audácia a persistência de indícios de “déficit democrático” dentro do funcionamento cotidiano do bloco** [...] d) **consolidar a dimensão política do processo de integração na busca por maior envolvimento dos partidos políticos e das lideranças nacionais em termos da agenda integracionista, potencializando embriões e instâncias supranacionais concretas em especial no âmbito setorial** [...] buscando e impulsionando encontros transversais de “frentes” mais associadas à institucionalidade Mercosul [aqui se

---

<sup>44</sup> Para uma leitura mais aprofundada sobre a visão racionalista de se observar as Instituições Internacionais à medida em que permanecem existindo desde que possam prover ganhos futuros aos atores envolvidos, vide artigo de Robert Keohane (1988). Nessa perspectiva, mesmo se houver gastos, com a redução de incertezas e facilitação da cooperação, por vontade dos atores determinada instituição passará a existir ou continuará existindo, sendo uma das possíveis explicações do sustentáculo do Mercosul.

incluindo o próprio FCCR] [...] (CAETANO; VÁZQUEZ; VENTURA, 2009, p. 23-24, tradução e grifos nossos).

Deste modo, alguns autores afirmam que o Mercosul precisa de uma reforma, um redimensionamento e uma alternância em sua estrutura e no seu processo decisório. Mas a pergunta central derivada dessa afirmação é: como fazê-los? Dito em outras palavras, como pragmatizar uma alteração de grandes proporções no bloco sendo que fora mencionado a existência de dois grandes problemas estruturais? Ademais, podemos questionar até que ponto tal reforma é necessária.

O que dificulta ainda mais uma solução para tais problemas é a existência quase que permanente de crises na integração regional. O termo em questão é apontado por Alcides Vaz (2001), Tullo Vigevani (2005), Tullo Vigevani et al (2008), Gerardo Caetano (2011), Maria Izabel Mallmann e Teresa Marques (2013), Gonzalo Bustos (2016), Paulo Roberto de Almeida (2011), Alberto Cimadamore (2001), Mercedes Botto (2017), Flávia de Campos Mello (2002), Damián Paikin (2012) e José Briceño Ruiz (2013), dentre outros.

Com os autores citados é possível observar que a crise do Mercosul perpassa seus diferentes momentos históricos. Seu começo remonta aos anos iniciais, por volta de 1993, quando se viu que algumas diretrizes então postas pelo Tratado de Assunção – formação do Mercado Comum – já não seriam alcançadas. Logo após, em decorrência da crise asiática em 1997, o Brasil passou por um grande processo de desvalorização de sua moeda, o real, em 1999, demonstrando falta de coesão, articulação e diálogo entre as economias dos países do bloco. Uma das principais consequências desse processo foi a intensa crise argentina em 2001: com ajustes econômicos sucessivos, entre dezembro de 1999 e maio de 2003 houve trocas sucessivas de presidentes, demonstrando intenso desgaste político.

Além desses pontos, destacamos mais dois acontecimentos de grande valia que demonstram essas sucessivas crises do Mercosul: as suspensões do Paraguai e da Venezuela em 2012 e 2016, respectivamente. Com a deposição do então presidente Fernando Lugo na primeira data e com as instabilidades políticas vivenciadas pelo governo de Nicolás Maduro, o bloco regional não mostrou capacidade para lidar com essas questões. Como as decisões regionais são tomadas por consenso, quando há desentendimentos prevalece a inexistência de mecanismos institucionais para lidar com as situações. Conseqüentemente, para que os dissensos não aumentem, a alternativa é a suspensão de determinados atores conforme ocorreu nesses casos.

Como parte integrante dessa equação, ainda se adicionam problemas de cunho conjuntural no Mercosul, quais sejam dependência da integração perante o alinhamento de

partidos e visões políticas nos governos nacionais e variações governamentais. Quanto ao primeiro ponto, é salutar retomar como ilustração o Consenso de Buenos Aires (2003) proferido entre Lula da Silva e Néstor Kirchner como clara tentativa de aproximação entre as duas lideranças com o intuito de modificar a ótica integracionista. Ademais, para explanar o segundo ponto, basta verificar os constantes discursos de relançamento do Mercosul, ou seja, quando há troca de governos, os novos governantes parecem refutar o que fora feito anteriormente e disseminar um discurso de que algo novo precisa ser feito. Por exemplo, na 50ª Cúpula do Mercosul realizada em julho de 2017 na Argentina ficou nítido nos discursos presidenciais a proposta de volta às origens na integração, fazendo menção à ótica do regionalismo aberto da década de 1990 caracterizado pela convergência com a ordem internacional através da abertura comercial regional. Embora sejam somente discursos, isso é formalizado em documentos e mostra uma postura de desmerecimento e crítica às políticas governamentais anteriores<sup>45</sup>. Aqui vale retomar o que fora discutido na primeira subseção da Seção 2 pois a evidente interseção entre diferentes níveis de análise das Relações Internacionais também é o mote de operação no Mercosul. Em outras palavras, se há mudanças no nível doméstico ou no nacional, invariavelmente haverá modificações em escala regional.

Mesmo com todos esses problemas apresentados, a integração regional mercosulina continua existindo e propagar o seu fim não tem fundamentos plausíveis. Retomando os questionamentos abalizados, como, então, pensar em uma reestruturação do Mercosul? A resposta para essa pergunta é relativamente simples, embora de difícil aplicação na prática. A criação e o funcionamento do Mercosul estão fundamentalmente arraigados às figuras dos governos centrais e dos Executivos nacionais e a eles menos interessa mudanças na instituição, porque continuam com as prerrogativas de tomada de decisão. As palavras de Alcides Vaz são claras nesse sentido:

Desde sua criação, em 1991, e durante todo o período de transição [até o Protocolo de Ouro Preto em 1994], o Mercosul esteve fortemente ancorado na atuação de dois setores: os governos nacionais, com suas burocracias, e os grupos empresariais, tendo sido estes os agentes que exerceram protagonismo direto no processo negociador ora considerado. **Aos governos correspondeu, sobretudo nos primeiros momentos, participação quase exclusiva em razão do ceticismo das instâncias políticas [...].** (VAZ, 2002, p. 255, grifo nosso).

Aos empresários interessava uma integração com viés basicamente comercial, no mínimo sendo uma Zona de Livre Comércio – com eliminação total ou substancial das tarifas

---

<sup>45</sup> Somadas às crise e relançamento do bloco, podemos também mencionar o discurso de fim do Mercosul, o qual passou a ser proferido em 2015 tanto por parte da mídia quanto por discursos de lideranças políticas brasileiras contrárias às mudanças colocadas em prática a partir de 2003 na região.



e barreiras entre duas ou mais partes do acordo – que caminharia para outros níveis integracionistas, conforme aponta Bela Balassa (1980): união aduaneira, mercado comum e união monetária e política. Contudo, essas modificações estruturais ficaram somente nos discursos, pois juntamente aos governos nacionais, o Mercosul permaneceu com níveis intermediários de integração, estando em uma via média entre patamares mais iniciais (livre comércio) e mais profundos (estabelecimento da TEC) (ALMEIDA, 2013).

Inicialmente pensou-se que uma mudança da agenda regional seria uma solução viável. A construção de uma agenda não comercial (VAZ; FIGUEIRA, 2006), o aporte de uma dimensão político-estratégica (BUSTOS, 2016), o transbordamento da agenda para assuntos além do comércio (PRADO, 2015) ou o aumento da preocupação com temas sociais e produtivos (BRICEÑO RUIZ, 2013) tornou-se uma variável de destaque no desenvolvimento da integração, pois invariavelmente e pensando-se na experiência europeia, havia uma visão de que, caminhando para um novo tipo de regionalismo, o Mercosul galgaria maior proeminência e cooperação entre seus membros.

E de fato, a mudança das pautas e a visão dos governos a partir de 2003 trouxeram benefícios ao Mercosul, sendo o principal deles a inclusão de outros setores e atores ao seio integracionista. A introdução de temas mais políticos (sociedade, produção, direitos humanos, cidadania, etc) acompanhou a abertura de diálogo com a sociedade civil, o terceiro setor, as universidades, os governos subnacionais, as coletividades territoriais e assim por diante. Essa transformação deve ser tomada como positiva, pois somente com a inclusão de novos temas e novos atores na integração regional é possível falar do seu desenvolvimento.

O grande problema não se encontra nessa transformação, mas sim na carência da mudança nos modelos de tomada de decisão no Mercosul. Ou seja, foram incluídos novos temas e atores, mas a decisão final sobre quaisquer temáticas – sejam elas antigas ou novas – ainda ficou e fica à cargo dos atores que participaram da criação do bloco no seu início. Isso fez com que a integração regional tivesse um aspecto dual: houve descentralização da agenda, mas não houve descentralização decisória. Conforme aponta Andrés Malamud (2012, p. 186) em artigo intitulado “A soberania está de volta e a integração está fora” (tradução nossa), o regionalismo em nossa região não está baseada em uma identidade compartilhada ou em objetivos comuns, mas sim em estratégias nacionais para maximizar as políticas externas dos governos contratantes.

É com base nessas constatações apresentadas acima que a tese questiona e coloca reticências em uma das principais afirmações da literatura das RI, especificamente do relacionamento entre integração regional e paradiplomacia. Tal afirmação é a de que os

blocos regionais se tornaram uma área de grande potencial para a articulação e o diálogo entre os atores subnacionais. Segundo Nahuel Oddone (2016), a internacionalização subnacional é dividida em cinco perspectivas analíticas: ator internacional, política exterior e processos de tomada de decisão, desenvolvimento territorial, governança e processos de integração regional, chegando a afirmar que a grande maioria dos estudos sobre paradiplomacia se concentram no interior dos blocos regionais, pois é na integração que se “[...] encontra um impulso fundamental [...] já que, através de seus diferentes programas, cada vez mais se contempla a participação dos governos subnacionais” (ODDONE, 2016, p. 69, tradução nossa).

Não refutamos a declaração de que os blocos regionais são aparatos legítimos e institucionais para a atuação subnacional, mas considerando o apanhado analítico apresentado anteriormente, negamos a afirmação genérica de que o Mercosul proveu margem mínima de atuação e participação subnacional em seu interior. Embora tenha sido incorporada uma nova agenda no bloco, não se estabeleceram instrumentos garantidores de sua continuidade. Ou seja, a integração foi ampliada, mas não aprofundada, fragilizando a pauta subnacional. Quando analisamos a atuação dos governos subnacionais no Mercosul, verificamos que ela é impactada diretamente pelas questões de ordem conjuntural do bloco. Todavia, não devemos esquecer que muitas dessas fragilidades e debilidades apontadas como crises advêm de uma estrutura pautada em instituições cujos interesses correspondem aos governos centrais. Uma possível reforma institucional do Mercosul para além do seu aspecto intergovernamental fortaleceria a dinâmica subnacional da região. Continuando com a averiguação, torna-se necessário analisar as três entidades subnacionais da região: as Mercocidades, a REMI e o FCCR.

### **3.2 Os primórdios da integração subnacional: o caso da Rede de Cidades do Mercosul (Mercocidades)**

A articulação proferida entre os governos subnacionais da região, especialmente as cidades, deu-se logo no início do Mercosul. Como não há nenhuma menção ao âmbito subnacional tanto no Tratado de Assunção (1991) quanto no Protocolo de Ouro Preto (1994), tais atores viram que era imperativo começar uma iniciativa própria. Foi assim que surgiu, logo em 1995, a Rede de Cidades do Mercosul (Mercocidades) considerada atualmente como a principal rede de cidades da América do Sul (RODRIGUES; MATTIOLI, 2017). No mesmo ano ocorreu em Assunção, no Paraguai, o Seminário “Mercosul: opção e desafios para as

idades”, resultando a assinatura da Declaração de Assunção, documento no qual já se evidenciava a necessidade de criação de uma rede de cidades regional.

Na década de 1990 havia um movimento duplo para o impulso à internacionalização das cidades: globalização e regionalização. Ambos pressionaram tanto os governos centrais e federais para uma maior descentralização política, quanto os governos locais para uma maior abertura de ação na busca por responder certas demandas e anseios das sociedades que não mais eram satisfeitas pelos governos nacionais, propriamente ditos.

Neste ponto vale considerar algumas respostas do Questionário (Pergunta n. ° 11 – Apêndice C) concedidas ao autor quando arguiu se houve mudanças em termos de internacionalização subnacional desde 1990 até os dias atuais em nossa região. Segundo Glécio Rodrigues dos Santos<sup>46</sup>, “Com certeza. O avanço na construção de uma política internacional com a participação dos atores locais avançaram (sic) e muito a partir das mudanças, principalmente políticas na América do Sul a partir do ano 2000. Partidos de esquerda valorizam mais o tema integração [...]”. Para Eduardo Mancuso<sup>47</sup>: “A conjuntura de crise do projeto neoliberal na América Latina no final dos anos 1990 e no início dos anos 2000, foi o cenário para o ascenso das lutas democráticas da sociedade civil e das vitórias políticas e eleitorais progressistas nas esferas nacional e subnacional, [...]” E por fim, conforme atesta Ladislau Dowbor:

Nos anos 1990 existia um modismo e excitação das cidades em aproveitarem as chances internacionais sem saberem muito bem seus meios e consequências. Nos anos 2000 as cidades passaram a desenvolver mais a consciência das RI, especialmente por formarem equipes gestoras e acadêmicos locais com maior conhecimento sobre paradiplomacia. Se na primeira década existia interesse, **nos anos 2000, algumas cidades passaram a ter interesses e consciência, mesclando o cenário regional.** (grifo nosso).<sup>48</sup>

Assim, a política internacional passou a considerar a participação dos atores locais, a sociedade civil questionou com mais ênfase determinadas políticas nacionais e progressivamente determinadas cidades observaram que aquele era o contexto propício para implementação de novas políticas. Em relação à globalização, cresceu o debate em torno das chamadas cidades globais, a exemplo de Bombaim, Sidney, Toronto, São Paulo, Tóquio, Londres, Nova Iorque e Frankfurt. Além de serem grandes metrópoles, a nova terminologia representava o modo através do qual tais cidades se integravam como *locus* centrais na

<sup>46</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 15 de março de 2017 por Glécio Rodrigues dos Santos, Ex Coordenador de Relações Internacionais do Município de Bagé, Rio Grande do Sul, proprietário da Apoena (Assessoria e Consultoria em Relações Internacionais e Integração Regional).

<sup>47</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 12 de maio de 2017 por Eduardo Mancuso, Coordenador de Relações Internacionais das Prefeituras de Porto Alegre, Guarulhos e Canoas no período de 2002 a 2011.

<sup>48</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 30 de julho de 2017 por Leonardo Mècher, Professor de Relações Internacionais e Ciência Política no Centro Universitário Internacional (UNINTER) e na Universidade Positivo. Pesquisador no Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade Federal do Paraná (NEPRI/UFPR) com pesquisas voltadas à internacionalização de cidades paranaenses.

economia mundial, apresentando serviços financeiros, técnicos e telecomunicativos especializados (SASSEN, 2005). Conforme aponta Ladislau Dowbor, na década de 1990 as grandes cidades tornaram-se *hubs* de interesse global a exemplo de Xangai, a qual contava à época com mais de uma centena de funcionários destinados à área internacional do maior município chinês (informação verbal)<sup>49</sup>.

Por outro lado, a regionalização, além de aumentar a integração entre sociedades de uma mesma região (MARIANO; MARIANO, 2005), estimulava uma maior articulação entre governos subnacionais para lidar com as decisões tomadas pelos governos centrais. No caso europeu, por exemplo, o Tratado de Maastricht (1992) consagrou o princípio de subsidiariedade, indicando maior autonomia e certo grau de abertura por parte dos governos locais e das regiões para participarem diretamente das políticas da União Europeia (STUART, 2002), processo que culminou na criação do Comitê das Regiões (CR) anos mais tarde (TAVARES, 2014).

Já no caso da integração latino-americana, em específico do Mercosul e diferentemente da experiência europeia, não houve inicialmente institucionalização de matérias subnacionais, dentre outras, incluindo sociais e parlamentares (OROÑO, 2009). Consequentemente, as Mercocidades surgiram não devido ao estímulo dos governos centrais, mas sim como uma voz de resistência e de busca por outros parâmetros de integração: “As Mercocidades eram uma voz para se opor àquele processo liberal/neoliberal da economia e também eram uma voz para que os atores subnacionais sejam (sic) ouvidos.” (informação verbal)<sup>50</sup>.

Segundo atesta Mariano Larisgoitia (informação verbal)<sup>51</sup>, as Mercocidades representam um espaço de intercâmbio, um laboratório das prefeituras de centro-esquerda que nasceu em 1995 como algo natural, pois os governos locais queriam atuar em linha horizontal sem precisar da verticalidade dos Estados soberanos para tomar decisões internacionais. Seus objetivos eram gerar um espaço institucional no Mercosul, seus vieses eram políticos,

---

<sup>49</sup> Informação de entrevistas concedidas ao autor em 09 de agosto de 2017 em São Paulo por Ladislau Dowbor, Professor Titular da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), foi Secretário de Negócios Extraordinários da Prefeitura de São Paulo, respondendo em particular pelas áreas de meio ambiente e de relações internacionais (1989-1992).

<sup>50</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 14 de novembro de 2016 em Quilmes, Argentina, por Daniel Rosano, Ex Diretor Geral de Integração Regional do Município de Quilmes e Ex Secretário Alternado da Representação Argentina no Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR). Áudio original disponível.

<sup>51</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 24 de novembro de 2016 em Buenos Aires por Mariano Larisgoitia, Ex Diretor de Relações Internacionais e Cooperação do Município de Morón, na Argentina. Áudio original disponível em espanhol.

queriam um Mercosul Alternativo com visão social. Complementando esses dizeres, Jorge Rodriguez afirma o seguinte:

Em 1995 se cria o Escritório de Relações Internacionais em Montevidéu... e nesse mesmo ano em novembro se funda a Rede Mercocidades. Ela tem uma peculiaridade: não tem burocracia própria. Toda a burocracia da Rede é burocracia dos governos locais e a Prefeitura de Montevidéu tem a responsabilidade de cuidar de algumas instâncias da Rede, incluindo a Secretaria Técnica. [...] Quando se cria a Rede, todos os governos locais eram de signos políticos distintos dos governos nacionais, era um espaço de integração regional com incidência política e visibilidade... Os governos locais tinham visão integracionista como destino comum da região. (informação verbal, tradução nossa).<sup>52</sup>

Foi exatamente esse contexto particular marcado pela descentralização, afirmação do movimento municipalista e pelos fenômenos de integração regional o ímpeto de surgimento da Rede. Ela se caracterizou como uma rede autônoma e regional de cidades (MERCOCIDADES, 1996) complementar a outras estruturas de associações municipais, mas com objetivos, modos de funcionamento e estruturas próprias. Essa originalidade adveio de vontades políticas específicas de certas prefeituras com caráter mais progressista se comparado à ótica do regionalismo liberal e aberto da década de 1990. Deste modo, onze cidades – Rosário, Assunção, Florianópolis, Porto Alegre, La Plata, Curitiba, Rio de Janeiro, Brasília, Córdoba, Salvador e Montevidéu – juntaram esforços para sua criação, porque já apresentavam novas demandas diferentes das propostas de integração apresentadas pelos Estados nacionais ainda no final do século XX.

Ser um espaço autônomo e de contestação face a fenômenos mais amplos é mencionado no Informe da Secretaria Executiva em 1997:

**A Mercocidades é, antes de tudo, um ato contra a naturalidade perversa dos processos de integração que tendem a sustentar-se nas burocracias centrais e nos grandes grupos oligopolistas e esquecem as comunidades.** [...] o poder local só poderá ocupar um papel específico neste processo caso se mobilize para isso, caso mostre-se apto à (sic) desempenhar seu papel específico e insubstituível. E isso, obviamente, é resultado de uma decisão política, que sustenta-se (sic) numa nova cultura administrativa, que entende e valoriza as interfaces das iniciativas externas e internas de um governo municipal. (MERCOCIDADES, 1997, p. 01, grifo nosso).

Mesmo assim, contribuir para o avanço do regionalismo mercosulino e estimular o diálogo entre diferentes níveis políticos é, desde cedo, um de seus objetivos principais:

Neste mundo globalizado e nas condições econômicas imperantes na região, os países desenvolveram novas formas de enfrentar a situação e uma delas foi a integração. **Integração que apoiamos e queremos construir positivamente, uma integração com conteúdo humano, social, equilibrada e equilibradora de nossas sociedades.** Desde os governos locais, desde a cidade, pretendemos contribuir com esse processo de integração regional e, por isso, alegamos um espaço que

<sup>52</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 01 de dezembro de 2016 em Montevidéu por Jorge Rodriguez, Coordenador da Secretaria Técnica Permanente das Mercocidades (STPM). Áudio original disponível em espanhol.

consideramos justo e válido para as cidades, para Mercocidades, perante os órgãos do Mercosul (MERCOCIDADES, 1999, p. 01, tradução e grifos nossos).

Desde os primórdios a Rede tentou estabelecer uma nova agenda de diálogo e cooperação às cidades. A Mercocidades começava a ser uma organização que planteava uma ideia diferente de integração com cidades opositoras, uma agenda social vinculada à comercial (informação verbal)<sup>53</sup>. Ratifica-se ser a Mercocidades a representação de um novo estímulo da integração regional da década de 1990, mas isso não significou necessariamente serem condizentes com a ótica regionalista colocada em prática pelos governos nacionais. Por isso a Rede, inclusive até os dias atuais, não consta formal, jurídica e institucionalmente no Organograma do Mercosul. Conforme aparece em Alberto Kleiman (2008), os governos subnacionais questionaram fortemente o modelo proposto no Mercosul e os municípios já barganhavam na época pela criação de um espaço subnacional legítimo no interior da integração, o que ocorreu anos mais tarde. Fazer da Mercocidades um espaço real de discussão dos problemas municipais e de compartilhamento e intercâmbio de práticas de gestão, consolidar a Rede como um instrumento representativo dos atores municipais e melhorar a comunicação interna do órgão acabaram sendo princípios ordenadores do seu funcionamento logo nos primeiros anos após sua criação.

Ainda se tratando sobre a origem da Mercocidades, torna-se imprescindível mencionar algumas teses de doutorado que se debruçaram sobre o tema, a exemplo dos trabalhos de Alfredo Meneghetti Neto (2005), Fabiana Dessotti (2011) e Hécio Braga (2016). Conforme afirma o primeiro autor, a Rede surgiu em decorrência de aproximação política e vínculos existentes entre Montevideu e Porto Alegre. Foi José Eduardo Utzig o grande idealizador da instituição, assumindo a Secretaria de Captação de Recursos da cidade gaúcha. Condizentes com as ideias expostas acima, Utzig afirmou em entrevista:

(...) nós identificávamos que o processo de constituição do Mercosul era um processo institucional entre países que tinha um corte exclusivamente econômico. Nesse ponto de vista econômico, as grandes empresas, sobretudo as multinacionais, lideravam a integração do ponto de vista de criar uma situação melhor de mercado, e identificávamos que essa integração era, sobretudo, uma integração por cima. (...) A pauta estava totalmente fora. (MENEGHETTI NETO, 2005, p. 110).

Assim, a Mercocidades se consolidou tendo como membros prefeitos, intendentes e alcaldes dos países membros e associados do Mercosul, sendo notadamente um espaço de diálogo, pois estimula a cooperação internacional relativa à troca de experiências, intercâmbio de conhecimento, articulação política e defesa dos interesses subnacionais (DESSOTTI, 2011, p.

---

<sup>53</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 10 de novembro de 2016 em Buenos Aires por Damián Paikin, Professor Adjunto junto à Faculdade de Ciências Sociais da Universidade de Buenos Aires (UBA). Áudio original disponível em espanhol.

135). Tais características fizeram com que a Rede se mostrasse como uma “resposta ousada” (BRAGA, 2016, p. 21) à ótica de minimização do Mercosul pautada na época por Fernando Henrique Cardoso e Carlos Menem, então presidentes brasileiro e argentino, respectivamente. Estabelecer uma relação mais estreita com viés focado nas políticas sociais tornou-se um ponto chave desde 1995 (VENTURA; FONSECA, 2012).

É importante ressaltar a informação da Mercocidades ter se consolidado como instituição e esfera de comunicação e intercâmbio técnico, mas não de recursos. Em partes, isso é explicado pelo foco do debate centrar-se não na agenda dos governos centrais e sim nos problemas próprios dos municípios, conforme aponta Tomás Kroyer, dizendo que a Rede é ativa em todos os Estados membros que se relacionam, intercambiam funcionários e boas práticas. Em sua visão, “Mercocidades é o aporte, o conteúdo, a “carne” que poderia ser replicada em muitas outras instâncias. É o que dá apoio e conteúdo ao processo de integração” (informação verbal).<sup>54</sup>

Ainda assim, documentos da STPM confirmam a ótica das cidades considerarem-se como atores privilegiados na integração regional em virtude de três principais razões:

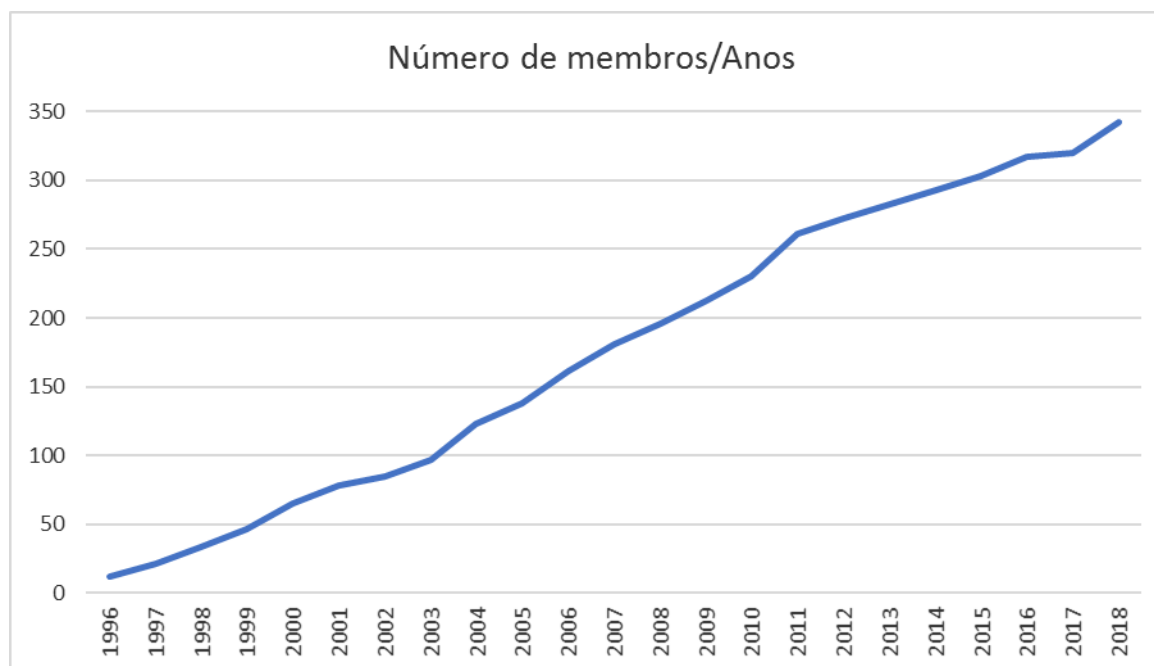
- 1) São atores políticos com legitimidade própria; 2) sua proximidade à sociedade e seus problemas lhes outorgam capacidade de tomar e traduzir as dificuldades do Mercosul em propostas reais e políticas de seu alcance; e por último e não menos importante, 3) são parte do Estado, conhecem seus mecanismos e seus tempos, com capacidades de colaborar e administrar as políticas públicas (MERCOCIDADES, 2007, p. 20, tradução nossa).

Ser um possível *locus* de solução aos problemas específicos vivenciados cotidianamente pelas cidades fez com que a Rede crescesse rapidamente logo nos primeiros anos de criação, o que se tornou a regra no decorrer do seu desenvolvimento. O Gráfico 1 mostra esse histórico evolucionista, enquanto o Quadro 2 elenca quais são os atuais membros da Mercocidades, lembrando que qualquer governo local dos países membros ou associados do Mercosul pode pedir formalmente a inclusão na instituição.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 05 de dezembro de 2016 em Buenos Aires por Tomás Kroyer, Embaixador, Coordenador Geral de Diplomacia Pública do Ministério de Relações Exteriores e Culto da Argentina e Ex Diretor Geral de Relações Internacionais e Cooperação da Cidade de Buenos Aires. Áudio original disponível em espanhol.

<sup>55</sup> Em 2017 a Rede já contava com aproximadamente 320 membros, sendo que em janeiro de 2019 constava o número de 349 cidades participantes. O Quadro 2 elenca 342 municípios e entidades colaborativas conforme mostrado no site oficial das Mercocidades com balanço do ano de 2018.

**Gráfico 1 – Evolução dos Membros da Mercocidades**

Fonte: Elaboração nossa com base no site das Mercocidades e nos diversos Relatórios da Secretaria Técnica Permanente das Mercocidades (STPM)

**Quadro 2 – Membros da Mercocidades divididos por país**

<b>Argentina (132)</b>	Adolfo Alsina, Aguaray, Almirante Brown, Avellaneda (Buenos Aires), Avellaneda (Santa Fé), Azul, Bahía Blanca, Balcarce, Barranqueras, Bell Ville, Berisso, Bovril, Bragado, Buenos Aires, Capilla del Monte, Carcarañá, Carlos Pellegrini, Cerrito, Chepes, Chilecito, Cipoletti, Comodoro Rivadavia, Concordia, Corrientes, Córdoba, Daireaux, Eduardo Castex, Empedrado, Esperanza, Esteban Echeverría, Famailla, Firmat, Florencio Varela, General Alvear, General Deheza, General San Martín, General Villegas, Godoy Cruz, Gualeguaychú, Guaymallén, Hurlingham, Jesús María (Córdoba), Junín de los Andres, Junín, Justiniano Posse, La Matanza, La Plata, La Rioja, Lanús, Las Bandurrias, Las Pareias, Libertador General San Martin (Jujuy), Lincoln, Lomas de Zamora, Loncopué, Luján, Malvinas Argentinas, Mar del Plata, María Susana, Mendoza, Mercedes, Miramar, Mocerorá, Monte Caseros, Montecarlo, Monte Cristo, Moreno, Morón, Navarro, Necochea, Neuquén, Olavarría, Olta, Paraná, Paso de los Libres, Pehuajó, Pergamino, Peruggorria, Piamonte, Pilar, Pinamar, Posadas, Puerto San Julián, Quilmes, Rafaela, Ramallo, Realicó, Reconquista, Resistencia, Roque Sáenz Peña, Rosario, Río Cuarto, Río Grande, Río Segundo, Río Tercero, Salta, Salto, San Antonio de Areco, San Antonio de los Cobres, San Carlos, San Fernando del Valle de Catamarca, San Isidro, San Jorge, San Juan, San Justo, San Lorenzo, San Luis, San Miguel de Tucumán, San Nicolás de los Arroyos, San Salvador de Jujuy, Santa Fe, Santiago del Estero, Santo Tomé, Sunchales, Tandil, Tigre, Totoras, Trelew, Tres de Febrero, Ushuaia, Venado Tuerto, Vicente López, Viedma, Villa Carlos Paz, Villa de Soto, Villa Elisa, Villa Gesell, Villa María, Villa Mercedes, Virasoro, Zapala e
----------------------------	---



	Zárate.
<b>Bolívia</b> <b>(09)</b>	Cochabamba, Curahuara de Carangas, El Alto, La Paz, Santa Cruz de la Sierra, Santiago de Andamarca – Oruro, Sucre, Tarija e Tiwanaku.
<b>Brasil</b> <b>(85)</b>	Aceguá, Alvorada, Amparo, Anápolis, Araraquara, Bagé, Barra do Quaraí, Barra do Ribeiro, Barueri, Bela Vista, Belo Horizonte, Belém, Bento Gonçalves, Brasília, Camaçari, Campinas, Campo Mourão, Canoas, Caxias do Sul, Contagem, Coronel Sapucaia, Cuiabá, Curitiba, Diadema, Dourados, Esteio, Florianópolis, Fortaleza, Foz do Iguaçu, Goiânia, Guaíra, Gravataí, Indaiatuba, Jaboatão dos Guararapes, Jacareí, Joinville, Juiz de Fora, Limeira, Londrina, Macaé, Mauá, Minas Gerais (Estado Colaborador), Mossoró, Niterói, Nova Iguaçu, Nova Prata, Osasco, Paranhos, Penápolis, Piracicaba, Porto Alegre, Praia Grande, Presidente Prudente, Recife, Ribeirão Preto, Rio Claro, Rio de Janeiro, Rio Grande, Sabará, Salvador, Santa Maria, Santa Rosa, Santa Vitória do Palmar, Santana de Parnaíba, Santo André, Santos, Sumaré, Suzano, São Bento do Sul, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, São Carlos, São Gonçalo, São José do Rio Preto, São Leopoldo, São Paulo, São Paulo (Estado Colaborador), São Vicente, Taboão da Serra, Uberlândia, Vespasiano, Viamão, Vitória da Conquista, Vitória e Várzea Paulista.
<b>Chile</b> <b>(23)</b>	Arica, Calama, Chillán Viejo, Concepción, Concón, Coquimbo, El Bosque, Galvarino, La Florida, Lo Prado, Los Andes, Lota, Peñalolén, Pudahuel, Puerto Montt, Quilicura, Quilpué, Rancagua, Rio Hurtado, Santiago, Talcahuano, Valparaíso e Viña del Mar.
<b>Colômbia</b> <b>(01)</b>	Medellín.
<b>Equador</b> <b>(03)</b>	Cuenca, Portoviejo e Riobamba.
<b>Paraguai</b> <b>(28)</b>	Asunción, Bella Vista, Bella Vista Norte, Cambyretá, Capiatá, Capitán Meza, Carlos Antonio López, Concepción, Coronel Florentín Oviedo, Fernando de la Mora, Hernandarias, Horqueeta, Itá, Jesús, Lambaré, Limpio, Nanawa, Pedro Juan Caballero, Pilar, Pirapó, Salto del Guaíra, San Bernardino, San Ignacio Guazú, San Lázaro, San Pablo, San Pedro de Ycuamandiyú, Villeta e Ypehú.
<b>Peru</b> <b>(27)</b>	Ácora, Arequipa, Barranco, Cabanillas, Calapuja, Carabayllo, Carmen de la Legua Reynoso, Jesús María, La Victoria, Lima, Loas Aquijes, Lurín, Nicasio, Nuevo Chimbote, Ocucaje, Ocuvi, Parcona, Paucartambo, Pimentel, Pueblo Nuevo, Puno, Santa Lucía, Santiago, Santiago – Cusco, Surquillo, Tupac Amaru Inca e Uros Chulluni.
<b>Uruguai</b> <b>(20)</b>	Artigas, Canelones, Cerro Largo, Colonia, Durazno, Flores, Florida, La Paloma, Lavalleja, Maldonado, Montevideo, Paysandú, Rivera, Rocha, Río Negro, Salto, San Carlos, San José, Tucuarembó e Treinta y Tres.
<b>Venezuela</b> <b>(14)</b>	Aricagua – Mérida, Barquisimeto, Caracas, Carirubana, Cumaná, Gaspar Marcano, Heres, Independencia, Libertador, Mérida, Padre Chien, Sifontes, Valencia e Vargas.

A consolidação de uma agenda local apresenta-se como uma das grandes características das Mercocidades, estando fortemente angariadas nas chamadas Unidades Temáticas (UT), criadas ainda em 1997 sendo molas propulsoras do trabalho cooperativo da Rede (MERCOCIDADES, 1997). Para tanto, antes de caminharmos com a explicação de suas temáticas, cumpre explanar seu quadro organizacional estipulado no artigo 13 do seu Estatuto (MERCOCIDADES, 1995, ODDONE, 2008) e esboçado na figura abaixo:

**Figura 2 – Organograma Oficial da Mercocidades**



Fonte: Site oficial das Mercocidades (2017)

- 1) Assembleia Geral de Sócios (Cúpula de Chefes de Governo): órgão máximo de deliberação e direção formado por chefes de governo das cidades (prefeitos, alcaldes e intendentes) e que se reúne uma vez ao ano no marco da Cúpula;
- 2) Conselho das Mercocidades: órgão superior e administrativo composto por duas cidades de cada país membro, uma cidade de cada país associado e a Comissão Diretiva;
- 3) Comissão Diretiva: órgão de apoio à Secretaria Executiva formada pelas cidades que exerceu, está exercendo e exercerá a chefia da Secretaria, propriamente dita;
- 4) Secretaria Executiva: instância responsável por coordenar os trabalhos do Conselho representada sempre por uma cidade com rotatividade anual;

- 5) Secretaria Técnica Permanente das Mercocidades (STPM): órgão assessor da Secretaria Executiva responsável por manter e gerir a memória institucional da Rede;
- 6) Unidades Temáticas (UTs): instâncias responsáveis pelo desenvolvimento dos temas específicos das Mercocidades.

São nas Unidades Temáticas que estão presentes os temas e a agenda institucional. Conforme aponta Fernando Santomauro, nelas ocorrem o diálogo e o intercâmbio entre as autoridades locais:

[...] a grande riqueza das Mercocidades são as Unidades Temáticas (UTs) e com o tempo fui vendo que é verdade mesmo. Por mais que outras coisas aconteçam, são nas UTs que as coisas concretas que trazem algum reflexo nas cidades acontecem de maneira mais natural e mais fácil. Um secretário vai lá e vê o que outro secretário está fazendo [...] Isso tem um impacto e faz sentido na Rede. (informação verbal).<sup>56</sup>

Ao todo, constam atualmente nas Mercocidades 22 Unidades Temáticas, Comissões e Grupos de Trabalho: Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Autonomia Gestão e Participação; Ciência Tecnologia e Capacitação; Cooperação Internacional; Cultura; Grupo de Trabalho em cultura do Esporte, a Atividade Física e a Recreação; Desenvolvimento Econômico Local; Comissão de Economia Social e Solidária; Comissão de Fomento de Negócios; Desenvolvimento Social; Comissão de Direitos Humanos; Desenvolvimento Urbano; Grupo de Descapacidade e Inclusão; Educação; Gênero e Município; Juventude; Planejamento Estratégico e Áreas Metropolitanas; Segurança Cidadã; Turismo; Integração Fronteiriça; Grupo de Comunicação (GOMES, 2015).

No próprio Estatuto das Mercocidades já foram estabelecidas suas prioridades em três grandes áreas: institucional – robustecer e dissipar o trabalho da Rede –; relacionamento e cooperação – estabelecer parcerias com outros entes, instâncias e atores –; e políticas municipais – fortalecer a comunicação interna e as políticas públicas. Segundo afirmam Nahuel Oddone, Leonardo Granato e Susana Durán (2006), estavam presentes nas diretrizes municipais integracionistas o aumento do reconhecimento perante o Mercosul, o estímulo às Unidades Temáticas e o potencializar dos recursos humanos e administrativos das cidades.

Desde cedo as Mercocidades já começaram a mostrar resultados em projetos referentes à sua agenda, pois ainda na Gestão de Montevideu (1998-1999) cidades como Rio de Janeiro, Mar del Plata, Tucumán, Concepción, Córdoba, Porto Alegre, Florianópolis, Rosário, Rio Cuarto e La Plata estruturaram iniciativas em torno de alguns temas centrais mencionados no parágrafo anterior (MERCOCIDADES, 1999). Entretanto, somente em 2003 cogitou-se

<sup>56</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 17 de fevereiro de 2017 em São Paulo por Fernando Santomauro, Coordenador de Relações Internacionais da Prefeitura Municipal de Guarulhos (2009-2016), Ex Presidente do Fórum Nacional de Gestores e Dirigentes Municipais de Relações Internacionais (FONARI). Áudio original disponível.

estabelecer um Plano de Trabalho composto por quatro eixos fundamentais, quais sejam: Integração Social e Produtiva; Fortalecimento Institucional; Visibilidade; Relacionamento Externo.

Interessante ressaltar o fato do Plano de Trabalho ser pensado e elaborado no início da década de 2000, período justamente da passagem, conforme consta na própria documentação da Rede, de um Mercosul Comercial para outro Mercosul Integral (MERCOCIDADES, 2004, p. 06) respaldado justamente após o Consenso de Buenos Aires (2003). Consequentemente, as diretrizes propostas em 2004 continuaram com o passar dos anos, algo que pode ser observado nos Planos de Trabalho para os biênios seguintes: 2004-2005, 2009-2010, 2011-2012, 2013-2014 e 2014-2015 (MERCOCIDADES, 2005, 2010, 2012, 2014, 2015).

Com relação aos biênios citados, em um primeiro momento a preocupação centrou-se na dimensão política, operativa, de vinculação com o bloco regional e de cooperação com outros fóruns. Em seguida, confluindo com a época em que o município de Morón, na Argentina, coordenava a Rede (2006-2008), os principais focos estavam nos desdobramentos do FCCR e no fomento de uma cidadania mercosulina, a qual tinha claro proposto de aproximar o Mercosul das pessoas, sendo os governos locais as esferas responsáveis para tanto. Até 2010 tínhamos o seguinte cenário:

[...] as temáticas de maior atenção e desenvolvimento foram aquelas reconhecidas como prioritárias pelas Mercocidades, foram lideradas por governos locais, os quais desde sua gestão das políticas locais lograram obter uma projeção e uma incidência na agenda regional. São elas: capacitação, direitos humanos, igualdade de gênero, ambiente e desenvolvimento sustentável, integração produtiva regional, cidadania regional, cultura e desenvolvimento econômico local (MERCOCIDADES, 2010, p. 51, tradução nossa).

Na Gestão de Belo Horizonte (2010-2011) decidiu-se realizar uma Planificação Estratégica em parceria com outra instituição denominada Fundação Dom Cabral para: 1) fortalecer a Rede (gestão, personalidade jurídica, atualização dos membros), 2) aprofundar o espaço consolidando os êxitos para o futuro e 3) ampliar as Mercocidades alcançando diferentes níveis de governo da região. Posteriormente, na Gestão de Porto Alegre (2013-2014) delinear-se integração fronteiriça, desenvolvimento sustentável e participação cidadã como temáticas centrais de trabalho das localidades.

A última atualização desse quadro deu-se na Gestão de Rosário (2014-2015), quando ficou decidida sua operacionalização em cinco eixos<sup>57</sup>, destrinchando-os entre as diversas Unidades Temáticas:

---

<sup>57</sup> Em momento posterior, quando da exposição do FCCR, ficará claro que este também operacionalizou sua atuação com base em Planos de Trabalho e Eixos de Ação. Por ora, é salutar afirmar que a partir de 2011-2012

**Eixo “Integração Produtiva”** O eixo agrupou o trabalho das Unidades Temáticas e Comissões convocadas: a de Ciência, Tecnologia e Capacitação; Turismo; Desenvolvimento Econômico Local e suas Comissões de Fomento de Negócios e Economia Social e Solidária.

[...]

**Eixo “Sustentabilidade”** As cidades participantes das Unidades Temáticas de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Desenvolvimento Urbano; e Planificação Estratégica, que participaram das atividades do Eixo, destacaram que os governos locais têm um papel determinante para garantir direitos vinculados ao ambiental e à qualidade de vida de seus habitantes, em um âmbito de equidade e inclusão social.

[...]

**Eixo “Inclusão Social”** Do eixo formaram partes as unidades temáticas de Cultura, Desenvolvimento Social, Educação, Segurança Cidadã e os grupos de trabalho de Esporte e Deficiência Física.

[...]

**Eixo “Cidadania Regional”** O eixo temático de Cidadania Regional esteve formado pela Comissão de Direitos Humanos, e as unidades temáticas de Autonomia, Gestão e Participação, Gênero e Município, Juventudes e Integração Fronteiriça.

[...]

**Eixo “Cooperação Internacional e Comunicação”** O eixo incluiu a UT de Cooperação Internacional e ao Grupo de Comunicação e no mesmo se expôs a necessidade de abrir mais os espaços de Mercocidades à sociedade civil [...] (MERCOCIDADES, 2015, p. 37, 43, 45, 49 e 53).

Como reflexo de uma agenda ampla e próxima ao local, as Mercocidades estabeleceram uma série de parcerias com outras instituições. Uma pergunta em relação a esse aspecto consta no Questionário (Pergunta n. ° 21 – Apêndice C) e algumas respostas enviadas ao autor devem ser aqui consideradas. Segundo aponta Gabriela Tedeschi Cano: “A União Europeia colaborou e colabora de maneira efetiva para a realização de muitos projetos e ações. Um exemplo disso é o projeto IN: Inovação e Coesão, que ainda conta com a Intendência de Montevideú, a Fundação Tiau (Argentina), Racine (França) e Iheal Local (França)”<sup>58</sup>.

De fato, o diálogo constante entre as cidades sul-americanas e seus pares europeus deu-se desde o início dos trabalhos da Rede (MERCOCIDADES 1996, 1999, 2004, 2016). Enfatiza-se o contato com as Eurocities<sup>59</sup>, o Comitê das Regiões (CR), o Programa URB-AL e o Projeto AL-LAS<sup>60</sup>. As Eurocidades são a Rede das grandes cidades europeias contando com 180 membros efetivos e parceiros, o CR é o canal de representação subnacional da União Europeia (JUNQUEIRA, 2014), a iniciativa URB-AL também é desenvolvida pela UE para intensificar a ligação entre cidades europeias e latino-americanas na troca de experiências de

---

a Rede começou a trabalhar com a própria agenda do Foro de maneira mais profícua e de coadunação, mostrando certa busca por trabalhos conjuntos entre ambos.

<sup>58</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 21 de janeiro de 2017 por Gabriela Tedeschi Cano, Subsecretária de Relações Internacionais na Universidad Nacional del Comahue, em Neuquén, Argentina, e Pesquisadora do Centro de Estudos de Integração Regional na mesma instituição.

<sup>59</sup> Mais informações podem ser encontradas diretamente no site oficial: <[www.eurocities.eu/#](http://www.eurocities.eu/#)>.

<sup>60</sup> Mais informações podem ser encontradas diretamente no site oficial: <[www.proyectoallas.net/](http://www.proyectoallas.net/)>.

políticas urbanas (LAISNER, 2009) e, por fim, o AL-LAS é a Aliança Eurolatinoamericana de Cooperação entre Cidades coordenada pelo Governo da Cidade do México que impulsiona projetos de cooperação internacional entre entidades locais, destacando-se a participação de Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Minas Gerais (Brasil), Lima (Peru), Madrid (Espanha), Medellín (Colômbia), Montevidéu (Uruguai), Paris (França) e Quito (Equador).

Nesse âmbito e conforme apontado por Gabriela Cano e ratificado por María del Huerto Romero<sup>61</sup>, o Projeto IN: Inovação e Coesão Social <sup>62</sup> representa um dos grandes triunfos das Mercocidades cujos trabalhos começaram a ser desenvolvidos em 2009 com financiamento europeu, mas desde 2012 conta com orçamento total vinculado somente à Rede para efetivação de cooperação sul-sul. Já desenvolveu aproximadamente 80 projetos desde o início das atividades nas mais diversas áreas como cultura, inclusão social, cidadania regional e economia solidária contando com apoio direto de setores da sociedade civil e das universidades. Ademais e em específico no caso espanhol, a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) também se estabeleceu como um parceiro ativo das Mercocidades principalmente envolvendo a temática de integração fronteiriça.

Como parceiros internacionais para além da esfera europeia mencionamos a Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) <sup>63</sup>, o Fórum Social Mundial, o Fórum de Autoridades Locais para Inclusão Social e Democracia (Rede FAL), a Rede Andina de Cidades, a Federação Latino-americana de Cidades Municípios e Associações (FLACMA), a União de Cidades Capitais Ibero-Americanas (UCCI), o Foro Ibero-americano de Governos Locais, o Fórum Mundial de Autoridades Locais Periféricas para Metrôpoles Solidárias (FALP) e a Organização das Nações Unidas (ONU) em duas frentes principais: Conferência sobre Mudanças Climáticas (COP 21) e Conferência sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) (MERCOCIDADES, 2004, 2009, 2010, 2015, 2016). Em alguns casos como CGLU, FLACMA e UCCI, o intuito das Mercocidades é angariar espaços de diálogo e, principalmente, representação perante outras instâncias, sejam elas governos nacionais e instituições internacionais multilaterais. Em outros como Rede FAL, FALP, COP

---

<sup>61</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 10 de agosto de 2017 por María del Huerto Romero, Professora Titular da Faculdade de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Nacional de Rosário (UNR) e Ex Coordenadora de Cooperação Internacional do Município de Rosário, Argentina.

<sup>62</sup> Mais informações podem ser encontradas diretamente no site oficial: <[www.inmercociudades.org/](http://www.inmercociudades.org/)>.

<sup>63</sup> Mais informações podem ser encontradas diretamente no site oficial: <[www.uclg.org/](http://www.uclg.org/)>.

21 e Habitat III objetiva-se tratar de uma agenda mais específica da Rede acompanhando as tendências conjunturais e levando à cabo projetos através das Unidades Temáticas.<sup>64</sup>

Também é interessante mencionar as parcerias realizadas pelas Mercocidades com algumas universidades notadamente brasileiras, argentinas e uruguaias (DESSOTTI, 2011, MERCOCIDADES, 2004, 2005, 2011, 2013, 2017a):

- a) Universidade de la República (Uruguai);
- b) Universidade Nacional de Rosário (Argentina)
- c) Universidade Estadual de Campinas (Brasil)
- d) Associação de Faculdades e Escolas de Arquitetura das Universidades Públicas do Mercosul;
- e) Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC – Brasil);
- f) Universidade Estadual Paulista (Brasil);
- g) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Brasil)
- h) Universidade de Buenos Aires (Argentina)
- i) Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (Brasil);
- j) Universidade de La Plata (Argentina);
- k) Centro de Formação para a Integração Regional (CEFIR – Uruguai).

Embora sejam mencionadas 11 instituições de ensino ou centros acadêmicos, são escassos os números de projeto estabelecidos que aumentaram a representação das Mercocidades (informação verbal).<sup>65</sup> Dentre todos, podemos sublinhar a parceria com a AUGM, composta por 28 universidades públicas, o CEDEC e a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Em parceria com o CEDEC foi realizado o Curso sobre Integração Regional, Governos Locais e Sociedade Civil destinado a gestores públicos locais das Mercocidades e realizado à distância. Karina Mariano e Marcelo Mariano, Armando Gallo Yahn Filho e Maurício Fronzaglia e Luiz Eduardo Wanderley foram os autores de três módulos do curso no ano de 2006.<sup>66</sup> Por sua vez, à época da Gestão de Belo Horizonte (2010-2011) e segundo afirma Márcio Lacerda, então Prefeito e Secretário Executivo das Mercocidades:

---

<sup>64</sup> Diversas informações sobre as organizações aqui mencionadas – CGLU, FAL, FALP, ONU – podem ser encontradas diretamente no site da Coordenadoria de Relações Internacionais da Prefeitura Municipal de Guarulhos (Balanço 2000-2016): <<http://balancocri.wixsite.com/balanco>>, ainda disponível e acessado no início de 2019.

<sup>65</sup> Além das análises dos documentos e informes das Mercocidades, tal constatação foi confirmada por um(a) funcionário(a) que trabalhou na área de Relações Internacionais na Prefeitura de Santo André em entrevista concedida ao autor em 19 de maio de 2017, ocasião em que fora solicitado anonimato.

<sup>66</sup> Os módulos do 2º Curso sobre Integração Regional, Governos Locais e Sociedade Civil da parceria entre Mercocidades e CEDEC podem ser encontrados diretamente no site das Mercocidades.

[...] a Prefeitura, buscando um corpo técnico capacitado para conduzir esta tarefa, firmou uma parceria com o Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), responsável por um dos melhores programas de graduação em Relações Internacionais do Brasil. Assim, professores e alunos de tal departamento se envolveram e atuaram como assessores e assistentes, somando esforços com os colaboradores da Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais. (MERCOCIDADES, 2011, p. 10-11).

Por fim, e não menos importante em se tratando de vínculos interinstitucionais, as Mercocidades sempre tiveram um olhar mais atento à nossa região, tanto na tentativa de estabelecer vínculos com outros blocos regionais, a exemplo da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), quanto no estímulo a diálogos mais efetivos com outras instâncias mercosulinas: Parlasul, FOCEM, Instituto Social do Mercosul, FCCR e Cúpulas Sociais do Mercosul. Em sua grande maioria, tais vínculos são realizados com organismos criados na nova onda integracionista da década de 2000 – a exemplo dos próprios Parlasul e FOCEM gerados a partir do Plano de Trabalho 2004-2006 proposto pelos então presidentes Kirchner e Lula (VÁZQUEZ; BRICEÑO RUIZ, 2009) –, justamente porque fazem jus à integração política e social, além de comercial, evidentemente, traços marcantes do tipo de relacionamento regional que as Mercocidades buscam desde seus primórdios.

Para além da seara de vínculos intra e interinstitucionais, é nosso dever salientar e mencionar algumas problemáticas vividas pelas Mercocidades ao longo do seu desenvolvimento. O primeiro problema a ser retratado relaciona-se à diferença entre o que está no papel e a prática. Teoricamente, a emergência dos atores locais no Cone Sul, conforme sustenta Maria del Huerto Romero (2004), apresentou uma dimensão horizontal de cooperação e alianças. Ainda assim, na concepção das redes de cidades consta o princípio de horizontalidade em que todos os membros se juntam em busca de um bem comum e de solução para problemáticas similares (ZABALZA, 2010, p. 46). Entretanto, segundo afirma Débora Prado (2009), empiricamente, algumas cidades de maior porte e/ou que coordenam as Unidades Temáticas acabam por se destacar no arranjo de trabalhos internos. Neste aspecto vale pontuar algumas respostas do Questionário (Pergunta n.º 8 – Apêndice C) interrogando quais foram e são os atores subnacionais mais atuantes nas Mercocidades. Novamente para Gabriela Tedeschi Cano: “As cidades capitais e também as cidades maiores sempre tiveram uma participação importante. É preciso destacar aquelas que fundaram a Rede: Assunção, Rosario, La Plata, Córdoba, Buenos Aires, Florianópolis, Porto Alegre, Curitiba, Rio de



Janeiro, Brasília, Salvador e Montevideu.”<sup>67</sup> Já Marina Morais de Andrade pontua Montevideu como fundamental na condução da Secretaria Permanente<sup>68</sup>, enquanto Armando Gallo Yahn Filho reitera a importância de São Paulo e Buenos Aires<sup>69</sup> e Vanessa Marx inclui Rosário e Porto Alegre<sup>70</sup>.

No geral, para María del Huerto Romero, cidades grandes e médias, além das capitais dos países, são as mais atuantes nas Mercocidades<sup>71</sup>. Para os municípios de menor porte a atuação via Rede torna-se mais efetiva quando há vontade política por parte dos gestores ou convergência de temas e agendas entre eles e a instituição, a exemplo das cidades pequenas fronteiriças. Como complementos dessa afirmação, mencionamos três respostas ao Questionário. Para Lautaro Lorenzo: “[...] Porto Alegre, Belo Horizonte, Sao Paolo, Osasco, Guarulhos, Sao Bernardo do Campo, Quilmes, Cordoba, San Antonio de Areco, Santa Fe, Rosario, Junin, Esteban Echeverria, Moron, Tandil, Montevideo, Canelones, Maldonado, Asuncion, El Bosque (Chile) (sic).”<sup>72</sup> Nas palavras de Joséli Gomes: “Municípios como Porto Alegre, Belo Horizonte, Guarulhos, Osasco, Rosario (AR), Esteban Echeverría (AR), Montevideo (UY), Canelones (UY), dentre outros.”<sup>73</sup> E segundo Leonardo Mèrcher:

Em minhas observações seriam respectivamente, de 1995 a 2014, Buenos Aires, Montevideo, São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Cordoba, Recife e Campinas. Já as que mais coordenaram unidades temáticas e encontros: Montevideo, Porto Alegre, Buenos Aires, Belo Horizonte e Córdoba. Também sempre me deparei com boa participação de Rosario, Salto, Entre Rios, Jujuy, ABC paulista e Guarulhos. [...].<sup>74</sup>

Não podemos afirmar que as cidades capitais e grandes são as responsáveis pelo menor envolvimento das pequenas. Contudo, na medida em que há um discurso

---

<sup>67</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 21 de janeiro de 2017 por Gabriela Tedeschi Cano, Subsecretária de Relações Internacionais na Universidad Nacional del Comahue, em Neuquén, Argentina, e Pesquisadora do Centro de Estudos de Integração Regional na mesma instituição.

<sup>68</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 22 de fevereiro de 2017 por Marina Morais de Andrade, ex Assessora de Relações Internacionais da Prefeitura de Guarulhos.

<sup>69</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 22 de junho de 2017 por Armando Gallo Yahn Filho, Professor de Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e pesquisador da área.

<sup>70</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 24 de julho de 2017 por Vanessa Marx, Professora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

<sup>71</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 10 de agosto de 2017 por María del Huerto Romero, Professora Titular da Faculdade de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidad Nacional de Rosário (UNR) e Ex Coordenadora de Cooperação Internacional do Município de Rosário, Argentina.

<sup>72</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 15 de agosto de 2017 por Lautaro Lorenzo, Subsecretário da Agência para o Desenvolvimento Sustentável do município de Esteban Echeverria, Argentina.

<sup>73</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 20 de julho de 2017 por Joséli Gomes, Professora Adjunta do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande (FURG), Assessora da Prefeitura Municipal de Porto Alegre junto às Mercocidades (2013-2016).

<sup>74</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 30 de julho de 2017 por Leonardo Mèrcher, Professor de Relações Internacionais e Ciência Política no Centro Universitário Internacional (UNINTER) e na Universidade Positivo. Pesquisador no Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade Federal do Paraná (NEPRI/UFPR) com pesquisas voltadas à internacionalização de cidades paranaenses.

universalizante, uma política de progressivo aumento de seus membros e a tentativa de estimular maior horizontalização nas tomadas de decisão, devemos questionar essa disparidade apresentada e colocá-la como um dos problemas a serem solucionados pela Rede nos próximos anos. As palavras de um gestor subnacional argentino entrevistado pelo autor – pelas quais fora pedido anonimato – são necessárias aqui, pois fica claro existir uma centralização de poder entre os próprios atores subnacionais:

O que acontece [...] o que eu vivi, o que eu experimentei, é que na realidade e muitas vezes as instâncias da Rede de Mercocidades, principalmente a Secretaria Técnica de Mercocidades que fica sob o comando de Montevideu...**tem um conceito de “integração de elite”.** [...]. **Rosário, Montevideu, Tandil, Buenos Aires...aí... uma integração para poucas cidades.** Um grande número na cota, mas as decisões sejam concentradas em poucas pessoas. [...] O time joga aí, todos tem a camisa verde e amarela, todos tem a camisa das Mercocidades, mas os artilheiros são estes. [...] **E por que isso acontece e por que continua? [...] Porque a maioria das cidades não tem experiência internacional, não tem know-how de como fazer, não tem equipe, não sabe, então eles vão peregrinando à Meca (Montevideu).** [...] (informação verbal, grifo nosso).

Sobre o ponto da Rede ter um grande número na cota repousa outro problema, seja ele o baixo percentual de pagamentos das anuidades. Conforme visto anteriormente, desde os primórdios sempre houve um alargamento das Mercocidades, algo que não foi acompanhado no viés financeiro. No artigo 2º do seu Regulamento Interno são fixados valores de contribuição anual em função do tamanho populacional das cidades, variando de 100 até 2000 dólares. A título de curiosidade, em 2000 somente 16 dos então 44 membros estavam pagando a cota, em 2005 esse número passou para 51 totalizando 33% do total de membros. Por sua vez, em 2007 a Rede continuou com seu objetivo de ter ao menos 30% das cidades com arrecadação e conseguiu 61 pagamentos, mas no biênio 2010-2011 o montante caiu para 22%. Isso ocasionou um *déficit* financeiro em 2012 em virtude de atrasos e problemas bancários. Tal realidade mudou em 2014, ano em que as Mercocidades mostraram saldo na casa dos 45 mil dólares e, conforme consta no relatório financeiro de 2018, finalizou-se o período com saldo positivo de aproximadamente 111 mil dólares.

**Tabela 1 – Histórico Financeiro da Mercocidades**

<b>Período</b>	<b>SE</b>	<b>Cuotas</b>	<b>Miembros</b>	<b>Cobro</b>	
1995-1996	Asunción	sin datos	12	0	%
1996-1997	Porto Alegre	sin datos	21	0	%
1997-1998	Córdoba	16	33	48	%
1998-1999	Montevideo	9	46	20	%
1999-2000	Belo Horizonte	19	65	29	%
2000-2001	Rosario	27	78	35	%
2001-2002	Valparaíso	19	85	22	%
2002-2003	Asunción	30	97	31	%
2003-2004	Montevideo	38	123	31	%
2004-2005	Buenos Aires	51	138	37	%
2005-2006	Santo André	65	161	40	%
2006-2007	Morón	61	181	34	%
2008-2009	Canelones	72	196	37	%
2009-2010	Rosario	38	213	18	%
2010-2011	Belo Horizonte	48	230	21	%
2011-2012	Montevideo	13	261	5	%
2012-2013	Quilmes	35	272	13	%
2013-2014	Porto Alegre	36	283	13	%
2014-2015	Rosario	28	293	10	%
	<b>Presidencia</b>				
2015-2016	Sao Paulo	37	303	12	%
2016-2017	Santa Fe	28	323	9	%
2017-2018	Córdoba	35	341	10	%
		35	<b>Promedio</b>	25	%

Fonte: Informe da Presidência e da STPM (MERCOCIDADES, 2018, p. 149)

A Tabela 1 acima mostra o histórico de cobranças, tendo uma média de 25% de pagamentos efetivados, algo que, em geral, deve ser considerado como baixo. Assim, a carência relativa de recursos pode se mostrar como um empecilho à instituição, conforme assinala Mercedes Botto quando questionada sobre os problemas do Mercosul: “Faltam dois ingredientes de êxito para qualquer processo de integração: dinheiro e vontade política. Não tem dinheiro, pois esses foros são espaços sem dinheiro e ser recursos. [...] Então o que existe é um espaço vazio de conteúdo.” (informação verbal)<sup>75</sup>. No caso das Mercocidades, a vontade política sempre esteve presente, o que se mostra com reticências acaba sendo o caráter financeiro limitador de certas iniciativas e projetos. Assim, a escassez de recursos econômicos de alguns municípios, sobretudo destinados à área de relações internacionais e ainda mais

<sup>75</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 16 de novembro de 2016 em Buenos Aires por Mercedes Botto, Professora Titular de Ciência Política da Universidade de Buenos Aires (UBA) e de Relações Internacionais e Políticas Sociais da Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais (FLACSO) Áudio original disponível em espanhol.

visível em pequenas cidades, representa um obstáculo para a continuidade de participação na Rede (GUIMAREY, 2016, p. 63).

Tal realidade faz da Rede Mercocidades uma ampla dinâmica de troca de experiências e de debates, mas não de fontes de financiamento. Complementando esse ponto, vale ressaltar os dizeres de Leonel Leal:

O entendimento que a gente [Prefeitura Municipal de Salvador] teve era de que, sim, era possível discutir turismo no âmbito das Mercocidades... era possível discutir a participação da juventude... era possível discutir educação [...] Mas tudo isso resultaria em discussão, **a gente não encontrou naquele momento [meados dos anos 2000]... nenhuma plataforma que permitisse sair da discussão para elaborar projetos conjuntos, apresentar e captar recursos.** (informação verbal, grifo nosso).<sup>76</sup>

Essa questão, mesmo que de maneira tangente, é salientada também por María Gabriela Basualdo, chegando a afirmar que as Mercocidades nasceram como espaço político e, por isso, sofrem de certas debilidades inerentes a quaisquer instituições dependentes de terceiros, a exemplo de todas as instituições não centrais do Mercosul. Em primeiro lugar, as cidades padecem pela alternância de poder – nos casos brasileiro e argentino há trocas no poder executivo municipal a cada quatro anos – e, em segundo, carecem de recursos humanos qualificados, gerando falta de seguimento nas atividades propostas (informação verbal)<sup>77</sup>.

Um outro problema não circunscrito apenas às Mercocidades, mas sim a qualquer iniciativa ou organização subnacional, relaciona-se ao princípio de *stop and go* das políticas municipais. Conforme aponta Tullo Vigevani (2006) e ratifica Maria Clotilde Ribeiro (2009), a agenda subnacional acaba por estar voltada a temas concernentes à realidade local – convênios tecnológicos, cooperação técnica, turismo, dentre outros – e não se relaciona em sua grande maioria às questões de alta política relacionadas à política externa do governo nacional. O resultado dessa soma das dificuldades apresentadas nos dois últimos parágrafos é, muitas vezes, a ineficácia de projetos seja pela falta de dinheiro e/ou pela deficiência de apoio de outros níveis governamentais.

Um exemplo efetivo exposto encontra-se no acompanhamento das atividades das 22 Unidades Temáticas (UTs), Comissões e Grupos de Trabalho das Mercocidades. A Rede estipula um *ranking* de acompanhamento de cada uma das instâncias citadas considerando seus planos, atividades, produtos e participações ao longo do período de um ano. A partir da

---

<sup>76</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 26 de setembro de 2017 em Salvador por Leonel Leal, Diretor do Centro de Estudos e Estratégias em Relações Internacionais (CEERI) e Secretário de Relações Internacionais da Prefeitura de Salvador, Bahia (2005-2012). Áudio original disponível.

<sup>77</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 23 de agosto de 2017 via Skype por María Gabriela Basualdo, Diretora de Relações Internacionais da Província de Corrientes, Argentina (1989-atual).

somatória desses quesitos, elas se enquadram em cinco patamares: proativo, ativo, mínimo, paralisado e sem qualificação, conforme demonstrado na tabela abaixo:

**Tabela 2 – Ranking e Avaliação das UTs da Mercocidades**

Instancia Temática	Plan	Actividades	Productos	Participación	Total	Categoría
Ambiente y Desarrollo Sostenible	2	2	1	2	7	Proactivo
Autonomía, Planificación y Gestión Municipal	2	0	0	1	3	Mínimo
Ciencia, Tecnología y Capacitación	1	1	1	1	4	Mínimo
Cultura	1	1	1	2	5	Activo
Grupo de trabajo en Cultura del deporte, la actividad física y la recreación	2	0	0	0	2	Paralizado
Desarrollo Económico Local	2	1	0	1	4	Mínimo
Comisión de economía Social y Solidaria	0	0	0	0	0	Paralizado
Comisión de Fomento de Negocios	0	1	1	1	3	Mínimo
Desarrollo Social	2	1	0	0	3	Mínimo
Comisión de Derechos Humanos	0	1	1	1	3	Mínimo
Desarrollo Urbano	2	0	0	0	2	Paralizado
Educación	1	0	0	1	2	Paralizado
Género y Municipio	0	2	1	1	4	Mínimo
Juventud	2	1	1	2	6	Activo
Planificación Estratégica y áreas metropolitanas	2	2	1	2	7	Proactivo
Turismo	2	2	1	2	7	Proactivo
Seguridad Ciudadana	0	1	0	0	1	Paralizado
Grupo de Comunicación	2	2	2	2	8	Proactivo
Cooperación Internacional	s/c	s/c	s/c	s/c	s/c	S/calificar
Grupo de discapacidad e Inclusión	2	2	2	2	8	Proactivo
Integración Fronteriza	0	0	0	0	0	Paralizado

Fonte: Informe da Presidência e da STPM (MERCOCIDADES, 2018, p. 111)

A análise não deve se centrar nas diferenças de patamares de cada uma das instâncias, pois há anos em que o trabalho de uma UT, por exemplo, se desenvolve mais do que em outros. A grande questão aqui é verificar como há uma discrepância entre elas considerando que algumas conseguem em média um resultado prático a cada dois meses enquanto outras – vide Comissão de Economia Social e Solidária; Desenvolvimento Urbano; Educação, Segurança Cidadã; Integração Fronteiriça, por exemplo – desenvolveram nenhum efeito evidente dos seus trabalhos. Soma-se a isso o fato de haver periodicamente troca de cidades coordenadoras e subcoordenadoras das UTs, acentuando ainda mais o *stop and go*.

Embora já previamente assinalado, o último problema a ser mencionado faz jus à questão institucional, posto que a Rede não possui vínculos formais com o Mercosul, ou seja, não detém nenhum poder decisório ou de consulta obrigatória perante as instâncias intergovernamentais do bloco. Considerando o nascedouro na década de 1990 e o histórico das Mercocidades analisados na presente subseção, pode-se afirmar que não era possível a consecução de um órgão subnacional no interior do organograma do Mercosul nos moldes em que fora pensada e articulada a Rede, ou seja, um movimento de contestação à ordem política vigente à época.

Como consequência desse processo tem-se um relativo paradoxo. Se, por um lado, tal trajetória proveu maior autonomia às cidades estando atreladas politicamente muito mais à Montevideu – onde está a sede central das Mercocidades –, por outro ocasionou problemas de legitimidade perante e para o próprio Mercosul, o qual não se desvencilha do Estado Gerente – centralizador e com perda restrita de soberania (VENTURA, 2005) – que não permite aumentar a representatividade de participação de outros setores, incluindo o subnacional (MEDEIROS et al, 2010; JUNQUEIRA; LUCIANO, 2014).

Na Ata de Fundação consta que as Mercocidades são uma instância intermunicipal com objetivo de lograr participação ativa no Mercosul. Ainda assim, no mesmo documento aparece o seguinte trecho: “o reconhecimento desta participação na estrutura do Mercosul, perseguindo a co-decisão nas áreas de sua competência” (ODDONE, 2008, p. 90, tradução nossa). A vontade política da Rede teve como um dos grandes objetivos levar as demandas locais à esfera regional e, concomitantemente, barganhar por poderes decisórios nesse âmbito. Já fora dito no parágrafo anterior que, por parte da instituição, isso nunca veio a ocorrer na prática. De certa forma, pensando-se na hipótese das Mercocidades serem uma instituição formal do bloco, isso diminuiria sua margem de atuação e a enfraqueceria.

Relacionando alguns dos problemas citados, as palavras de Regina Laisner são interessantes para serem apresentadas aqui: “Mercocidades teriam mais [...] ou menos vantagens estando submetidos ao Mercosul? Acho que, nos moldes em que o Mercosul está, teria mais desvantagens [...]. Mas não dá para dizer que isso é só por uma questão da dimensão política, a dimensão econômica é fundamental.” (informação verbal)<sup>78</sup>. Assim, não devemos pensar a questão subnacional na região somente por uma via, e sim em múltiplas dimensões, as quais

---

<sup>78</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 27 de novembro de 2017 em Franca, São Paulo, por Regina Laisner, Professora Assistente Doutora da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista (FCHS/UNESP/Franca), coordenadora do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (NEPPs) na mesma instituição atuando nas áreas de integração regional e atuação internacional de cidades. Áudio original disponível.

abrangem as diversas temáticas retratadas anteriormente. Tem-se, no Mercosul, um acúmulo de centralização política e carência de repasses econômicos, os quais foram muito comentados à época da criação do FOCEM.

A par dessa realidade, mesmo assim, as Mercocidades se consolidaram como peça fundamental para o avanço da agenda subnacional no Mercosul, fato confirmado em 2000, quando da criação de uma outra organização subnacional, a REMI, anos mais tarde substituída pelo FCCR.

### **3.3 Da tentativa frustrada à institucionalização subnacional: os casos da Reunião Especializada de Municípios e Intendências do (REMI) e do Foro Consultivo de Municípios, Estados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR)**

Passados cinco anos de funcionamento da Rede Mercocidades, em 2000, através da Resolução n.º 90/00 do Grupo Mercado Comum (GMC), foi criada a Reunião Especializada de Municípios e Intendências do Mercosul (REMI) com o objetivo de promover a cooperação e o diálogo entre as autoridades de nível municipal dos Estados Partes do bloco – à época Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai –, os quais seriam os designadores dos representantes municipais que comporiam a organização, sendo que sua primeira reunião constitutiva só ocorreu no início de 2001. Tornou-se operante pelo período de quatro anos, até 2004, ano em que o Foro Consultivo de Municípios, Estados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) foi formalmente criado substituindo a própria Reunião Especializada, embora somente tenha iniciado suas atividades em 2007.

Representou uma proposta da chancelaria argentina e foi o relativo corolário de reivindicações das Mercocidades:

Não obstante o avanço que representa a criação da Rede de Mercocidades no que se refere à participação de unidades subnacionais no processo de integração, ainda se encontrava pendente a necessidade de um espaço de representação dentro da estrutura jurídico-administrativa do Mercosul para os governos subnacionais. Foi assim que no ano 2000 foi criada a Reunião Especializada de Municípios e Intendências – REMI – [...] Desta maneira que se logrou um dos principais pedidos planteados por parte da Rede desde sua origem, qual seja o fato de incorporar os municípios e prefeituras na própria estrutura jurídica do bloco regional Mercosul. (GANGANELLI, 2007, p. 05-06, tradução nossa).

Devido ao seu curto período de funcionamento, são escassos os materiais e as fontes disponíveis sobre a REMI. Vale dizer que as Reuniões Especializadas fizeram parte do quadro organizacional do Mercosul tendo sido estabelecidas ainda em 1991 e 1994 através do Regulamento Interno do GMC e do Protocolo de Ouro Preto, respectivamente (ODDONE,

2008), estando diretamente vinculadas aos Subgrupos de Trabalho e Grupos *Ad Hoc* do bloco, sendo imperativo ao menos analisar brevemente seu breve histórico, no caso da REMI, por ter sido o primeiro espaço de articulação dos governos locais na estrutura institucional mercosulina. Segundo Fabiana Dessotti (2009, p. 15) foram efetuadas sete reuniões no âmbito da Reunião Especializada: “Assunção (2001), Montevidéu (2001), Mar del Plata (2002), Rio de Janeiro (2002), Assunção (2003), Montevidéu (2003) e Buenos Aires (2004).”.

A partir de 2002 ela passou a emanar recomendações ao Foro de Consulta e Concertação Política do Mercosul (FCCP) vinculado ao Conselho Mercado Comum (CMC), dificultando ainda mais a burocratização intra-bloco. As próprias autoridades da REMI estavam cientes desses problemas, afirmando que a complexidade do Mercosul e a diversidade de seus organismos dificultavam a circulação de informações e seus trabalhos (REMI, 2003a)<sup>79</sup>. Nesse sentido Alberto Kleiman (2004, p. 100-101) demonstra um problema central no funcionamento da REMI, qual seja ficar dependente de uma instância intermediária do Mercosul e longe dos centros de decisão, o que acabou gerando falta de vontade política por parte dos gestores locais em participar de suas reuniões. Baixa efetividade, falta de clareza em seu papel, burocratização dos debates e lentidão dos processos decisórios acabaram por esvaziar a entidade.

No geral quem participava, mesmo que precariamente, da entidade eram as cidades que já faziam parte da Mercocidades, havendo destaque para as cidades grandes e/ou capitais, uma vez que tais governos locais desembolsavam recursos próprios e não contavam com outros financiamentos para se articularem na REMI. Considerando algumas de suas atas de reunião, podemos avultar as seguintes participações: Buenos Aires, Rosário, Mar del Plata, La Plata, Quilmes, Malvinas, Comodoro Rivadavia e Morón por parte da Argentina; Porto Alegre, São Paulo, Rio de Janeiro, João Pessoa, Uberlândia, Santo André, São Carlos, Juiz de Fora, Campinas e Belo Horizonte por parte do Brasil; Assunção, Fernando de la Mora, Limpio, Villarrica, e Capiatá por parte do Paraguai; Montevidéu, Salto e Paysandú por parte do Uruguai, além de autoridades governamentais e locais de países associados ao bloco como Bolívia, Chile e Peru (REMI, 2001a, 2001b, 2002, 2003a, 2003b, 2004).

A inserção da Rede no interior da REMI aconteceu de maneira intensa. Todavia, a ótica intergovernamental e a carência de apoio político dada à Reunião Especializada

---

<sup>79</sup> Em 2003 a Delegação Uruguia fez a proposta de criação de uma Oficina Técnica da REMI para funcionar em Montevidéu e contar com o suporte da Secretaria Técnica Permanente das Mercocidades (STPM). Devido ao seu curto período de atuação, isso nunca veio a ocorrer na prática. Inclusive, conforme será observado, a geração de um departamento técnico também se estabeleceu como bandeira do FCCR para organização das informações internas e articulação entre os membros.



acabaram por decretar seu fim. Para Daiana Ferraro, a REMI tornou-se um espaço vazio porque não correspondeu aos anseios dos organismos subnacionais. Por exemplo, as Mercocidades queriam um espaço de co-decisão no Mercosul, o que não ocorreu na prática. “Em 2004 a REMI não gerava e não era um espaço relevante, era um pouco caótica, porque iam todos que queriam...” (informação verbal)<sup>80</sup>, ou seja, não havia muito critério de participação e apresentação de resultados. Algo similar a isso foi afirmado em entrevista ao autor por uma Assessora Técnica da Direção Geral de Relações Internacionais e Cooperação da Cidade Autônoma de Buenos Aires (CABA), que preferiu anonimato, mas utilizou a expressão “insuficiente” para retratar o trabalho da REMI (informação verbal) e por Vicente Trevas, o qual afirmou: “A minha avaliação desde o início é de que a REMI era um equívoco em relação aos prefeitos, porque no fundo a REMI, no organograma do Mercosul, era um mecanismo temático, uma reunião especializada... Eu via que era um local inadequado, de baixa potência.” (informação verbal)<sup>81</sup>.

Consequentemente, seus únicos logros foram ter aberto um espaço institucionalizado aos governos municipais, inserindo determinadas agendas subnacionais, e nada a mais que isso.

**REMI foi um marco porque Mercocidades estava fora da estrutura, tinha um bom vínculo com as chancelarias [...], mas não lhe davam um espaço institucional.** Logrou-se a REMI, mas a discussão interna das Mercocidades foi [...] como são eleitos (sic) as autoridades municipais, tínhamos que ter um espaço mais importante que algo técnico, como uma Reunião Especializada, em realidade as Reuniões Especializadas eram para funcionários de segundo e terceiro níveis das estruturas nacionais. Daí se apresentou uma estratégia de escalar institucionalmente, implicando ter representantes eleitos (alcaldes, prefeitos) das cidades. [...] **O que nos custou entre Mercocidades e os âmbitos do Mercosul era passar a ter uma lógica de nação, porque nas Mercocidades tínhamos uma lógica de região. Isso foi um obstáculo, porque o Mercosul nos exigia uma ótica nacional.** [...] (informação verbal, grifo nosso).<sup>82</sup>

O ponto retratado na citação da entrevista acima é de extrema importância porque tange a ótica de visão – e de diferença de visões – a respeito da integração por parte dos governos nacionais e subnacionais. Quando da instalação da REMI foram estipulados dois

<sup>80</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 01 de dezembro de 2016 em Montevideu por Daiana Ferraro, Ex Assessora Técnica das Mercocidades e Coordenadora da Secretaria do Mercosul entre 2015 e 2017. Áudio original disponível em espanhol.

<sup>81</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 19 de maio de 2017 em São Paulo por Vicente Trevas, Subchefe de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (2003-2007); Coordenador brasileiro do Foro Consultivo de Estados, Províncias, Departamentos e Municipalidades do Mercosul (2005-2007); Coordenador brasileiro da Reunião Especializada de Municípios e Intendências do Mercosul (2003-2004); Ex Secretário Adjunto de Relações Internacionais e Federativas da Cidade de São Paulo. Áudio original disponível.

<sup>82</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 06 de dezembro de 2016 em Buenos Aires por Ruben Geneyro, Ex Coordenador Geral da Direção de Relações Internacionais do Governo da Cidade de Buenos Aires, Ex Coordenador da Secretaria Executiva da Rede de Cidades do Mercosul (Mercocidades) e Consultor da MyR Asociados. Áudio original disponível em espanhol.

critérios às cidades: 1) inserir suas recomendações longe dos primeiros escalões decisórios e 2) pensar as políticas locais sob o viés dos respectivos Estados em que estavam inseridas. Logo nos primeiros anos da década de 2000 já ficava claro às Mercocidades que o resultado conseguido até então perante a institucionalidade mercosulina era escasso.

Em relação à agenda, a REMI incorporou os temas propostos pelas Mercocidades e logo em 2001 recomendou ao GMC a proposição de um Plano de Trabalho com os seguintes itens:

1. Promover a participação dos municípios nas diversas instâncias de interação com organismos internacionais de cooperação e financiamento em temas que sejam de sua incumbência
2. Elaboração de um documento por parte de cada uma das coordenações nacionais sobre o estado de situação dos regimes de autonomia municipal em cada um dos países [...].
3. Intercâmbio de experiências e informações entre cidades com características similares (turísticas, de fronteira, agrícolas, portuárias, com desenvolvimento em matéria de tecnologia de ponta, etc.) através das coordenações nacionais.
4. As atividades da Rede Mercocidades formam parte da agenda da REMI [...]. (REMI, 2001a, p. 04, tradução nossa).

Ainda em 2003 o debate girava em torno de coordenação macroeconômica, política comercial comum, tratamento de assimetrias, relacionamento externo e fortalecimento institucional (REMI, 2003a). Em seu Plano de Trabalho 2004 é mencionada a correlação entre a agenda da Reunião Especializada com as Unidades Temáticas (UTs) das Mercocidades, valorando temas como cultura, turismo e integração fronteiriça (REMI, 2003b). Além da incorporação da agenda da Rede dentro do Mercosul, sempre houve a tentativa de recomendar ao GMC o acesso das Mercocidades às informações e decisões das instituições do bloco, conforme consta em sua última ata de reunião (REMI, 2004, p. 09, tradução nossa): recomendava-se ao GMC “revisar a instância de participação das cidades dentro da estrutura institucional do Mercosul, contemplando o valor político que as mesmas possuem no desenvolvimento efetivo do bloco regional.”. Com essa proposta de revisão subnacional, conforme aponta Nahuel Oddone (2008), resultou desse processo a criação do FCCR em dezembro de 2004, durante a Cúpula de Ouro Preto.

Também conhecido como Foro Consultivo de Cidades e Regiões do Mercosul, foi formalmente lançado através da Decisão 41/04 do CMC (MERCOSUL, 2004) e passou a funcionar em 2007, ano em que ocorreu a XXXII Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul e se firmou a Carta do Rio (FCCR, 2007), ocasião em que o então presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, esteve presente afirmando que a criação do FCCR daria aceleração à integração regional e diminuiria as desigualdades no continente. A Carta ficou conhecida

como um documento que respaldava o trabalho conjunto entre governantes subnacionais e nacionais com o intuito de respaldar a integração.

Houve o chamado *gap* entre 2004 e 2007, período de criação e início das atividades do Foro, por algumas razões respondidas ao autor no Questionário ((Pergunta n. ° 27 – Apêndice C). Em primeiro lugar e segundo Lautaro Lorenzo, porque não havia real interesse das chancelarias e dos ministérios na participação dos governos locais nessas temáticas<sup>83</sup>. Em segundo e conforme atestam Gabriela Tedeschi Cano, Débora Prado e María del Huerto Romero, porque não havia consenso entre os países a respeito do funcionamento do FCCR<sup>84</sup>. Em 2005 Paraguai e Uruguai não aprovaram a resolução de sua criação e no segundo semestre de 2006 houve eleições no Brasil, fato que fez com que o então presidente Lula postergasse a reunião para o início de 2007. A discussão nesse período girava em torno da composição e da estrutura do FCCR, algo a ser debatido em momento futuro.

Na Decisão 41/01 do CMC ficou estabelecido que o FCCR era o órgão de representação de governos municipais, estaduais, provinciais e departamentais do Mercosul, sucederia a REMI, seria composto por dois comitês – o Comitê de Municípios (COMUN) e o Comitê de Estados, Províncias e Departamentos doravante denominado Comitê de Governadores – estando diretamente vinculado ao GMC, para o qual emanaria suas recomendações para consideração, posto que continuou sendo um Foro Consultivo sem poderes decisórios.

Como consequência, temos algumas mudanças iniciais se compararmos o FCCR com as Mercocidades e a REMI. Em primeiro lugar, o Foro tornou-se uma instituição formal e juridicamente incluída no organograma do Mercosul, fato que o distingue da Rede. Já em segundo, o Foro passou a incluir outros níveis governamentais subnacionais antes não presentes nas instituições, sejam eles os estados federados, as províncias e os departamentos. Para Kjeld Jakobsen (informação verbal)<sup>85</sup>, as Mercocidades, encabeçadas por Buenos Aires, Rosário, Montevideu e Belo Horizonte, reivindicaram a criação do FCCR. Em suas palavras, quem colocou obstáculos para sua geração acabou sendo o governo brasileiro, isso porque a Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República (SAF/PR) “[...] insistia que deveria ser um Foro de Estados e Municípios. [...] Houve uma pressão muito grande no sentido de segu-

---

<sup>83</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 15 de agosto de 2017 por Lautaro Lorenzo, Subsecretário da Agência para o Desenvolvimento Sustentável do município de Esteban Echeverria, Argentina.

<sup>84</sup> Informação de questionário respondido ao autor pelas gestoras e/ou pesquisadoras em 21 de janeiro, 08 de setembro e 10 de agosto de 2017, respectivamente.

<sup>85</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 27 de maio de 2017 em São Paulo por Kjeld Jakobsen, Secretário de Relações Internacionais da Prefeitura de São Paulo (2003-2004) e Secretário de Relações Internacionais da Central Única dos Trabalhadores (1994-2003). Áudio original disponível.

rar a criação por parte da SAF enquanto não se fizesse algo conjunto... As cidades defendiam a criação do Foro.”.

Em contrapartida, Vicente Trevas (informação verbal)<sup>86</sup> afirma que o FCCR partiu justamente de uma iniciativa brasileira através da SAF/PR. Ele assumiu a coordenação brasileira da REMI em 2004 e depois foi trabalhar na própria Subchefia, asseverando na entrevista já ter tido militância na matéria junto ao Partido dos Trabalhadores (PT) e acompanhado os governos no sentido de sistematizar políticas públicas e desenvolver novas frentes, entre elas a de cooperação internacional. Ponto de vista similar é apontado por Sinoel Batista (informação verbal)<sup>87</sup>, o qual diz ter sido a iniciativa do Foro atrelada à agenda do Governo Lula, havendo uma solidariedade de natureza política com Néstor Kirchner, na Argentina, e Hugo Chávez, na Venezuela, que coincidia com a agenda de vários governos subnacionais.

Ainda nesse rol de argumentação, as transcrições de duas entrevistas apontadas abaixo nos auxiliam a entender as contendas ocorridas por trás da estipulação do FCCR, bem como sua relação com as Mercocidades e os governos centrais argentino e brasileiro:

**Quando foi criado o FCCR, as cidades se sentiram traídas, porque quem propôs foi a Presidência Pró-Tempore [PPT] do Brasil [no Mercosul]...e a SAF/PR, o Vicente [Trevas] e o Alberto [Kleiman]...e o que significou aquilo? A criação do FCCR é simbólica desse processo, o FCCR propôs que os representantes das cidades seriam escolhidos pelos países...Uma agenda de cima pra baixo. E aí o pessoal ficou muito indignado, as Mercocidades tinham um papel muito autônomo. [...] As Chancelarias de cada país iriam escolher as cidades... Foi um choque. [...] O Foro é um sinal da perda de estratégia política das cidades.** (informação verbal, grifo nosso).<sup>88</sup>

Não fui testemunha desse processo, estava na SAF...fui apenas para colaborar. Mas eu senti depois... o Foro Consultivo...foi criado...não por iniciativa das Mercocidades, acho que não, é... foi criado por iniciativa e liderança, digamos assim, do Brasil e da Argentina. Mas...é...inclusive assim...é, sempre foi um ponto de tensão o reconhecimento da Rede Mercocidades como a “Câmara de Municípios do FCCR” [...] **Mercocidades é uma coisa, Foro é outra. Tem conflitos entre eles. Porque o Foro é uma instância formal (dos entes) do Mercosul. Os Estados**

<sup>86</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 19 de maio de 2017 em São Paulo por Vicente Trevas, Subchefe de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (2003-2007); Coordenador brasileiro do Foro Consultivo de Estados, Províncias, Departamentos e Municipalidades do Mercosul (2005-2007); Coordenador brasileiro da Reunião Especializada de Municípios e Intendências do Mercosul (2003-2004); Ex Secretário Adjunto de Relações Internacionais e Federativas da Cidade de São Paulo. Áudio original disponível.

<sup>87</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 04 de julho de 2017 via Skype por Sinoel Batista, Ex Prefeito de Penápolis, São Paulo (1989-1992), Ex Secretário de Relações Internacionais da Prefeitura de São Paulo (2002-2004), Ex Coordenador Executivo da Rede 10 (Luta Contra a Pobreza Urbana) da URBAL.

<sup>88</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 17 de fevereiro de 2017 em São Paulo por Fernando Santomauro, Coordenador de Relações Internacionais da Prefeitura Municipal de Guarulhos (2009-2016), Ex Presidente do Fórum Nacional de Gestores e Dirigentes Municipais de Relações Internacionais (FONARI). Áudio original disponível.

**nacionais que são os protagonistas, porque são sócios do Mercosul.** (informação verbal, grifo nosso).<sup>89</sup>

Não há uma definição exata sobre quem ou quais atores e instituições contribuíram de maneira mais incisiva para a criação do FCCR, o que fica muito claro com os relatos acima, principalmente no tangente ao último trecho de Paula Losada, a qual, durante a entrevista, mostrou certa dificuldade em pontuar claramente quem motivou sua geração. Por um lado há a visão de que “Não há FCCR sem Mercocidades”, conforme fora afirmado por um(a) funcionário(a) que trabalhou na área de Relações Internacionais da Prefeitura de Santo André, e de que “Sua criação se deu por pressão dos municípios, em especial dos envolvidos na Rede Mercocidades”<sup>90</sup>. Já de outro existe a perspectiva de que houve uma convergência de interesses políticos entre governos subnacionais e nacionais, no caso do Brasil, e entre os governos centrais dos países do Mercosul, em especial Brasil e Argentina, para a consecução e consequente criação do FCCR. Nesse sentido o papel da SAF/PR foi fundamental porque sua atuação veio em meio à nova onda de regionalismo da América do Sul pós-2003, conforme observado em momentos anteriores da tese.

Cabe assinalar que o contexto histórico e político do início da década de 2000 no mundo, em termos de paradiplomacia, e em nosso subcontinente já continha nuances distintas se comparado às décadas anteriores de aumento da globalização e da regionalização. Conforme atesta Cornago Prieto (2010), no início do século XXI encontram-se duas grandes transformações sobre a internacionalização subnacional: uma funcional e outra normativa. Acabou existindo uma nova dinâmica nas relações internacionais que afetou diretamente as subnacionalidades, fazendo com que as mesmas tivessem maior vontade de projeção externa, processo que inclusive promoveu a reinvenção da diplomacia estatal, nas palavras do autor. Ademais, a erosão da autonomia subestatal e a criação de novos regimes internacionais apareceram como duas das maiores transformações desse período gerando impactos perante o Direito Internacional e permitindo a incorporação seletiva no campo diplomático de algumas inovações produzidas pela pluralização da vida internacional.

Se as décadas anteriores podem ser consideradas como momentos de emergência da inserção internacional dos atores subnacionais, os anos 2000 aparecem como período de consolidação dessa tendência acompanhando significativas mudanças políticas na região. A

---

<sup>89</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 20 de julho de 2017 via Skype por Paula Losada, Assessora Especial da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República do Brasil (SAF/PR) entre 2006 e 2016.

<sup>90</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 20 de julho de 2017 por Joséli Gomes, Professora Adjunta do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande (FURG), Assessora da Prefeitura Municipal de Porto Alegre junto às Mercocidades (2013-2016).

criação do FCCR acompanha justamente o momento de emergência de governos de esquerda no Cone Sul conhecido como Onda Rosa (MENEZES; MARIANO, 2016), a manutenção da integração sul-americana como prioridade para o governo brasileiro (PECEQUILO; CARMO, 2016) e a estruturação de uma agenda não econômica no Mercosul (VAZ; FIGUEIRA, 2006) condizendo com o já mencionado Regionalismo Pós-Liberal desses tempos (SERBIN, 2010).

Retomando a discussão sobre os motivadores da criação do Foro Consultivo, a diferença de perspectivas em sua gênese também se refletiu em sua composição, pois: “O processo de constituição do FCCR [...] foi marcado tanto pela reivindicação municipalista da Mercocidades quanto pelo empenho dos governos centrais da Argentina e do Brasil em inserir os estados e províncias no Foro.” (MEDEIROS; FROIO; SADECK, 2017, p. 143). Acordou-se pela segunda opção gerando sua composição e dando forma organizacional à entidade. No quadro abaixo tem-se o último arranjo formalmente estipulado para o FCCR contando com um total de 68 membros para os então cinco Estados membros permanentes:

### Quadro 3 – Membros do FCCR por Capítulo Nacional

Capítulo Argentino	<p>Províncias: Rosario, La Matanza, Florencio Varela, Rafaela, Santa Fe, Ituzaingó, Tandil, San Migue de Tucumán, Morón, Ciudad Autónoma de Buenos Aires</p> <p>Cidades: Tucumán, Chaco, Corrientes, Formosa, Santa Fe, Santiago del Estero, Mendoza, Córdoba, Entre Ríos, Salta</p>
Capítulo Brasileiro	<p>Estados federados: Belo Horizonte, Guarulhos, Fortaleza, Santa Vitória do Palmar, Corumbá, Bagé, Conselho dos Municípios Lindeiros ao lago de Itaipu, Frente Nacional de Prefeitos (FNP), Associação Brasileira de Municípios (ABM), Confederação Nacional dos Municípios (CNM)</p> <p>Cidades: Bahia, Pernambuco, Amazonas, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rio de Janeiro, Acre</p>
Capítulo Paraguaio	<p>Departamentos: Concepción, San Pedro, Cordillera, Guairá, Caaguazú, Caazapá, Itapúa, Misiones, Paraguari, Alto Paraná, Central, Ñeembucú, Amambay, Canandeyú, Presidente Hayes, Alto Paraguay, Boquerón</p> <p>Cidades: Capiatá, San Bernardino, Yute, General Aquino, Capitán Miranda, Villa Hayes, General Díaz</p>
Capítulo Uruguaio	<p>Departamentos: Artigas, Cerro Largo, Rivera, Rocha, Treinta y Três</p> <p>Congresso de Intendentes</p>
Capítulo Venezuelano	Estado de Bolívar

Se na Mercocidades houve uma formação inicial com cidades específicas e seus desdobramentos se deram com base em critérios particulares de adesão, cabem as perguntas: isso se repetiu no FCCR e houve alguma regra específica para sua formação conforme consta acima? Ambas as respostas se dão de maneira negativa. Os critérios para a membresia do Foro foram de cunho político, em certos pontos até partidário, e de acordo com os anseios de cada Estado membro do Mercosul. Enquanto no caso das Mercocidades houve uma demanda política por parte de alguns municípios e isso se aglutinou à uma questão técnica e de intercâmbio de boas práticas, no caso do FCCR a instituição passou a vigorar somente com base em interesses políticos não de atores subnacionais, mas sim dos próprios governos nacionais. Dito de outra maneira, inicialmente a Rede Mercocidades foi colocada às margens do FCCR, não sendo reconhecida como uma instância legítima de representação subnacional por parte dos Estados.

A inclusão dos outros níveis governamentais – estados federados, províncias e departamentos – representa a afirmação acima, pois as Mercocidades desejavam somente a participação dos governos locais na estrutura institucional e jurídica do bloco regional. Quando questionada sobre a criação do FCCR, Mercedes Botto nos diz o seguinte:

Para mim foi a necessidade [...] um momento onde começou a aparecer muitas reuniões [...] frente à ativação das cidades, os governos nacionais encontraram nos governos provinciais [estaduais] um sócio para silenciar as cidades [...] Eu via mais como uma espécie, um mecanismo do nosso processo de integração de silenciar e cooptar mais do que favorecer e incentivar a participação [...] nas decisões... (informação verbal).<sup>91</sup>

Vê-se, portanto, claramente uma proposta institucional que ia ao encontro dos governos nacionais e de encontro aos governos locais à época. De certa forma, isso politizou o FCCR, fazendo do mesmo uma instância condizente com as coalizões governamentais vigentes. Conforme aponta Bruno Sadeck (informação verbal)<sup>92</sup>, o Foro é iminente muito político, sendo passível de instabilidades. Ao contrário, às Mercocidades é dada uma institucionalidade maior por possuir uma Secretaria Técnica Permanente, provendo maior imunidade face às suscetibilidades políticas em si. De maneira similar, o relato de entrevista abaixo nos mostra a complexidade dessa questão:

---

<sup>91</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 16 de novembro de 2016 em Buenos Aires por Mercedes Botto, Professora Titular de Ciência Política da Universidade de Buenos Aires (UBA) e de Relações Internacionais e Políticas Sociais da Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais (FLACSO) Áudio original disponível em espanhol.

<sup>92</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 17 de outubro de 2016 em Brasília por Bruno Sadeck, Ex Assessor Internacional da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República do Brasil (SAF/PR) responsável pela participação brasileira no FCCR. Áudio original disponível.

O Foro precisa ser construído antes de ser usufruído. Muitas vezes a participação fica numa desilusão, as cidades ficam desiludidas. Estou aqui participando de uma reunião...estamos no Foro...tomamos uma água, um refrigerante...somos bem recebidos, bem tratados. Mas o que eu levo para minha cidade? Muitas vezes você não leva nada. Então para que estou indo [ao FCCR]? [...] Se você não tem uma visão de integração, vai pensar: o que eu levo daqui pra minha cidade? [...] Você vai ouvir um milhão de discursos, pareceres, estou te falando a realidade porque sempre pensei, se eu falo, é porque estou disposto para isso mudar. (sic) [...] **Mas o problema está aí, o grande problema do Foro está aí. Todo mundo quer um lugar, depois ninguém quer comprar um problema político de tirar alguém.** A Chancelaria diz: “são dez” [membros], mas desses dez, com o tempo, alguns já se tornaram opositores ao governo que deu a eles o lugar, mas eles não deixam o FCCR... Em dezembro de 2007, Quilmes apresentou uma solicitação para ser parte “desses dez” e para que o Capítulo Argentino fosse refeito. Nunca conseguimos. [...] porque ninguém, ninguém, ninguém pode desconhecer o papel de Quilmes no FCCR nestes últimos oito anos. Está no papel? Não. [...] **[O critério para escolher os membros do FCCR] foi político. [...] Porque é um órgão político...** seus Capítulos são compostos por representantes eleitos. (informação verbal, grifo nosso).<sup>93</sup>

Além dos trechos das entrevistas, algumas respostas dadas na aplicação do Questionário (Pergunta n.º 24 – Apêndice C) quando da arguição sobre o FCCR ser um órgão majoritariamente político enquanto as Mercocidades representam uma instituição política, mas também técnica, ratificam essa perspectiva. Para María Marcela Petrantonio: “O FCCR não assumiu um rol técnico e programático por decisão dos governos centrais do Brasil e da Argentina e por decisão do Uruguai e não dar apoio” (tradução nossa)<sup>94</sup>. Já para Glécio Rodrigues: “Para mim o FCCR é burocrata [burocrático] com a participação de políticos dos governos subnacionais. Não devemos esquecer que dentro dos encontros do FCCR estão os representantes dos capítulos que compõem o Mercosul e são eles os que mais adiante levarão as propostas debatidas [...]”<sup>95</sup>. Por fim, segundo Leonardo Mèrcher: “No FCCR busca-se debates de coalizão, situação e oposição às agendas nacionais diante dos interesses locais para integração.”<sup>96</sup>

Os diferentes contextos motivadores e as distintas composições entre níveis governamentais do FCCR acabaram por dar forma organizacional à instituição, a qual atualmente apresenta-se conforme a Figura 3 abaixo e rege-se de acordo com o estabelecido

<sup>93</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 14 de novembro de 2016 em Quilmes, Argentina, por Daniel Rosano, Ex Diretor Geral de Integração Regional do Município de Quilmes e Ex Secretário Alterno da Representação Argentina no Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR). Áudio original disponível em espanhol.

<sup>94</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 19 de dezembro de 2016 por María Marcela Petrantonio, Coordenadora da Secretaria de Vinculação Internacional do Município de Tandil, Argentina, e Professora da Universidade Nacional de Mar del Plata (UNMdP).

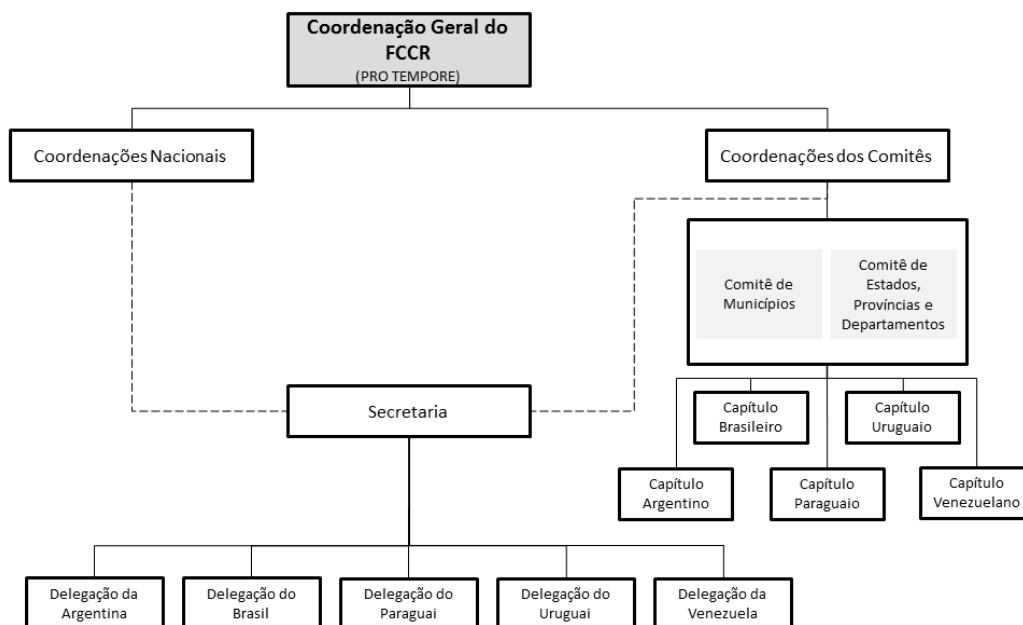
<sup>95</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 15 de março de 2017 por Glécio Rodrigues dos Santos, Ex Coordenador de Relações Internacionais do Município de Bagé, Rio Grande do Sul, proprietário da Apoena (Assessoria e Consultoria em Relações Internacionais e Integração Regional).

<sup>96</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 30 de julho de 2017 por Leonardo Mèrcher, Professor de Relações Internacionais e Ciência Política no Centro Universitário Internacional (UNINTER) e na Universidade Positivo. Pesquisador no Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade Federal do Paraná (NEPRI/UFPR) com pesquisas voltadas à internacionalização de cidades paranaenses.



em seu Regimento Interno proposto inicialmente em meados de 2007 para apreciação do GMC (MERCOSUL, 2007):

**Figura 3 – Estrutura Geral do FCCR**



Fonte: Junqueira (2014, p. 168)

- 1) Coordenação Geral: órgão de articulação das instâncias do Foro composto pelos Coordenadores(as) Nacionais, sejam eles titulares e/ou alternos, e pelos(as) Coordenadores(as) em exercício de cada um dos Comitês. Sua rotatividade é semestral acompanhamento as presidências pró-tempore do Mercosul;
- 2) Coordenações Nacionais: compostos por um(a) coordenador(a) titular e outro(a) alternativo(a) e designados por cada Estado membro, órgão de chefia e responsável pelas reuniões do FCCR. Na Argentina e no Paraguai tal coordenação é representada pelos Ministérios de Relações Exteriores, no Brasil isso fica à cargo da Presidência da República na figura da SAF/PR enquanto que no Uruguai cabe ao Congresso de Intendentes (GALANTINI; ODDONE, 2013, p. 31) e na Venezuela ao estado de Bolívar;
- 3) Secretaria: a criação de uma Secretaria Executiva Permanente, posteriormente denominada Secretaria do FCCR, composta por um representante de cada Estado parte (Delegações Nacionais) foi inicialmente debatida em 2008. Em 2013, durante

a presidência pró-tempore venezuelana, houve tentativas de formalizá-la como órgão auxiliar às Coordenações Nacionais e capaz de ser responsável pela compilação do processo histórico do Foro. Não chegou a ser plenamente operacional e eficaz por questões conjunturais dos países membros e do próprio Mercosul;

- 4) Comitê de Municípios (COMUN): por uma Disposição Transitória – a qual depois acabou virando a regra final – ficou estabelecido que a coordenação do Comitê de Municípios ficaria a cargo do governo local em exercício da Secretaria Executiva das Mercocidades. É o órgão representativo dos governos locais, cidades, municípios, prefeituras ou seus equivalentes no Mercosul tendo sempre apresentado papel relevante por parte da Rede Mercocidades (VIGEVANI; YAHN FILHO, 2006);
- 5) Comitê de Estados, Províncias e Departamentos (Comitê de Governadores): bem menos ativo que o COMUN, é o órgão de representação dos governos subnacionais e sub-regionais, estados federados, províncias, departamentos ou seus equivalentes no Mercosul;
- 6) Capítulos Nacionais (vide Quadro 3): seções diretamente compostas pelos governos subnacionais do Mercosul, totalizando ao máximo vinte participantes por cada país (dez para o COMUN e dez para o Comitê de Governadores). Por meio dos Comitês, os Capítulos apresentam propostas de recomendações a serem enviadas ao GMC.

A composição organizacional do FCCR deu-se a passos lentos, principalmente quando observamos o processo de criação de sua Secretaria, o qual nunca se consolidou na prática. Ainda assim, vemos que os chamados Capítulos Nacionais, órgãos de composição direta dos governos subnacionais, acabam por se inserir em um quadro relativamente hierárquico e vertical, estando subordinados às coordenações, as quais, com exceção do Uruguai e da Venezuela, possuem representantes diretos das chancelarias e presidências. Uma informação extremamente importante aqui reside no fato da composição desses Capítulos serem uma diretriz das Coordenações Nacionais e não uma decisão direta de nomeação dos governos locais ou regionais.

Uma indagação proposta pelo autor na aplicação do Questionário (Pergunta n. ° 15 – Apêndice C) refere-se diretamente a esse ponto: “No FCCR existem os chamados “Capítulos Nacionais” e não “Subnacionais”. Na Argentina e no Brasil, por exemplo, são as chancelarias e os poderes centrais que coordenam a agenda da instituição. De cerca forma, sendo uma

instância central, não limita as atuações subnacionais? Por que as coordenações não são realizadas por representantes provinciais/estaduais e municipais?”.

Para Glécio Rodrigues dos Santos, “Nenhum governo central quer deixar que governos locais ou sub-nacionais promovam agendas e debates sem o conhecimento e a participação direta dos burocratas dos ministérios”.<sup>97</sup> Para Eduardo Mancuso: “A lógica, mesmo no período mais dinâmico do bloco, sempre foi dada e delimitada pelos poderes nacionais. Trata-se de um problema estrutural, decorrente do próprio projeto do Mercosul”.<sup>98</sup> Similarmente, Joséli Gomes nos diz que o fato das coordenações estarem ligadas às chancelarias dos países membros acaba por dificultar o diálogo com os entes subnacionais.<sup>99</sup>

María Petrantonio é contundente ao dizer o seguinte: “[...] o fato de serem os governos centrais os que coordenam a agenda local do FCCR para Argentina e Brasil, leva ao fracasso dos últimos anos. Ademais, somado a isso, espaços de institucionalização de governos locais diferentes, levam a um espaço debilitado e sem ação.”<sup>100</sup> Por fim, as duas citações abaixo reforçam tais argumentações:

As Chancelarias dos países do Mercosul limitam as atuações subnacionais devido a uma tradição muito arraigada que valoriza a unidade de ação nacional frente a atores externos. A participação de representantes provinciais, estaduais ou municipais em relações de coordenação entre Estados é vista com receio porque se percebe como um risco de contradição à condução da política externa nacional (tradução nossa).<sup>101</sup>

Efetivamente, a situação limita as atuações subnacionais. A coordenação não é realizada por representantes subnacionais por pelo menos duas motivações: receio das Chancelarias em relação a uma maior abertura em decisões de política externa; a possibilidade que a coordenação do governo nacional gera para os jogos e negociações político-partidárias dentro do país[.]<sup>102</sup>

Ainda assim há relatos de que “[...] o Mercosul segue sendo um esquema de integração intergovernamental, que cedeu espaço aos GNC [Governos Não Centrais], mas

<sup>97</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 15 de março de 2017 por Glécio Rodrigues dos Santos, Ex Coordenador de Relações Internacionais do Município de Bagé, Rio Grande do Sul, proprietário da Apoena (Assessoria e Consultoria em Relações Internacionais e Integração Regional).

<sup>98</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 12 de maio de 2017 por Eduardo Mancuso, Coordenador de Relações Internacionais das Prefeituras de Porto Alegre, Guarulhos e Canoas no período de 2002 a 2011.

<sup>99</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 20 de julho de 2017 por Joséli Gomes, Professora Adjunta do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande (FURG), Assessora da Prefeitura Municipal de Porto Alegre junto às Mercocidades (2013-2016).

<sup>100</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 19 de dezembro de 2016 por María Marcela Petrantonio, Coordenadora da Secretaria de Vinculação Internacional do Município de Tandil, Argentina, e Professora da Universidade Nacional de Mar del Plata (UNMdP).

<sup>101</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 15 de dezembro de 2017 por Isabel Clemente Batalla, Professora e Investigadora da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade de la República (UdelaR), Uruguai, atuando nas áreas de paradiplomacia e integração regional.

<sup>102</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 10 de agosto de 2017 por María del Huerto Romero, Professora Titular da Faculdade de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Nacional de Rosário (UNR) e Ex Coordenadora de Cooperação Internacional do Município de Rosário, Argentina.

sem entregar-lhes real participação”<sup>103</sup> resultando em um limite à articulação subnacional, uma vez que “[...] este formato trata-se de um instrumento burocrático de controle”<sup>104</sup>. Entretanto, se por um lado existe essa realidade retratada anteriormente, por outro

[...] há outras leituras sobre essa problemática da “dependência institucional” subnacional, sendo uma delas se pensar até que ponto a coordenação por parte de uma esfera do poder central é realizada para legitimar e organizar as esferas subnacionais. Destarte, tal relação não seria observada sob um viés mais crítico e cético, mas sim de modo mais estrutural, haja vista que, sem o aval da União, os entes federativos não teriam autonomia própria para se inserirem internacionalmente. (LUCIANO; JUNQUEIRA, 2018, no prelo, p. 13).

Essa visão é complementada pela arguição realizada no Questionário (Pergunta n.º 6 – Apêndice C) a respeito de quais insumos faltam aos atores subnacionais presentes nas instituições de representação subnacional do Mercosul, sejam eles “Maior abertura por parte dos governos centrais ou maior vontade política por parte dos atores subnacionais?”. Parcela relevante das respostas apontou ambos pontos como necessários para o desenvolvimento subnacional na região, ora precisando de maior abertura por parte dos governos nacionais e ora demandando maior vontade política e articulação dos governos subnacionais.

Tanto a composição do FCCR quanto a formulação de sua agenda temática são diretamente relacionadas aos anseios das políticas centrais dos Estados membros do Mercosul. Para Nicolás Canessa (2016), a formação das temáticas centrais do Foro deu-se nem sempre respondendo aos anseios dos governos locais, salvo exceção das zonas de fronteira, algo que podemos denominar de agenda *top-down*. De maneira adjacente, mas próxima às Mercocidades, o FCCR foi desenvolvendo seu trabalho com base em eixos temáticos centrais ao redor do estabelecimento de três Planos de Ação elaborados ao longo dos biênios 2013-2014, 2015-2016 e 2017-2018. Ainda no ano de 2012 formalizaram-se os temas centrais trabalhados pela instituição (FCCR, 2012):

- 1. Relacionamento e Cooperação:** Promover a articulação e a celebração de acordos e convênios entre as cidades e os governos estaduais/provinciais dos países do MERCOSUL, em diversos aspectos como: político, econômico, infraestrutura e acadêmico-científico, visando o fortalecimento institucional do FCCR
- 2. Cidadania Regional:** Valorizar a identidade regional, ampliar o acesso aos direitos humanos e promover a inclusão social de cidadãos(ãs) do Mercosul por meio da elaboração de políticas públicas comuns de Saúde, Educação, Turismo, Cultura, Meio Ambiente, Segurança Cidadã e Promoção da Equidade.
- 3. Integração Produtiva:** Fomentar a integração comercial e de cadeias produtivas regionais por meio da criação de negócios e oportunidades de desenvolvimento para incrementar o nível da economia formal e reduzir as assimetrias regionais.

<sup>103</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 31 de maio de 2017 por Mariano Alvarez, Professor Visitante do Instituto de Estudos Internacionais da Universidad de Chile, especialista em Paradiplomacia na Argentina e no Chile.

<sup>104</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 30 de junho de 2017 por Tito Carlos Machado de Oliveira, Professor Titular Aposentado da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) atuando na área de Estudos Fronteiriços.

**4. Integração Fronteiriça:** Fortalecer a integração regional na zona fronteiriça por meio da articulação de propostas e ações entre os governos nacionais e subnacionais. (FCCR, 2012).

O primeiro eixo, e também o mais atual, foi estabelecido para estimular o diálogo entre os atores subnacionais, principalmente por se tratarem de diferentes níveis políticos no interior do FCCR, abrangendo poderes locais e regionais (estaduais, provinciais e departamentais), e fomentar a chamada Cooperação Internacional Descentralizada (CID)<sup>105</sup>, cujo viés público é entendido como um conjunto de relações entre governos subnacionais em termos de captação de recursos, dinamização de políticas públicas e capacitações técnicas (MALÉ, 2006). Já o segundo, o de cidadania regional, é o mais amplo e abrange os temas sociais, sanitários, ambientais e culturais. Mas também é o mais subjetivo e complicado, pois implica dizer que existe ou se busca a formação de uma identidade no âmbito do Mercosul. De fato, tal temática está presente nas pautas do bloco, mas com as dificuldades conjunturais e estruturais presentes no bloco – conforme analisado previamente nesta seção – é cada vez mais difícil afirmar a sua existência. A par dessa questão e mesmo assim, pensar a seara regional acaba sendo uma via promissora aos atores subnacionais:

**Creio que a primeira área natural de projeção paradiplomática é a região, sempre. O espaço regional é onde começam as atividades dos governos locais.** [...] Ainda estamos subestimando a paradiplomacia, ela não é um fim, mas sim um meio para os atores subnacionais alcançarem fins. É um instrumento. [...] A integração regional deve basear-se nos múltiplos níveis... No geral quando participei de alguma reunião, havia bastante acordo sobre a agenda e a proposta havia surgido do âmbito subnacional, a exemplo, salvo engano, da integração fronteiriça. [...] (informação verbal, grifo nosso).<sup>106</sup>

Conforme parcialmente apontado acima, pode-se dizer que as temáticas de integração produtiva e fronteiriça são as mais clássicas e condizentes com os interesses dos governos nacionais, pois também perfazem a agenda dos Subgrupos de Trabalho 14 e 18 do bloco regional. Por integração produtiva lê-se desenvolvimento sustentável, promoção comercial e cadeias logísticas sobretudo nos setores de automóveis, petróleo, gás e pequenas e médias empresas, áreas de atuação do Grupo de Integração Produtiva (GIP) criado em 2008 pelo CMC.

<sup>105</sup> Para Gilberto Rodrigues (2011), a CID é uma forma de paradiplomacia amparada e estimulada pelo Estado com base em relações intergovernamentais do Estado Democrático seguindo o princípio dos entes federativos serem co-formuladores e/ou co-executores de projetos com viés internacional aprovados previamente pelo governo federal.

<sup>106</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 14 de dezembro de 2016 em Buenos Aires por Nahuel Oddone, Coordenador de Projetos na Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), Assessor do Projeto Paradiplomacia.org, Ex Consultor de Projetos da União Ibero-Americana de Municipalistas (UIM) e Ex Diretor de Cooperação Internacional do Município de Monte Caseros na Província de Corrientes, Argentina. Áudio original disponível em espanhol.

Por fim, temos a temática de integração fronteiriça presente tanto no FCCR quanto em outras instâncias mercosulinas, incluindo o Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça (GTIF) vinculado ao próprio Foro. De forma natural em virtude da posição geográfica, municípios e regiões fronteiriças acabam sendo mais afetados pelas políticas regionais, fazendo dos mesmos um laboratório do Mercosul onde mais incidem as decisões governamentais (DESIDERÁ NETO; PENHA, 2017). Desde o início a preocupação do FCCR com a questão fronteiriça foi evidente, porque ainda em 2007 debateu-se a criação de um Comitê de Integração Fronteiriça junto ao órgão.

Nos dizeres de Hugo Varsky, desde as décadas de 1980 e 1990 as temáticas de integração produtiva fazem parte da agenda do Mercosul. Ademais, afirma que são nas áreas fronteiriças onde realmente ocorre mais integração, uma vez que elas abrangem as riquezas da região em se tratando, por exemplo, de questões relacionadas à água e à energia (informação verbal)<sup>107</sup>. Dando continuidade a essa visão, para Humberto Castro desde os primeiros momentos de criação do FCCR as fronteiras se estabeleceram como eixos centrais de atuação (informação verbal)<sup>108</sup> e segundo Ruben Geneyro os eixos de integração produtiva e fronteiriça já eram temas chave para as Mercocidades, cabendo ao Foro somente incluí-las em seus trabalhos para ser uma instituição capaz de “ser um elemento para atrair projetos para as cidades fronteiriças” (informação verbal, tradução nossa)<sup>109</sup>.

A criação e o posterior desenvolvimento do Mercosul acabaram por invariavelmente estimular tal temática imperativa aos trabalhos do FCCR, até porque, para Liliana Fróio, estados e municípios de fronteira acabam tendo um interesse diferenciado perante as instituições regionais em virtude de seus posicionamentos geográficos. A isso a pesquisadora denomina de pragmatismo, pois uma cidade fronteiriça acaba possuindo uma internacionalização obrigatória (informação verbal)<sup>110</sup>. Por exemplo, no Brasil existem cerca de 500 municípios de faixa de fronteira: “Eles têm uma demanda, assim, cotidiana, por

---

<sup>107</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 29 de maio de 2017 via telefone por Hugo Varsky, Embaixador e Assessor Especial da Chancelaria Argentina para assuntos de Integração Regional focando-se nas temáticas de Participação Social e Integração Produtiva.

<sup>108</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 02 de dezembro de 2016 em Montevidéu por Humberto Castro, Conselheiro do Congresso de Intendentes do Uruguai e Ex-Secretário Titular da Delegação Uruguiaia no Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR). Áudio original disponível em espanhol.

<sup>109</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 06 de dezembro de 2016 em Buenos Aires por Ruben Geneyro, Ex-Coordenador Geral da Direção de Relações Internacionais do Governo da Cidade de Buenos Aires, Ex-Coordenador da Secretaria Executiva da Rede de Cidades do Mercosul (Mercocidades) e Consultor da MyR Associados. Áudio original disponível em espanhol.

<sup>110</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 12 de outubro de 2017 via Skype por Liliana Fróio, Professora Adjunta do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e Assessora Internacional da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República do Brasil (SAF/PR) entre 2013 e 2014.

integração regional, com o país vizinho e a falta de uma política de integração regional limita muito a atuação de desenvolvimento econômico mesmo desses territórios. [...] (informação verbal).<sup>111</sup>.

Os processos de integração regional são uma importante via de acesso para a paradiplomacia e, em alguns casos, a primeira e única para alguns governos locais. Na verdade, os processos de intercâmbio fronteiriços se veem claramente reforçados quando há um esquema de integração supranacional ou intergovernamental, como a União Europeia ou o Mercosul, respectivamente, que oferece um marco de referência às atividades subnacionais. **Ainda que no Mercosul se observa uma bilateralização crescente das relações transfronteiriças, é o próprio processo de integração regional que oferece esses marcos** [...] (COLETTI; ODDONE, 2016, p. 184, tradução e grifo nossos).

Em relação às palavras anteriores de Paula Losada, a resposta dada ao Questionário aplicado pelo autor por parte de Glécio Rodrigues e a entrevista realizada com Maria Gabriela Basualdo exemplificam-nas, pois fica claro que, respectivamente, o município brasileiro de Bagé, no Rio Grande do Sul, tendo fronteiras com o Uruguai e a província argentina de Corrientes possuindo fronteiras com Brasil, Paraguai e Uruguai, fazem parte do FCCR pelo fato de estarem inseridos em regiões e limites fronteiriços. Estar na fronteira ou na faixa fronteiriça acaba sendo um caminho de ação imprescindível para determinados atores subnacionais, mas isso nem sempre acaba ditando o ritmo de sua excursão internacional predominante, conforme afirma Damián Paikin (2010) em seu estudo sobre as províncias argentinas, em específico sobre os casos de Misiones e Corrientes, tendo esta última preferido estimular iniciativas comerciais em detrimento às políticas fronteiriças, propriamente ditas.

Ainda sobre a agenda do FCCR, vale enfatizar que, mesmo com a atuação em eixos com base em Planos de Ação, não existe consenso sobre sua formação e real aplicabilidade. Propostas de inovação e inclusão temáticas foram apresentadas por Tullo Vigevani e Armando Yahn Filho (2006), bem como por Abel Oroño (2009), havendo destaque para o estímulo de políticas públicas, questões sociais, turismo, educação, saúde e cultura. Considerando a última reunião do FCCR realizada em novembro de 2017 em Brasília, o Plano de Ação 2017-2018 mantém os quatro eixos citados anteriormente e dá uma maior ênfase à integração fronteiriça, principalmente com o lançamento de proposta brasileira das Mercorregiões (FCCR, 2017) com objetivo de criar regiões de cooperação transfronteiriça – ações coordenadas destinadas a promover relações de vizinhança com autoridades subnacionais dos países – no Mercosul. Tal iniciativa provém de anos anteriores, conforme nos diz novamente Paula Losada em entrevista:

---

<sup>111</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 20 de julho de 2017 via Skype por Paula Losada, Assessora Especial da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República do Brasil (SAF/PR) entre 2006 e 2016.

A gente [Assessoria Especial da SAF/PR] apresentou uma proposta no âmbito do Mercosul, do FCCR, para criar/aprovar uma proposta para levar às instâncias deliberativas do Mercosul (GMC) de criação da Mercorregião como tem a “Eurorregião”. O que é a Eurorregião? É uma demarcação de uma região que tem mais de um país... em geral nas fronteiras. Essas regiões acessam os recursos desses fundos [Fundos Estruturais Europeus]. [...] Elas tem uma instituição, o direito comunitário europeu permite a criação de uma instituição que parece um consórcio... e formar uma pessoa jurídica responsável pelo plano de desenvolvimento daquela região. Então nós fizemos uma proposta semelhante para o Mercosul, que ele criasse esse conceito da Mercorregião ...se daria por tratado bilateral e teria que ser aprovado por todo mundo... uma associação de direito privado que representasse os governos daquela região... (informação verbal).

A realidade apresentada no tangente à agenda do FCCR emana influências diretas à série de convênios e parcerias propostas e, em menor escala, colocadas em prática pela instituição. Tal afirmação sustenta-se na relativa baixa efetivação de projetos propostos pelo FCCR. Por exemplo, quando da análise sobre seu Plano de Ação para o biênio 2013-2014, Marcelo Medeiros, Liliana Fróio e Bruno Sadeck (2017) afirmam que em um total de 52 ações planejadas, executadas, em execução e paralisadas, 35 encontravam-se estagnadas, resultando em uma efetividade de apenas 33% das propostas e dos projetos (MARIANO; JUNQUEIRA, 2018). Destarte, várias parcerias e inúmeros planos foram e são propostos, mas uma baixa gama é concretizada e acontece na prática, conforme aponta Glécio Rodrigues quando questionado sobre a eficácia das atividades do Foro: “Sabe-se, porém; que na efetividade pouco se avançou, mas esses caminhos foram criados e acredito seriamente que com todas as dificuldades de avanço de políticas efetivas no Mercosul, essas ainda serão em pouco tempo aprovadas.”<sup>112</sup>.

O FCCR estrutura suas ações em cinco pontos principais (JUNQUEIRA, 2014, p.183):

- 1) Emissão de recomendações;
- 2) Emissão de declarações;
- 3) Firma de parcerias inter e extra-institucionais;
- 4) Realização de projetos;
- 5) Desenvolvimento de eventos diversos.

Os dois primeiros itens mencionados perfazem, teoricamente, as principais prerrogativas do Foro. Emitir recomendações e declarações implica dizer que a instituição tem caráter não obrigatório ou vinculante, ou seja, sendo uma instituição consultiva e sem poderes decisórios, “[...] tudo o que for elevado ao Grupo Mercado Comum [GMC] em forma de recomendações não será necessariamente implementado.” (VIGEVANI, YAHN FILHO,

---

<sup>112</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 15 de março de 2017 por Glécio Rodrigues dos Santos, Ex-Coordenador de Relações Internacionais do Município de Bagé, Rio Grande do Sul, proprietário da Apoena (Assessoria e Consultoria em Relações Internacionais e Integração Regional).



2006, p. 07). Entre 2007 e 2012 o FCCR não emitiu uma única recomendação à CMC por intermédio do GMC (VENTURA; FONSECA, 2012)<sup>113</sup>, algo que foi realizado em número escasso em anos posteriores. Sobre as declarações, as mesmas servem como instrumento de discurso e unificação de diálogo por parte dos atores subnacionais para serem encaminhadas e lidas durante as Cúpulas de Chefes de Estado e Estados Associados realizadas semestralmente.

Em relação às parcerias, na Carta do Rio – um dos documentos fundacionais do FCCR (2007) – é estipulado o seguinte: “Privilegiar o relacionamento com as demais instâncias do Mercosul, em particular com o Parlamento do Mercosul, com a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul, o Foro Consultivo Econômico e Social, o Foro de Consulta Concertação e Política e o Programa Somos Mercosul”, podendo ser adicionados aqui a busca por relações com os Subgrupos de Trabalho 18 e 14 sobre Integração Fronteiriça e Produtiva, o FOCEM, a Rede Mercocidades, bem como com outros blocos ou instâncias regionais a exemplo da Organização dos Estados Americanos (OEA), UNASUL e da CELAC (FCCR, 2008, 2009, 2012).

Outrossim, considerando o apanhado geral das atas de reuniões de Coordenadores Nacionais do Foro (FCCR, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017) enfatizamos as seguintes instituições compartes: Comitê das Regiões (CR), Centro de Informação para a Integração Regional (CEFIR), Governos Locais para a Sustentabilidade (ICLEI), Centro de Estudos de Política Internacional (CesPI)<sup>114</sup>, Conselho de Desenvolvimento e Integração do Sul (CODESUL)<sup>115</sup>, Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino (CRECENEA), Zona de Integração do Centro-Oeste da América do Sul (ZICOSUL)<sup>116</sup>, Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID)<sup>117</sup>, a Federação Latino-americana de Cidades Municípios e Associações (FLACMA), Cooperação Andina de Fomento (CAF)<sup>118</sup>, Conferência das Nações

---

<sup>113</sup> Em 2011, durante a 5ª Reunião de Coordenadores Nacionais do FCCR realizada em Montevideu no dia 30 de novembro, consta em ata que as Delegações da Argentina e do Uruguai ressaltaram a importância do Foro emanar recomendações ao GMC (FCCR, 2011). Ainda assim, no ano seguinte, consta em ata da 3ª Reunião de Coordenadores Nacionais realizada em Mendoza, na Argentina, no dia 27 de junho, a escrita de três recomendações ao GMC (FCCR, 2012). Todavia, o autor desconhece se tais documentos realmente foram enviados para as instâncias decisórias do Mercosul, pois ainda neste último encontro não houve a participação do Paraguai devido à sua suspensão temporária do bloco, que já dava indícios de uma nova crise regional. Pode-se afirmar que essas recomendações aparentam nunca ter possuído real aplicabilidade perante o GMC considerando todo o período aqui analisado (2007-2018).

<sup>114</sup> Mais informações podem ser encontradas diretamente no site oficial: <[www.cespi.it/it](http://www.cespi.it/it)>.

<sup>115</sup> Mais informações podem ser encontradas diretamente no site oficial: <[www.codesul.com.br/](http://www.codesul.com.br/)>.

<sup>116</sup> Mais informações podem ser encontradas diretamente no site oficial: <[www.zicosur.co](http://www.zicosur.co)>.

<sup>117</sup> Mais informações podem ser encontradas diretamente no site oficial: <[www.aecid.es/EN](http://www.aecid.es/EN)>.

<sup>118</sup> Mais informações podem ser encontradas diretamente no site oficial: <[www.caf.com/pt](http://www.caf.com/pt)>.

Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (*Habitat III*) e Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20).

Retomando as relações dentro do próprio Mercosul, podemos afirmar que os maiores vínculos do FCCR encontram-se respaldados com o Parlasul, na busca por maior representatividade perante os órgãos decisórios, o FOCEM, em virtude das possibilidades de angariar recursos para financiamento em áreas menos desenvolvidas, as Mercocidades, pelo histórico de aproximação subnacional entre ambas as instituições e também pelo fato do COMUM do FCCR ser coordenado pela Rede, e os Subgrupos de Trabalho 14 e 18, considerando suas similaridades de agenda.

Ainda se tratando de associações interregionais e de cooperação transfronteiriça, observamos as iniciativas brasileira e argentina do CODESUL e da CRECENEA, respectivamente, sendo ambas voltadas para o fortalecimento sub-regional em termos de coesão econômica, industrial e social, estando centradas na região sul do Brasil e no nordeste argentino (BRANCO; KULGEMAS, 2005, REIS, 2007). Já em relação à AECID, destacamos o desenvolvimento de um dos maiores projetos do FCCR denominado “Governança Fronteiriça: fortalecimento das capacidades dos governos departamentais e locais do Mercosul” (FCCR, 2010). Tal projeto foi debatido ainda nos anos iniciais de operacionalização do Foro, mas somente contou com aprovação da AECID em 2012, pois observamos diversas dificuldades por parte da entidade subnacional em implementá-lo. Contando inicialmente com um montante de cerca de 770 mil euros, o Governança Fronteiriça girava em torno de consultorias, reuniões, projetos pilotos, publicações, cursos e capacitações para territórios transfronteiriços, estando sob liderança do município de Canelones, no Uruguai (FCCR, 2010). Neste aspecto vale ressaltar, de forma análoga às Mercocidades, a feição de convênios com diversas universidades e em específico sobre o projeto citado, destacando-se a Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e Universidade Nacional de Formosa (UNaF) na Argentina (FCCR, 2012).

A preocupação com estudos e capacitações também é central no recente histórico do Foro, sobre os quais as relações com o Centro de Formação para a Integração Regional (CEFIR), o Centro de Estudos de Política Internacional (CEsPi) e a Cooperação Andina de Fomento (CAF) se avultam. Principalmente a partir de 2012 observamos um enfoque maior dado às temáticas relacionadas ao meio ambiente, clima e recursos hídricos, gerando ora relacionamentos como os do ICLEI e ora estimulando um diálogo municipalista e subnacional mais efetivo perante a Organização das Nações Unidas (ONU), mormente se tratando da Rio+20 e Habitat III. Neste aspecto vê-se claramente que uma agenda internacional acabou

por adentrar o debate subnacional, pois se observa o mesmo processo perante as Mercocidades, conforme visto anteriormente.

Há ainda realização de parcerias e fomento de projetos com empresas, associações, corporações dos países membros do Mercosul, mormente brasileiras e argentinas, dentre as quais podemos mencionar Caixa Econômica Federal, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, Escola de Administração Pública do Brasil, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e Federação Argentina de Municípios (FAM) (FCCR, 2008, 2009, 2010, 2012). Por fim, tem-se um grande número de eventos os quais o FCCR organiza ou participa como observador, sendo sempre inerentes aos eixos temáticos e Planos de Ação propostos em suas reuniões.

Por fim e não menos importante, retomamos o debate proposto anteriormente em relação à formação e membresia do FCCR, ocasião em que fora pontuada a questão do mesmo ser uma instituição essencialmente política e até mesmo partidária, enfraquecendo sua institucionalidade em comparação com o processo de formação das Mercocidades e da REMI. Os problemas de cunho institucional e operacional do Foro são evidenciados por Karina Mariano e Cairo Junqueira (2018) ao que denominam “estagnação subnacional” no Mercosul. Ao todo são sete dificuldades principais apresentadas pelo FCCR:

- 1) Seus Capítulos Nacionais, e não Subnacionais, são coordenados por diferentes níveis de governo do Poder Executivo de cada país (ODDONE, 2012), sendo que nos casos brasileiro e argentino a SAF/PR e a Subsecretaria de Relações Institucionais e Diplomacia Pública do Ministério de Relações Exteriores e Culto (SUINS/MRECIC), respectivamente, demonstram certa hierarquia e controle de ações. Deste modo, um cenário ideal seria “[...] fazer importantes modificações a nível dos governos nacionais, chancelarias e ministérios do interior para contemplar a realidade subnacional”.<sup>119</sup> Caso contrário, o FCCR continuará sendo um âmbito diplomático de segundo escalão (informação verbal)<sup>120</sup> que não impacta e nem toma decisões;
- 2) Conforme dito antes, suas proposições – formalmente denominadas de recomendações – têm caráter não-vinculativo (YAHN FILHO, 2009), o GMC não

---

<sup>119</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 16 de julho de 2017 por Eduardo Leonel Galantini, Prefeito de Monte Caseros, Argentina (1993-2001, 2009-2013), Vice-governador da Província de Corrientes, Argentina (2001-2005), Membro Fundador da Federação Argentina de Municípios (FAM).

<sup>120</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 02 de dezembro de 2016 em Montevidéu por Humberto Castro, Conselheiro do Congresso de Intendentes do Uruguai e Ex-Secretário Titular da Delegação Uruguiaia no Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR). Áudio original disponível em espanhol.

tem obrigação de consultar e acatar a organização mesmo quando suas ações incidem sobre os governos subnacionais;

- 3) Seus membros subnacionais são eleitos local ou regionalmente por representação direta, mas selecionados pelos governos centrais (OROÑO, 2009). Nunca coube ao Foro e nem mesmo à REMI ou às Mercocidades a escolha ou indicação de possíveis membros;
- 4) Existe uma disparidade clara entre o COMUN e o Comitê de Governadores no interior do Foro, dificultando a sua operacionalidade.

Ao observar as ações conjuntas do FCCR, a partir dos comitês, **pode-se inferir a existência de uma grande superioridade das cidades sobre os estados federados, uma vez que a Rede Mercocidades é a gestora de todos os programas planejados e executados pelos municípios do bloco, o que proporcionou maior estabilidade e sequência**, apesar das mudanças político-partidárias nas administrações ocorridas ao longo do tempo. O Comitê de Municípios, por meio da Rede Mercocidades e suas unidades temáticas, reuniu-se anualmente ao longo desses anos de existência, enquanto o Comitê de Estados sofreu várias interrupções de diálogo e não faz uma reunião desde 2012. (MEDEIROS; FRÓIO; SADECK, 2017, p. 145, grifo nosso).

- 5) Determinadas reuniões do FCCR demandam por vezes um alto custo financeiro e político para determinados atores subnacionais, principalmente municípios de pequeno porte, os quais não possuem ou não podem justificar determinados gastos públicos com despesas inerentes a deslocamento, alimentação e hospedagem de gestores e técnicos. Com menor quórum nas reuniões, por conseguinte perde-se poder de comunicação entre as partes;
- 6) Sempre houve carência de uma instância técnica no organograma do FCCR. A criação de uma Secretaria Técnica Permanente foi pensada ainda em 2008 (FCCR, 2008), mas ainda em 2017 ela não havia sido implementada por problemas de ordem interna e regional;
- 7) Desde o início de suas atividades em 2007 há uma clara presença mais ativa por parte do Brasil e da Argentina em suas reuniões. Muitas vezes Paraguai, Uruguai e Venezuela não conseguiram caminhar com a agenda subnacional e, atrelado à rotatividade semestral das presidências do Mercosul, muitos projetos e parcerias acabam se perdendo com o passar dos anos.

Na série de entrevistas realizadas pelo autor, tivemos a oportunidade de perguntar aos especialistas e gestores públicos acerca das carências e adversidades apresentadas pelo FCCR ao longo dos seus aproximados dez anos de existência. Para Daniel Rosano: “O problema... é que as cidades esperam do Foro. Mas, na verdade, é o Foro que espera das cidades. As

idades querem recolher do Foro, e o Foro quer dar às cidades, mas primeiro tem que crescer a árvore. [...] (informação verbal) <sup>121</sup>. Para Maria Claudia Pantoja: “O FCCR está desarmado, é um tema muito complexo e delicado sobretudo nesse momento atual. Este ano [em 2016] não houve nenhuma atividade dele, nem revisão do Plano de Ação. (informação verbal, tradução nossa). <sup>122</sup>

Complementando, Valentina Filkenstein da Associação Brasileira de Municípios (ABM) diz o seguinte: “O FCCR na prática não funciona. Essa é a verdade... É legal, nós participamos, somos chamados, convidados [...] é uma formalidade. [...] Não desperta interesses, os municípios não se sentem representados... É bacana, um momento de diálogo, mas não vai pra frente. (informação verbal, grifo nosso). <sup>123</sup> Para Damián Paikin o FCCR fracassou por pressão da chancelaria em não perder o controle decisório e porque, institucionalmente, não possuía grande valia aos governos locais (informação verbal) <sup>124</sup>, visão confirmada por Mariano Larisgoitia: “[...] o Foro não gerou incentivos de nenhum tipo para que aos governos locais fosse um espaço produtivo de trabalho... Se pensou como um espaço político e não como um espaço de coordenação de políticas. (informação verbal). <sup>125</sup>

Finalmente, por se tratarem de informações interessantes e com apontamentos viáveis à tese, optou-se por transcrever três excertos de entrevistas que também tangenciam os problemas de fundo do FCCR:

O Foro nasce com as Coordenações Nacionais, então é um fórum de prefeitos e governadores coordenado pela burocracia nacional, a não ser no Uruguai com o Congresso de Intendentes. [...] **Não eram os prefeitos e os governadores que pautavam aquele espaço...** A instância de governança prevê um capítulo nacional, mas também dois comitês em pé de igualdade que não tiveram o reconhecimento devido. **Na hora que você ia na reunião não tinha nem placa do Coordenador de Municípios.** [...] Houve a tentativa do governo brasileiro de tentar fazer um planejamento estratégico do Foro talvez em uma miopia tremenda em relação à natureza da Foro... a partir disso ele começou a definir porque não fez sentido... **Ficou um Foro errático, sem bandeira, sem agenda, com reuniões acontecendo a cada seis meses levando a lugar nenhum.** (informação verbal, grifo nosso). <sup>126</sup>

<sup>121</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 14 de novembro de 2016 em Quilmes, Argentina, por Daniel Rosano, Ex Diretor Geral de Integração Regional do Município de Quilmes e Ex-Secretário Alternado da Representação Argentina no Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR). Áudio original disponível em espanhol.

<sup>122</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 15 de dezembro de 2016 em Buenos Aires por Maria Claudia Pantoja, Assessora da SUINS/MRECIC da Argentina (2014-2015) Áudio original em espanhol disponível.

<sup>123</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 17 de outubro de 2016 em Brasília por Valentina Falkenstein, Assessora da Presidência da Associação Brasileira de Municípios (ABM). Áudio original disponível.

<sup>124</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 10 de novembro de 2016 em Buenos Aires por Damián Paikin, Professor Adjunto junto à Faculdade de Ciências Sociais da Universidade de Buenos Aires (UBA). Áudio original disponível em espanhol.

<sup>125</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 24 de novembro de 2016 em Buenos Aires por Mariano Larisgoitia, Ex-Diretor de Relações Internacionais e Cooperação do Município de Morón, na Argentina. Áudio original disponível em espanhol.

<sup>126</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 18 de abril de 2017 em São Paulo por Rodrigo Perpétuo, Secretário Municipal de Relações Internacionais da Prefeitura de Belo Horizonte (2005-2015), Chefe da

**Posso te afirmar que de 2013 para cá [o FCCR] ficou instável, uma pauta muito complicada.** Posso te falar de dois pontos que marcam esta instabilidade: primeiro, a suspensão do Paraguai...aquilo ali já foi um baque muito grande [...] Depois a questão da entrada da Venezuela, que também criou toda uma instabilidade... Por essas questões acabou que a agenda começou a ser refeita... além disso, na minha opinião... faltava um pouco de comprometimento dos representantes dos países em implementar as relações [nas esferas federais ou unitárias]. (informação verbal, grifo nosso).<sup>127</sup>

**[O Foro] nem sequer é uma instituição,** é um espaço intergovernamental de diálogo...nem sequer é uma instituição, porque não tem nada fixo, ou seja, é um espaço onde diferentes atores governamentais se encontram para discutir temas relacionados a essa matéria *pero* não tem uma instituição por trás, não tem ninguém que se dedique *full time* a isso. [...] Mercocidades é anterior ao FCCR, sua existência, e dentro da Mercocidades é que foi gestiona a ideia de se criar dentro da estrutura institucional do Mercosul o FCCR [...] Mas a meu ver, era garantir a existência desse espaço de debate ao longo do tempo [...] **A partir do momento em que se cria no FCCR, onde os principais representantes, os coordenadores nacionais do FCCR, não são os prefeitos, os governadores, e sim são representantes das chancelarias ou da presidência da república, enfim... se desvirtuou completamente o papel desse espaço.** Um espaço que era para ser protagonista dos atores subnacionais, termina sendo mais um espaço onde atores dos poderes executivos centrais é que determinam que temas vão ser debatidos ou não... Mas isso não é só problema somente do FCCR, mas de vários espaços do Mercosul. (informação verbal, grifo nosso).<sup>128</sup>

Vê-se de maneira muito evidente que o FCCR perdeu-se enquanto projeto político e acabou frustrando novamente, pois o mesmo ocorreu com a REMI, as ambições dos atores subnacionais em conseguir um espaço de articulação de maior ênfase perante as instâncias decisórias mercosulinas. E isso ocorreu por vários fatores, tanto estruturais quanto conjunturais, apresentados anteriormente e que perfazem mudanças de ordem regional, nacional e subnacional. Não podemos afirmar em nenhum momento ser a “crise subnacional” e a paralisia do FCCR no Mercosul fruto apenas de políticas governamentais centrais, muito menos de governos locais. É a soma de diversos interesses e a carência do que denominamos de identidade a responsável pelo atual estancamento da instituição, a qual tenta se recuperar e estabelecer um novo fôlego no relançamento de seus trabalhos por meio da reativação do COMUN e do Comitê de Governadores (FCCR, 2017) – uma vez que o Foro acaba por ser dependente dos seus membros não de forma coletiva, mas sim individual (KLEIMAN; RODRIGUES, 2007).

---

Assessoria de Relações Internacionais do Governo de Minas Gerais (2015-2016), Secretário Executivo para a América Latina do ICLEI. Áudio original disponível.

<sup>127</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 17 de outubro de 2016 em Brasília por Bruno Sadeck, Ex Assessor Internacional da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República do Brasil (SAF/PR) responsável pela participação brasileira no FCCR. Áudio original disponível.

<sup>128</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 30 de novembro de 2016 em Montevidéu por Rafael Reis, Chefe de Gabinete do Alto Representante-Geral do Mercosul (2016) e Professor Adjunto da Universidade ORT Uruguai. Áudio original disponível.

Reformas institucionais e construção de novas agendas são estipuladas por gestores e acadêmicos e, mesmo com todos os problemas apresentados, não seria benéfico aos atores subnacionais o término ou encerramento das atividades do FCCR. Vale lembrar as palavras de Gilberto Rodrigues, o qual afirma ter sido o Foro uma iniciativa benéfica que conferiu vigor às subnacionalidades, tem sua relevância e estabeleceu-se como foro de diálogo (informação verbal)<sup>129</sup>.

Aqui ocorre exatamente o contrário se compararmos o FCCR com as Mercocidades. Aquele, junto ao aparato institucional do Mercosul, ganhou legitimidade, mas, concomitantemente, perdeu eficácia. A Rede, por sua vez, estando às margens do bloco regional, angariou autonomia, mas sem contar com uma voz direta perante os governos centrais. Essa constatação parece ser a linha fulcral das atividades subnacionais na região. Uma política incipiente e ao mesmo tempo inovadora capaz de conectar diretamente as relações internacionais com as locais utilizando, para tanto, os vieses políticos dos blocos regionais.

### **3.4 Considerações parciais**

A Seção 3 procurou abordar de forma sintética e coesa o histórico de desenvolvimento da atuação subnacional no Mercosul através da análise da Rede Mercocidades, da REMI e do FCCR, este último o canal de representação subnacional junto ao bloco. Verificamos o funcionamento, a estrutura, a agenda e as modificações ocorridos nesse caminho no universo temporal pretendido desde 1995 até 2018. Voltamos brevemente no tempo para examinar algumas características de formação e de desdobramentos do Mercosul. Mesmo com histórico curto de funcionamento se comparado a outros blocos, nosso processo regional já detém nuances e características ímpares.

Apregoar o fim do Mercosul não passa de mera retórica, porque o bloco regional continua trazendo mais benefícios do que custos aos atores envolvidos. Observamos ser o mesmo um processo ainda em construção possuindo altos e baixos. De pontos positivos, temos principalmente o fortalecimento dos laços entre os países membros e associados, a conformação de um novo ator internacional com personalidade jurídica e a anulação quase que completa na possibilidade de conflito – leia-se bélico – entre as partes. Do outro lado e

---

<sup>129</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 07 de agosto de 2017 em São Bernardo, São Paulo, por Gilberto Marcos Antonio Rodrigues, Professor Adjunto de Relações Internacionais na Universidade Federal do ABC (UFABC), colaborador do Projeto AL-LAS Ciudades al Mundo e pesquisador sobre paradiplomacia e federalismo. Áudio original disponível.

tratando-se dos pontos negativos, a presente seção procurou evidenciar que o Mercosul apresenta diversos aspectos e problemas que afetam diretamente a ótica subnacional, quais sejam: manutenção de estruturas intergovernamentais, forte nacionalismo evidenciado nas decisões estatais, dependências conjunturais, partidárias e políticas, diferenças nítidas entre pesos políticos de seus países membros e um forte discurso angariado ora em relançamento e ora em crise permanente.

Com base nesse panorama de fundo analisamos a atuação internacional subnacional na região. Assim, as Mercocidades tomaram forma como um movimento de contestação e reivindicação perante a ordem econômica e política do Mercosul na década de 1990. Agindo de maneira autônoma e sem vínculos institucionais permanentes com o quadro organizacional do bloco, isso acabou proporcionando seu modo de operação: uma rede entre cidades que foi expandindo a membresia, se organizando interna e tecnicamente, realizando parcerias, organizando projetos e assim por diante. Pelo fato de ter sido a primeira iniciativa dos atores subnacionais, em específico as cidades, na integração regional, acabou por influenciar as ações subsequentes. Com esse pano de fundo inicial argumentamos ser praticamente impossível às Mercocidades agirem ao encontro das políticas dos governos centrais do Mercosul e foi justamente essa autonomia que garantiu sua importante atuação, principalmente através da STPM e das Unidades Temáticas (UTs), como, em primeiro lugar, um espaço efetivo de diálogo e, em segundo e menor número, como uma esfera de consecução de projetos municipais.

Desse movimento surgiu a REMI, importante por se tratar de um ambiente institucionalizado, mas fraco por estar longe das decisões mercosulinas e por pensar nos governos subnacionais mais como temas do que como atores viáveis à integração. Obteve um curto período de atuação e demonstrou parcialmente como seria o trabalho de seu sucessor, o FCCR, atualmente a instância responsável pela representação dos interesses dos atores subnacionais perante o próprio Mercosul.

A grande marca registrada do Foro é a incerteza. Há dúvidas sobre seu processo de criação, imprecisões sobre a escolha dos membros em cada Capítulo Nacional, descontinuidade nos trabalhos das presidências pró-tempores, sobreposições de agendas nacionais e subnacionais e falta de clareza em seu organograma que demanda certa hierarquização da pauta subnacional. A soma desses fatores resulta em uma única equação: sendo uma instância formalmente inserida no Mercosul, o FCCR angariou legitimidade aos atores subnacionais, a qual, entretanto, resultou em perda de eficácia em termos de projetos, ações, atividades e parcerias. Isso ficou muito evidente com as relações fundamentadas



através dos métodos utilizados pelo autor, mormente em relação às leituras das atas de reuniões e da realização dos estudos de campo e entrevistas.

Como considerações parciais da presente tese, questionamos a máxima apontada pela literatura de Relações Internacionais de que os blocos regionais são arenas de efetivo potencial para a internacionalização subnacional. No caso do Mercosul, isso é válido para os municípios, em especial as grandes capitais, os que apresentam vontade política por parte dos representantes eleitos e os de fronteira, tendo que destacar o papel desempenhado pelas Mercocidades nesse sentido.

Contudo, os outros níveis governamentais – estados federados, províncias e departamentos – não se articularam via FCCR, demonstrando não ser a esfera regional um âmbito de articulação de seus interesses. Dito de outro modo e somado aos problemas estruturais e conjunturais previamente analisados sobre o Mercosul, do ponto de vista subnacional, a inclusão de diferentes atores apenas dificultou a operacionalidade do Foro, contribuiu para o seu parcial esvaziamento e impediu ainda mais a unificação de discurso e a formação de identidade entre os mesmos.

Esses apontamentos descritos acima e advindos dos aspectos descritivos da Seção 3 relacionam-se diretamente com uma das hipóteses de pesquisa apresentadas. O FCCR acabou gerando uma clivagem entre os governos subnacionais. Com a diferenciação entre e intra níveis governamentais, aumentaram-se os interesses envolvidos e dificultou-se a criação de valores coletivos e comuns.

Vimos, sobretudo, problemas de ordem estrutural e conjuntural tanto por parte dos governos nacionais na figura do próprio Mercosul quanto por parte dos subnacionais. Todavia, ainda é necessário analisarmos mais a fundo algumas dinâmicas destes últimos, afinal, se atualmente o próprio Foro tem apresentado “[...] uma participação pífia dos estados e municípios, a despeito do consenso sobre a importância de se ampliar suas participações. Os próprios Comitês não têm se reunido há muito tempo. [...] [e] não há praticamente nada sendo feito além do que consta nas atas das reuniões ordinárias.”<sup>130</sup>, quais outras variáveis explicam essa dinâmica?

---

<sup>130</sup> Informação concedida ao autor em 24 de janeiro de 2018 via e-mail por Antonio Francisco Cruvinel, Assessor da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República do Brasil (SAF/PR).

#### 4 OS ATORES SUBNACIONAIS ARGENTINOS: VARIÁVEIS INTERNAS E O MERCOSUL

Nas considerações parciais da terceira seção avultaram-se os fatos do Mercosul preservar certas características que vão de encontro aos anseios dos governos subnacionais, da falta de mobilidade de certos níveis governamentais de segundo plano – estados e províncias – em interagirem e operacionalizarem iniciativas via Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR) e da integração regional representar os anseios somente de um tipo específico de ator, as cidades, principalmente aquelas de grande porte e/ou capitais, com vontade política de seus representantes, que convivem diariamente com os limites e as faixas fronteiriças e, claro, as que encabeçam e se inserem em projetos e atividades no âmbito da Rede Mercocidades.

Ratificamos ser a incerteza uma marca registrada do próprio FCCR decorrente de um curto processo histórico de poucos sucessos e grandes fracassos e, de mais proeminente até o momento, a principal contribuição da tese está em refutar a assertiva da literatura no que tange à constatação de ser a integração regional uma esfera de efetivo potencial aos atores subnacionais. Sendo isso válido à realidade europeia, não podemos afirmar o mesmo sobre a América do Sul em se tratando dos diferentes processos e movimentos ocorridos na Rede Mercocidades, na REMI e no Foro Consultivo.

Contudo, cabe assinalar que essa refutação não remove o mérito do Mercosul ter sido e, com certas reticências, ainda ser um âmbito de articulação subnacional. Nesse ponto vale recorrer às palavras de Nahuel Oddone (2018) durante sua exposição oral ao “Webinário - ¿Qué es y cómo estudiar la Paradiplomacia?” organizado pela União Iberoamericana de Municipalistas (UIM)<sup>131</sup>, o qual afirma ter sido a variável integração regional o ponto mais importante nos estudos sobre paradiplomacia em anos passados<sup>132</sup>, mas que, atualmente, tornou-se um enfoque sem força e ímpeto justamente por esses estudos serem dependentes de temporalidades dos processos regionais. Para ratificar tal afirmação, basta recorrer também ao debate proposto na seção anterior sobre os aspectos conjunturais e estruturais mantenedores de um projeto permanente de altos e baixos do Mercosul.

Mesmo assim, e de modo evidente, a tese busca compreender essas realidades temporais, ainda mais se tratando do paralelo entre integração regional e paradiplomacia. Mais além

---

<sup>131</sup> Mais informações podem ser encontradas diretamente no site oficial da instituição: <[www.uimunicipalistas.org/](http://www.uimunicipalistas.org/)>.

<sup>132</sup> Como fundamento dessa afirmação, basta citar o caso da publicação do número 3 da Revista *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia* (TIP) cujo título é *Actores Subnacionales e Integración Regional* publicada em 2012 e organizada pelo portal Paradiplomacia.org.

e conforme exposto na Seção 2 por meio do exame da relação doméstico-internacional, devemos ter em mente que as distintas camadas e os diversos níveis de análise das Relações Internacionais se relacionam e se influenciam mutuamente. É dizer, no trato sobre a inserção subnacional mercosulina com foco nos casos da Argentina e do Brasil, é imperativo averiguar certos debates que transpassam as realidades internas desses países para se compreender melhor o nosso objeto de estudo.

A partir dessa abordagem um tanto quanto mais próxima aos governos subnacionais espera-se compreender melhor a relação entre os interesses e as identidades subnacionais na integração mercosulina. Vemos o desenvolvimento de uma perspectiva mais subjetiva como complexa, mas necessária para observar tal movimento em nossa região. Definir os interesses, ou seja, o que os atores buscam e procuram, é tarefa relacionada a determinar as identidades, ou seja, o que os atores são e pensam sobre internacionalização. E para sustentar esse argumento, faz-se imperativo abarcar essa realidade focalizando nas óticas nacionais em que estão inseridas as subnacionalidades.

Para tanto, as quatro variáveis de pesquisa selecionadas, por se tratarem de aspectos de real relevância e atualidade no trato da paradiplomacia em ambos os países citados, são as seguintes:

- 1) Sistemas políticos federativos;
- 2) Questões constitucionais (concernentes ao Marco Jurídico, Marco Legal ou Marco Regulatório das atividades internacionais subnacionais);
- 3) Questão e iniciativas de fronteira (incluindo cooperação transfronteiriça);
- 4) Cooperação Internacional Descentralizada (incluindo o funcionalismo público municipal).

Além disso, vale lembrar que as variáveis supracitadas foram escolhidas também tendo por base a tese de Liliana Fróio (2015), a qual sinaliza seis principais temáticas vinculadas ao estudo da paradiplomacia brasileira – vide página 59 – e a publicação de David Sarquis (2013) fundamentada em reflexões teóricas sobre a paradiplomacia, na qual o autor apresenta três questionamentos que a presente tese visa desenvolver<sup>133</sup>, podendo ser adicionada uma quarta pergunta:

- 1) Como o Estado pode reconhecer as instâncias subnacionais que estão atuando de maneira autônoma no exterior?

---

<sup>133</sup> Alguns resultados de pesquisa dissertados aqui e na Seção 5 constam no artigo “A internacionalização dos entes subnacionais federativos: notas sobre os casos do Brasil e da Argentina” escrito pelo autor e sua orientadora de doutorado, Prof.<sup>a</sup> Karina Lilia Pasquariello Mariano, e publicado na Revista Densidades (JUNQUEIRA; MARIANO, 2017).

- 2) Quais desafios legais e jurídicos são criados pela paradiplomacia?
- 3) Nessa relação entre Estado central e atores subnacionais predomina o conflito de interesse ou é possível trabalhar em base de cooperação?
- 4) Como os governos subnacionais estão se organizando internamente e formalizando suas inserções internacionais?

A seção seguinte será destinada à análise brasileira, enquanto este focar-se-á na internacionalização subnacional argentina. A abordagem será ampla e dada tanto a municípios quanto províncias participantes ou não das Mercocidades e do FCCR. Todavia, há um foco prévio destinado a uma amostra de análise pré-selecionada, conforme mostrada no Quadro 4 abaixo. Sua averiguação será dada após apreciação das variáveis na próxima subseção.

**Quadro 4 – Critérios de seleção e atores subnacionais argentinos**

Critérios de seleção	Atores Subnacionais Argentinos
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cidades fundadoras da Rede Mercocidades em 1995;</li> <li>- Cidades mais participativas na Rede Mercocidades, inclusive nas gestões de sua Secretaria Executiva;</li> <li>- Cidades e/ou Associações Municipais componentes dos Capítulos Nacionais do FCCR;</li> <li>- Maior histórico de participação nas reuniões do FCCR;</li> <li>- Cidades e províncias com maior atuação internacional, capitais de grande porte e fronteiriços (as);</li> <li>- Disponibilidade de contato direto via entrevistas e questionários aplicados pelo autor.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Municípios e Associações Argentinos (as): CABA, Córdoba, Esteban Echeverría, FAM, General Alvear, La Plata, Monte Caseros, Morón, Quilmes, Río Grande, Rosário, Salta, San Antonio de Areco, Santa Fé e Tandil.</li> <li>- Províncias Argentinas: Buenos Aires, Corrientes, Mendoza, Misiones, Santa Fé e Tucumán.</li> </ul>

Fonte: Elaboração nossa

#### 4.1 A internacionalização subnacional na Argentina: variáveis e problematizações

Partindo das diretrizes propostas nas páginas anteriores, em cada parte subsequente procuramos avaliar determinada variável estabelecendo resultados de pesquisa que estimulam o debate em torno do problema central de pesquisa e das hipóteses estabelecidas.

##### 4.1.1) Federalismo Argentino

A análise envolvendo sistemas federalistas não pode se ausentar de nossos estudos por variadas razões. Em primeiro lugar, porque as fases iniciais de pesquisa sobre paradiplomacia nas décadas de 1970 e 1980 focaram-se exatamente nesse quesito, sobretudo por meio de pesquisas canadenses e estadunidenses (KUZNETSOV, 2015). Em segundo, porque o debate terminológico inicial envolvendo a inserção internacional dos governos subnacionais também teve por base esse debate, conforme verificamos na publicação do livro *Federalism and International Relations. The role of subnational units*, uma das grandes referências dessa área de investigação (MICHELMANN; SOLDATOS, 1990). E, em terceiro e por último, porque os países aqui escolhidos, em especial a Argentina para a presente seção, possuem esse sistema de governo. Afinal, “A atenção que se volta ao federalismo, mais especificamente com os impactos da atuação de unidades infra-estatais pertencentes a Estados que adotam o modelo federalista, representa uma das mais importantes preocupações dos estudiosos da paradiplomacia.” (REIS, 2007, p. 04). Ademais:

O federalismo permeia e influencia todos aspectos políticos na Argentina e no Brasil. Assim, qualquer explicação de suas políticas que não incorporar o enfoque sobre a influência do federalismo na política nacional será provavelmente incompleta (no menor dos casos) ou até mesmo incorreta (nos piores). (JONES; SAMUEL, 2005, p. 02 apud THÉRET, 2014, p. 150, tradução nossa).

Em termos iniciais, o Federalismo representa um sistema político, propriamente dito, em que estados federais formulam um pacto através da Constituição, gerando uma aliança chamada Federação, a qual age de maneira dupla, preservando certo grau de autonomia às suas partes – os estados – e assegurando prerrogativas decisórias ao governo central. O que está em jogo no Federalismo é a divisão de poderes entre diferentes níveis governamentais, sejam eles a) central, nacional ou federal e b) estatal, provincial, regional e/ou local (BULMER, 2017). Como resultado temos um processo complexo, mas que torna as decisões, em tese, mais autênticas: “A federalização da política externa torna mais pesado e complexo o processo de tomada de decisões. No entanto, concede maior legitimidade e, sobretudo, permite alcançar o consenso político, condição indispensável aos processos de integração econômica.” (SEITENFUS, 2004, p. 77-78).

Temos, por conseguinte, que o Federalismo deve ser uma variável investigada porque, inicialmente, justifica o fato dos governos subnacionais atuarem de maneira mais autônoma no cenário internacional. Ou seja, retomando a primeira pergunta de Sarquis (2013) apresentada nas páginas anteriores, responderíamos da seguinte maneira: o Estado nacional pode reconhecer e legitimar a paradiplomacia a partir do momento em que sua configuração política interna sustentada na concepção federal abre margem de manobra – lê-se descentralização – para a atuação de outros níveis governamentais. Neste momento podemos questionar até que ponto tal caráter descentralizador permeia somente a esfera interna estatal ou se se estende para a política internacional e, para responder a tal dúvida, basta retomar as ideias desenvolvidas durante o marco teórico, nas quais afirmamos haver uma ligação direta e constante entre os níveis interno e internacional nas relações internacionais, propriamente ditas. Logo, uma maior abertura política para os governos subnacionais dentro dos Estados federais tende a estimular suas inserções externas tendo por base processos aqui antes retratados, a exemplo da crise do Estado, da globalização e do regionalismo.

No caso específico argentino, vale frisar a afirmação de Álvaro Castelo Branco (2007), o qual afirma ser o país reconhecedor do *jus tractuum* das entidades subnacionais, ou seja, no caso das províncias, atestar suas capacidades de celebrar tratados.<sup>134</sup> Vale frisar que somente os governos provinciais tem respaldo jurídico para a feição de acordos internacionais. Diferentemente do caso brasileiro que será analisado na próxima seção, a Argentina não reconhece os municípios enquanto entes federativos.

De maneira geral, qual seria a grande marca registrada do Federalismo? Ser um processo dinâmico e com variadas formas de organização (BAZÁN, 2013, p. 39), ou seja, citando Francisco Segado (2003, p. 24, tradução nossa): “A realidade de cada Estado federal é muito díspar e está em permanente evolução”. Evidentemente que federações como Estados Unidos, Canadá, Emirados Árabes Unidos, Alemanha, Bélgica, Índia, México, Venezuela, Rússia e assim por diante terão, cada um à sua maneira, aspectos políticos particulares. Todavia, e isso se aplica ao caso argentino, destacamos uma característica do Federalismo pertencente a todos os casos conhecidos e existentes: ele dá forma a um Estado com dupla autonomia territorial de poder, coexistindo governo federal e governos membros descentralizados, sendo que possuem

---

<sup>134</sup> Ainda atualmente a capacidade de celebração de tratados por parte das províncias argentinas é bastante debatida e questionada, sendo tratada como ambígua (CARBAJALES; GASOL, 2008). Isso ocorreu em virtude da Reforma Constitucional de 1994, sendo que algumas dessas análises serão apontadas pelo autor em momento futuro na tese. Para o presente momento, indica-se a leitura do artigo de Alberto Dalla Via (2004), o qual afirma que no texto normativo está escrito que as províncias possuem capacidade para celebrar convênios internacionais compatíveis com a política externa central, não havendo menção à expressão tratados internacionais.

poderes para governar sobre o mesmo território e as mesmas pessoas (BRANCO; KULGEMAS, 2005).

Para analisar o Federalismo da Nação Argentina, enfatizamos os estudos mais históricos como o de Francisco Mejía (1915) até análises mais recentes de Miguel Barrientos (2009), Víctor Bazán (2013), Julieta Suárez Cao (2011), Juan Carbajales e Claudia Gasol (2008), Claudia Gasol e Eduardo Iglesias (2010), Bruno Rubiatti (2014), Leonardo Granato (2015) e Juan Ylarri (2015). Nosso intuito é mostrar sinteticamente a complexidade e as diferentes visões que existem sobre o caso argentino para posteriormente relacioná-las com a variável Questões Constitucionais, ilustrando autores e uma bibliografia da nossa região.

Nominalmente a Espanha não é um país federal, mas na prática alguns autores a consideram como tal. É justamente dessa ambiguidade que provêm casos famosos de separação territorial de comunidades autônomas, a exemplo do País Basco e da Catalunha. Conforme aponta Francisco Mejía (1915), é impossível entender a formação da federação argentina sem recorrer à história espanhola justamente pela questão colonial. Contudo, o autor deixa claro que o espírito federal da Argentina nasceu exatamente no início do século XIX, período da Guerra de Independência (1810-1818). Diferentemente dos Estados Unidos, a constituição orgânica e o temperamento político argentino eram essencialmente espanhóis. Como a Espanha foi formada por distintos povos independentes, se reuniu em uma federação de monarquias e colonizou grande parte da América Latina, incluindo o atual território da Argentina, a isso se aplica a argumentação do autor.

Mejía (1915) retoma questões históricas envolvendo a ocupação fenícia ou até mesmo o Império Romano, temáticas que não serão analisadas pormenorizadamente aqui, para descrever uma Europa antiga, antes mesmo da formação dos Estados Modernos, pautada na união e articulação entre diferentes cidades e estados independentes (Córdoba, Valência, Granada, Sevilha, etc.), o que fundamentou a formação da Espanha pelo que o autor denomina de justaposição de nacionalidades independentes.

E foi exatamente um país com tal concepção territorial distinta e por vezes complexa que colonizou as Províncias Unidas do Rio da Prata, território amplo do Cone Sul que conforma a atual configuração territorial-estatal da Argentina. Como consequência, tornou-se impraticável à população da República Argentina estabelecer uma organização estatal unitária (MEJÍA, 1915, p. 154-155), pois a implementação dos *Cabildos*, instituições espanholas encarregadas das administrações municipais coloniais a partir do século XVI, impossibilitou esse tipo de ação. O maior exemplo é a própria Revolução de Maio de 1810 ocorrida no então *Cabildo* de Buenos Aires, de onde se originou as bases da primeira constituição do recente país.

Não somente a Revolução de Maio foi um movimento de caráter essencialmente municipal, mas todos os movimentos posteriores à independência, tão variados e terríveis, respondem a essa mesma origem. **A federação argentina é o desenvolvimento natural do municipalismo colonial; as catorze Províncias Unidas do Rio da Prata são as catorze cidades-cabildos do antigo agrupamento de Buenos Aires que hoje ocupa a República Argentina** [...] (MEJÍA, 1915, p. 226-227, tradução e grifo nossos).

Assim, a própria formação do Estado argentino representou uma ótica municipalista, todas as províncias, com exceção de Entre Ríos, provêm das cidades-cabildos. Com base nessa dinâmica de surgimento das cidades e das províncias tomou forma em 1853 a Primeira Constituição da República Argentina já angariada nas bases do sistema federalista.

A relação entre Espanha e Argentina não é somente mérito de análise histórica, com foco no processo de independência, de Mejía (1915), como também de Ylarri (2015) em sua análise comparativa entre ambos os países. Com foco mais atual, cita-se o processo de democratização logo após a Ditadura Franquista (1939-1976) como responsável por uma maior descentralização política no país por meio da Constituição Espanhola de 1978. Ao final de sua análise, Ylarri (2015, p. 562) pontua diferenças existentes entre os dois países, cabendo aqui destacar algumas características do Federalismo Argentino:

- 1) A existência das províncias é prévia ao próprio governo central, conforme Constituição de 1853, a qual, mesmo um tanto quanto mais centralizadora, consagrou o sistema federal;
- 2) Sua organização territorial distingue municípios e províncias, cabendo altivez especial à Cidade Autônoma de Buenos Aires (CABA);
- 3) Suas províncias possuem poderes de mando em matéria executiva, legislativa e judiciária;
- 4) No Senado, as províncias estão representadas de forma igualitária e os projetos legislativos precisam de suas aprovações para converterem-se em leis.

Do elenco dos quatro pontos supracitados, há uma conclusão: nitidamente é visível um maior empoderamento das províncias argentinas ao longo dos anos. A citação de Leonardo Granato (2015, p. 131 e 133, tradução nossa) é muito esclarecedora nesse sentido:

Em linhas gerais, podemos sustentar que as províncias participam intensamente e com amplas margens de autonomia nas decisões e implementações de políticas públicas em seus territórios: não ocorrendo o mesmo com os municípios, os quais devem buscar diferentes canais de articulação com o governo provincial. [...]. Não obstante, desde a ótica financeira, os governos provinciais parecem ser, no geral, débeis e dependentes do governo federal. O argumento central que justifica essa formulação é simples: como vimos, o gasto público está descentralizado, os tributos estão ‘concentrados’ no nível federal de governo. [...] As províncias argentinas conservam muito do enorme poder dos tempos confederados e, do mesmo modo, a autoridade presidencial preserva a investidura e os poderes que lhes foram outorgados na segunda metade do século XIX [...]



Aqui adverte-se para essa primeira marca nítida da configuração política argentina causadora de relativa dubiedade. Por um lado, temos descentralização de poderes – com a balança pendendo mais para o lado das províncias e menos aos municípios –, por outro, centralização de recursos fiscais, assim como afirma Bruno Rubiatti (2014, p. 08 e 24, grifo nosso):

Em resumo, a situação argentina pode ser caracterizada como sendo uma transferência de responsabilidades pelo fornecimento de diversos serviços sociais do governo central para as províncias. Mas essas transferências não foram acompanhadas por transferências de capacidade fiscal condizente e isso acaba por gerar problemas para **a administração provincial, que passa a depender cada vez mais de transferências fiscais da união.**

[...]

**No nível provincial, os governadores contam com uma grande liberdade para controlar tanto o calendário eleitoral quanto o acesso dos candidatos às listas partidárias,** o que os torna – em conjunto com as lideranças dos partidos que estão na oposição – elementos centrais na carreira política dos candidatos tanto ao legislativo provincial, quanto o nacional.

Concernente com a afirmação citada, Julieta Suárez Cao (2011) afirma que, com o passar do tempo, houve certa provincialização no país, porque somente é possível compreender a política interna argentina em termos eleitorais e partidários se levarmos em conta o papel das instituições das províncias nesses processos. Dito de outro modo, durante o início do século XXI postula-se que os partidos políticos na Argentina estiveram mais preocupados e com uma agenda voltada ao âmbito provincial, se desvinculando, em termos, da arena nacional em si.

Nesse ponto da pesquisa surge um novo questionamento interessante para se pensar: considerando essa desproporcionalidade territorial e de níveis políticos argentinos, havendo certas prerrogativas provinciais, por que então, no rol da integração regional do Mercosul, as cidades possuem uma maior esfera de atuação? Em um primeiro momento, devemos advertir que a politização provincial argentina ocorre em termos internos, principalmente no diálogo com o governo federal na busca por recursos fiscais<sup>135</sup>. Assim, em termos internacionais e até mesmo regionais, a ótica é distinta, prevalecendo maior ativismo dos governos locais.

Retomando o debate sobre o Federalismo Argentino, uma gama de autores tenta classificá-lo com certas expressões que evidenciam uma diferença entre a teoria e o que ocorre na

<sup>135</sup> A política fiscal do Federalismo Argentino, ou seja, o debate em torno da política orçamentária envolvendo gastos públicos e tributários, adquire imensa importância no país sobretudo a partir de 2001. Segundo Maristella Svampa (2011), naquele ano ocorreu uma crise de hegemonia após uma década de políticas neoliberais, ocasionando acontecimentos como ajustes econômicos sucessivos, restrições bancárias denominadas *corralitos*, ruptura de pagamentos e multiplicações de moedas locais em oposição à moeda oficial. Foi o período de maior desordem social interna desde a redemocratização em 1983, ocasionando repressões que culminaram em mais de 30 mortos e centenas de feridos (SVAMPA, 2011). Inclusive, justamente no período *pós-default* os entes federativos do país começaram a aumentar seus papéis nos centros de decisão pública em matéria de desenvolvimento local e políticas sociais (CALVENTO, 2016).

prática. Inclusive, é esse mote que dá título à supramencionada análise de Julieta Suárez Cao (2011). Um dos termos mais específicos, mas concomitantemente mais paradoxais, é o chamado federalismo unitário (DOMÍNGUEZ, 2015). Para o autor, entre 1994 e 2014 a política argentina se distanciou do federalismo, possuindo um sistema mais centralizador do que muitos países unitários, propriamente ditos. Ademais, há a concepção de federalismo centralizador de Juan Carbajales e Claudia Gasol (2008), autores defensores da assertiva de que, também com o passar das décadas, a Argentina foi adquirindo maiores traços de centralização, pois na primeira Constituição Histórica de 1853 a atribuição de competências em matéria internacional foi outorgada somente ao governo federal. O termo federação centralizada também aparece em análise de Mariano Ferrero (2006, p. 08, tradução nossa) decorrente “[...] da tensão permanente entre centralização e descentralização territorial do poder presente em todo sistema político [...]”.

Em outra publicação de Claudia Gasol com Eduardo Iglesias há a menção de um federalismo líquido argentino, fazendo jus a um cenário em que as províncias aproveitam do governo central e vice-versa a fluidez que rege as relações internas, as conjunturas internacionais e as próprias necessidades dos governos subnacionais (GASOL; IGLESIAS, 2010). Por sua vez, é interessante mencionar a ideia de federalismo pendular (BARRIENTOS, 2009) mesclando altos níveis de descentralização e momentos de intensa centralização política-administrativa.

Resumidamente, os mais variados termos para caracterizar o Federalismo Argentino nos levam sempre à certa contraposição, ora havendo políticas centralizadas, ora os mais variados níveis governamentais adquirindo prerrogativas decisórias próprias, processo que caracterizamos como federalismo misto (JUNQUEIRA; MARIANO, 2017). Na segunda remessa do Questionário (Pergunta n.º 7 – Apêndice D) aplicado pelo autor, duas respostas devem ser aqui apontadas com o intuito de ilustrar as considerações realizadas até o momento. Quando interrogados sobre os principais obstáculos advindos do governo federal argentino para com os governos subnacionais, um ex-funcionário argentino do FCCR e María Marcela Petrantonio nos dizem o seguinte, respectivamente: “Não há um verdadeiro governo federal, já que os recursos estão centralizados por lei, ainda que a Constituição defina o país como federal, uma grande contradição” e “Centralização orçamentária e centralização de decisões em relação aos vínculos com organismos multilaterais de cooperação”<sup>136</sup>.

---

<sup>136</sup> Informações de questionário respondido ao autor em 11 e 26 de abril de 2018 por um anônimo ex funcionário argentino do FCCR e por María Marcela Petrantonio, Coordenadora da Secretaria de Vinculação Internacional do Município de Tandil, Argentina, e Professora da Universidade Nacional de Mar del Plata (UNMdP).

A par dessa intensa ambiguidade de (des)centralização, algumas características gerais do sistema argentino devem ser consideradas, sendo utilizado, para tanto, apontamentos de Víctor Bazán (2013, p. 80). Enfatizam-se as exposições mencionadas a partir do ponto 4 referentes ao âmbito internacional:

- 1) O Federalismo é um processo dinâmico e com inúmeras fórmulas possíveis de configuração;
- 2) Existe um imenso déficit de aplicação prática do Federalismo na Argentina, mesmo considerando as sucessivas reformas constitucionais;
- 3) Há uma hegemonia do Poder Executivo Nacional causadora de dependência econômico-financeira dos governos subnacionais perante a União<sup>137</sup>;
- 4) É oferecido às províncias boas perspectivas de crescimento econômico na medida em que podem conformar regiões e estabelecer convênios internacionais, conforme estabelecido na Reforma Constitucional de 1994, com a obrigação de darem conhecimento de tais iniciativas externas ao Congresso Nacional;
- 5) Deve-se considerar a nova órbita internacional a partir de uma releitura da percepção clássica das Relações Internacionais separando o núcleo duro (Estado) do núcleo brando, este último referente aos entes subnacionais;
- 6) É imprescindível ponderar, no debate aqui proposto, uma nova dinâmica de realocação dos centros de decisão:

“[...] todo propósito de instaurar ou aprofundar um modelo de descentralização política, funcional e territorial deve necessariamente ser acompanhado de uma sincera e consistente *vontade política*, pois, se ocorrer o contrário, qualquer medida normativa que for tomada será apenas uma amostra de [...] *mudar tudo para que tudo continue igual*.” (BAZÁN, 2013, p. 82, tradução nossa);

- 7) A integração regional é variável a ser considerada, sobretudo pelo que consta na citação anterior. No caso específico do Mercosul, ele imprime dois desafios fundamentais às províncias: alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) propostos pela Organização das Nações Unidas (ONU) e cumprir com as obrigações inerentes à integração supranacional.

Nesse último ponto o autor sustenta ser o nível regional parte integrante da equação analisada e capaz de legitimar um federalismo de concertação, participativo e solidário, o qual permitiria uma relação equilibrada entre as diferentes instâncias componentes da estrutura fe-

---

<sup>137</sup> Conforme apontam Márcia Soares e José Ângelo Machado (2017, p. 22): “[...] o federalismo fiscal argentino, mais centralizado que o brasileiro, considerada a maior dependência, pelas províncias, de transferências intergovernamentais da União, é utilizado como mecanismo para o governo central obter apoio dos governadores e, conseqüentemente, formar uma maioria parlamentar para aprovação de suas iniciativas legais.”.

deral. Com este apontamento de Bazán (2013) verificamos como é imprescindível para a análise dos atores subnacionais a variável do Federalismo, justamente por aprimorar a investigação de um fenômeno internacional a partir de um aspecto interno de organização estatal.

Enfatizamos a própria formação do Estado argentino tendo por base sua característica provincial, salientamos a presença constante de certas tensões entre o âmbito federal e os governos subnacionais em temáticas de cunho interno e externo e realçamos o escasso debate que se tem sobre os municípios argentinos se comparado às análises sobre o papel das províncias nesse tocante. Vimos, nas políticas internas, como a relação entre a União e as províncias é mais presente, haja vista ser corroborada também pela Questão Constitucional, a qual será mérito de análise a seguir. Por ora, ressaltamos que é exatamente da comunhão de dois fatores – a menor participação política interna por parte dos municípios argentinos e a existência de instituições de representação subnacional no Mercosul – o que vai fundamentar o preenchimento de instâncias como o FCCR muito mais por parte dos níveis locais do que provinciais. Afinal:

As formas de Estado (unitária e federal), assim como o grau de descentralização na tomada de decisões, exercem influência sobre as possibilidades paradiplomáticas. Mas é igualmente importante a vontade política do governo central. Ainda assim, **os esquemas de integração são uma forma de nivelar as oportunidades, já que se se concede o mesmo status de participação a todas entidades subestatais, isso facilita o intercâmbio.**

[...] a integração gera marcos regulatórios que, em países federais, interferem nas faculdades reservadas às províncias ou estados; isso leva a uma mobilização dos governos não centrais para que não sejam alvo de imposição de decisões sobre matérias de sua competência [...] (tradução e grifo nossos).<sup>138</sup>

O Mercosul gera fundamentos jurídicos próprios que devem ser levados em consideração pelas normas internas de cada um dos seus países membros, o que fundamenta o debate sobre a compatibilidade entre os direitos interno e internacional.<sup>139</sup> Deste modo, atesta-se para uma possível constatação: a integração regional serve como um contrapeso às disparidades internas da política argentina. Logo, os municípios encontram nas instituições de representação subnacionais regionais novas alternativas para balancear atividades políticas frente às

<sup>138</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 31 de maio de 2017 por Mariano Alvarez, Professor Visitante do Instituto de Estudos Internacionais da Universidad de Chile, especialista em Paradiplomacia na Argentina e no Chile.

<sup>139</sup> A Reforma Constitucional Argentina de 1994 definiu a hierarquia supralegal dos tratados internacionais firmados pelo país. Nos dizeres de Raúl Granillo Ocampo (2009, p. 72): “Segundo o art. 75, inciso 22 da Constituição nacional, “os tratados têm hierarquia superior à das leis”, porém inferior à Constituição, e devem ser aprovados pelo Congresso, o que em nossa prática constitucional se realiza por meio de uma lei, que se integra ao acordo internacional e o torna vigente para a Argentina, ao aperfeiçoar a outorga do consentimento voluntário.”.

províncias, pois estas últimas obtiveram maior proeminência no diálogo com o governo federal em virtude da própria formação histórica e constitucional do Estado argentino.

#### 4.1.2) Mudanças constitucionais e marco jurídico

Nosso objetivo nesse momento é trazer a análise para o marco regulatório jurídico argentino em relação à inserção internacional de suas províncias e seus municípios. Ainda na Constituição de 1853 mencionava-se a possibilidade de haver tratados interprovinciais (CARBAJALES; GASOL, 2008), já trazendo luz à importância desse tema aos governos subnacionais. Ao longo da história houve sete modificações constitucionais na Argentina, sendo a mais atual e significativa a já mencionada Reforma Constitucional de 1994, tendo, em um contexto de redemocratização, objetivos de fortalecimento do federalismo e descentralização de poder (HERNÁNDEZ, 2016), além de apresentar a revisão de quarenta e quatro artigos da Carta Magna. Salientando o estudo de Alberto Dalla Via (2004), podemos destacar sete pontos cruciais advindos desse processo:

- 1) Reconhecimento aos municípios do direito à autonomia institucional, política, administrativa, econômica e financeira, estabelecendo-se de acordo com as regras das constituições provinciais;
- 2) Incorporação da Cidade Autônoma de Buenos Aires (CABA) como sujeito das relações do regime federal, gozando de autonomia superior à municipal, mas distinta das províncias, em razão da reserva de competências do governo federal no seu território, mesmo sendo capital da Nação<sup>140</sup>;
- 3) Possibilidade dada às províncias de formarem regiões de desenvolvimento econômico e social;
- 4) Reconhecimento da tendência afiançada para as províncias perante seus domínios originários e exclusivos dos recursos naturais em seus territórios;
- 5) Consideração formal para o estabelecimento de vínculos e relações entre a Argentina e os países vizinhos no marco dos processos de integração regional<sup>141</sup>. Além da permissão dada às províncias para celebração de convênios internacionais (vide debate nas próximas páginas em relação ao Artigo 124 da nova Constituição);

---

<sup>140</sup> Consta no Artigo 129 da Constituição da Nação Argentina: “A Cidade de Buenos Aires terá um regime de governo autônomo, com atribuições próprias de legislação e jurisdição, e seu chefe de governo será eleito diretamente pela população da cidade.” (ARGENTINA, 1994, tradução nossa).

<sup>141</sup> Consta no Artigo 75, Inciso 24 da Constituição da Nação Argentina, sendo competência do Congresso: “Aprovar tratados de integração que deleguem competências e jurisdição a organizações supraestatais em condições de reciprocidade e igualdade, e que respeitem a ordem democrática e os direitos humanos. As normas ditadas em sua consequência possuem hierarquia superior às leis.” (ARGENTINA, 1994, tradução nossa).

- 6) Explicitação da figura do Congresso Nacional como provedor do crescimento econômico nacional e distribuidor dos recursos para os entes federativos respeitando uma política equitativa e solidária;
- 7) Consecução de amplos poderes às províncias e aos municípios para terem poder de política sobre seus territórios, respeitando a jurisprudência da Suprema Corte do país.

Assim, em resumo, temos um retrato das novas relações que foram dadas aos níveis nacional e subnacional na Argentina em 1994. Como já dito, coube ao Congresso Nacional a detenção dos preceitos econômicos e financeiros. Já aos entes federados, o grande mérito da Reforma foi ter aportado maior descentralização política tanto aos municípios quanto às províncias. Mas, estas últimas, adquiriram maiores prerrogativas de participação e diálogo perante o governo federal, algo que foi acompanhado pela discussão em torno da internacionalização subnacional.

Se, em um dado momento, no contexto de redemocratização e reforma institucional argentina, acompanhadas por mudanças sistêmicas e internacionais, os entes federativos angariaram maiores níveis de autonomia, por outro a contenda em torno de suas internacionalizações resvalou exatamente em uma característica central do Federalismo: as atribuições de política externa, ou seja, de relacionamento perante outros Estados, cabe somente à União e não aos governos subnacionais (BANZATTO; MONTE, 2017). Então como relacionar dois apontamentos que se contrapõem, mas, na prática, acabam por marcarem exatamente o fenômeno da inserção externa subnacional?

Nas palavras de Tatiana Prazeres (2004), tradicionalmente a atuação de unidades federadas no plano internacional é efetivada pelo ente central. Todavia, em alguns casos, incluindo a Argentina, os países vêm enfrentando desafios justamente para lidar com esse imbróglio. Chegamos aqui à segunda pergunta central de arguição da seção: quais são os desafios legais e jurídicos decorrentes da atuação internacional de províncias e cidades argentinas? Essa questão se mostra mais abrangente a partir do debate que existe em torno dos chamados Sujeitos do Direito Internacional Público, ou seja, às entidades que possuem aptidão para adquirir direitos e deveres no Sistema Internacional. No que tange à Personalidade Jurídica Internacional, Paulo Henrique Portela (2012, p. 169) expõe as duas visões divergentes que se tem sobre esse debate:

O primeiro entendimento mantém a concepção do Direito Internacional clássico, de caráter interestatal, pela qual apenas os Estados e as organizações internacionais seriam sujeitos de Direito Internacional, contando com amplas possibilidades de atuação no cenário jurídico externo, que incluiriam a capacidade de elaborar as normas internacionais e a circunstância de serem seus destinatários imediatos.

O segundo entendimento baseia-se na evolução recente das relações internacionais, que tem levado a que a ordem jurídica internacional passe a regular situações que envolvem outros entes, que vêm exercendo papel mais ativo na sociedade internacional e que passaram a ter direitos e obrigações estabelecidos diretamente pelas normas internacionais.

Tais entes mencionados no segundo entendimento seriam as Organizações Não Governamentais (ONGs), empresas e até mesmo os indivíduos. Todavia, a capacidade de celebrar tratados e a maior competência de participar de mecanismos de solução de controvérsias ainda permanecem como prerrogativas dos atores clássicos, quais sejam os Estados e as Organizações Internacionais (OIs). E é exatamente nesse ponto onde se concentra a questão em torno da aptidão dos atores subnacionais, em específico os entes federativos argentinos, em participarem ativamente da celebração de acordos internacionais.

O ponto nevrálgico na Argentina sobre a possibilidade de colocar suas províncias como entidades legítimas com inserção internacional encontra-se na Reforma Constitucional de 1994, especificamente nos seus Artigos 124 e 125 na seção sobre Governos Provinciais:

Artigo 124° - As províncias poderão criar regiões para o desenvolvimento econômico e social e estabelecer órgãos com habilidades/atribuições para o cumprimento de seus fins e poderão também celebrar convênios internacionais que não sejam incompatíveis com a política exterior da Nação e não afetem as habilidades delegadas ao Governo Federal ou o crédito público da Nação; com conhecimento do Congresso Nacional.

A Cidade de Buenos Aires terá o regime que se estabeleça a tal efeito.

Corresponde às províncias o domínio originário dos recursos naturais existentes em seu território.

Artigo 125° - As províncias podem celebrar tratados parciais para fins de administração judicial, de interesses econômicos e trabalhos de utilidade comum, com conhecimento do Congresso Federal; e promover sua indústria, a imigração, a construção de ferrovias e canais navegáveis, a colonização de terras de propriedade provincial, a introdução e estabelecimento de novas indústrias, a importação de capitais estrangeiros e a exploração de seus rios, por leis protetoras deste fins, e com seus recursos próprios. [...] (ARGENTINA, 1994, tradução nossa).

O texto constitucional trouxe várias novidades e provocou um maior empoderamento das províncias e da CABA, a qual adquiriu grande prerrogativa de poder, possuindo caráter distinto dos outros municípios. Contudo, ele também abriu margem para diversas interpretações sobre qual seria o alcance provincial no estabelecimento de acordos internacionais, justamente por tocar na temática sobre a Personalidade Jurídica Internacional e sua posterior capacidade para celebrar tratados.

Fora pontuado que na Constituição de 1853 já se mencionava a possibilidade de haver tratados interprovinciais. Já na Reforma de 1994 esse termo não foi mais usado, sendo substituído por convênios internacionais, o qual demonstra clara intenção de não colocá-los sob a luz do Direito Internacional Público (CARBAJALES; GASOL, 2008). No Artigo 22 é exposto continuar sendo prerrogativa do Congresso a aprovação de tratados internacionais com ou-

tros Estados, incluindo a Santa Sé e as OIs, concluindo-se que as províncias não teriam a prerrogativa direta de serem sujeitos internacionais.

Sobre a contestação terminológica, Luciana Felli (2015, p. 03-04, tradução nossa) nos diz o seguinte:

[...] é imprescindível destacar que a reforma constitucional de 1994, além de fortalecer o federalismo, atualizou e convalidou a atividade provincial, *aggiornando* o marco jurídico e delimitando as possibilidades de celebrar acordos internacionais através dos artigos 124 e 125. Se antes da reforma citada existiam todo tipo de discussão por parte de acadêmicos e constitucionalistas, logo após também continuaram os debates em torno do tema. Esses se centraram principalmente no binômio tratados/convênios, em razão de sua natureza jurídica.

Em resumo, podemos dividir em dois grandes grupos a disputa em torno do binômio citado acima. De um lado, temos os defensores da perspectiva de serem os convênios tipologias de acordos similares a atos, pactos e tratados internacionais, enfatizando a inserção externa das províncias mesmo antes da dita reforma. De outro, temos os apoiadores de uma visão mais clássica diferenciadora dos termos tratados e convênios e pautada na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969. Nela está escrito de forma direta e clara, em seu Artigo 2º, ser o tratado um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional.

Consequentemente, a regulamentação ou até mesmo sua falta em relação à ação internacional provincial continua sendo um debate em aberto decorrente das diferenciações conceituais. Para autores como Álvaro Castelo Branco (2008) os referidos artigos 124 e 125 promoveram um modelo arrojado e moderno de paradiplomacia na Argentina, não resultando em riscos para o pacto federativo. Assim, tais mudanças resultaram em maior autonomia às províncias, permitindo suas atuações internacionais desde que não sejam contrárias à política externa da nação.

O destaque estaria vinculado ao modelo institucionalizado da paradiplomacia argentina (SIMINI; TEORO, 2017, p. 52), promovendo maior segurança jurídica aos governantes provinciais. Exemplo desse argumento encontra-se na análise de Liliana Fróio e Marcelo Medeiros (2011, p. 10). Embora tais autores sustentem com dados quantitativos que houve um aumento do número de irmanamentos<sup>142</sup> por parte das províncias argentinas a partir de 1994 justamente porque a inclusão da questão jurídica naquele ano contribuiu para a dinamização desse tipo de atividade, os municípios não foram inseridos nesse respaldo constitucional e ar-

---

<sup>142</sup> Os irmanamentos representam o processo de firma de parcerias e projetos entre dois governos subnacionais – quando tais entes são governos locais, geralmente denomina-se geminação ao estabelecimento de cidades-irmãs – em temas gerais envolvendo questões econômicas, políticas e culturais (RIBEIRO, 2009, FROIO; MEDEIROS, 2011).



ticularam iniciativas em outras esferas, o que explica o maior envolvimento dos governos locais na Rede Mercocidades naquele período. Enquanto o principal mérito das Reformas de 1994 foi ter outorgado às províncias a capacidade de atuar e comprometer-se juridicamente no âmbito internacional, gerando a mais moderna tendência de marco jurídico (CENTENO; MARCILLO, 2005), aos municípios não foi estabelecido nenhum tipo de respaldo constitucional para suas ações internacionais.

Em contrapartida, já evidenciando visões opostas às pontuadas acima, no próprio Artigo 124, a gestão internacional das províncias é mencionada de forma genérica e negativa, pois, para celebrarem convênios internacionais, suas ações: a) não podem ser incompatíveis com os interesses nacionais; b) não podem afetar a administração federal; c) não devem comprometer o orçamento público nacional; e d) sempre devem possuir o aval do Congresso Nacional (JUSTE, 2017). Conseqüentemente e na prática, se tratando das relações internacionais, em última instância ainda temos a preponderância do Estado enquanto detentor de direitos e deveres respaldado pela doutrina clássica do Direito Internacional Público. Se, por um lado, isso é visto de maneira limitada, fazendo com que as províncias respondam diretamente aos anseios do governo federal, por outro ela pode ser observada de maneira legítima, sendo as ações internacionais subnacionais reconhecidas pelo ente central (CASTELO BRANCO, 2008), não tendo intenções claras de desenvolverem uma política exterior às margens do governo federal (COLACRAI; ZUBELZÚ, 2004).

A par das iniciativas internacionais dos atores subnacionais serem uma realidade muito presente também no caso argentino, pode-se considerar que elas estão relativamente desajustadas do marco constitucional (CALVENTO, 2016). Novamente para Alberto Dalla Via (2004), para colocar um ponto final nas inúmeras interpretações, seria necessário elaborar uma nova lei fixadora dos marcos, das linhas gerais e dos aspectos substanciais e procedimentais que as províncias devem respeitar para dar validade aos seus atos internacionais. Assim, seria necessário fazer uma nova regulamentação do referido Artigo (BANZATTO; MONTE, 2017), pois o mesmo se mostra vago e subjetivo. Entretanto, sabemos que o estabelecimento de um marco legal e jurídico é extremamente moroso, demandando tempo e vontade política. Como alternativas, há postulações de que deve haver regulamentação complementar entre os poderes executivo e legislativo ou até mesmo defesas de que, na ausência de uma interpretação unificada sobre essa questão, as províncias devem estabelecer seus contatos e atividades internacionais para somente em momento posterior o poder central verificar sua observância procedimental de acordo com os interesses nacionais (CENTENO; MARSILLO, 2005).

Em meio às permanentes dúvidas, valemo-nos dos estudos do Conselho Argentino para as Relações Internacionais (CARI), justamente por resumir de forma explícita esse tema. Um ponto interessante mencionado por Miryam Colacrai e Graciela Zubezú (2004) encontra-se não na Constituição Nacional, mas sim nas constituições provinciais, as quais, em sua maioria, acabaram por incluir nos documentos certos atributos e competências em matéria internacional. Por exemplo, enquanto Salta e San Luis fazem menção à necessidade de haver maior integração latino-americana, a mesma San Luis, Jujuy, Chaco e Tierra del Fuego remarcam o direito de aprovar acordos ou convênios com atores internacionais. Tais demarcações já nos mostram um maior teor de preocupação provincial para com o cenário externo, sobretudo na estipulação de uma certa agenda temática de interesse de cada um dos governos subnacionais.

Na região noroeste da Argentina, conformando as províncias de Jujuy, Salta, Catamarca, Tucumán e Santiago del Estero, a Reforma Constitucional proveu um novo impulso de internacionalização, mas focado nos interesses próprios de cada governo subnacional de acordo com temáticas particulares e não com anseios coletivos e regionais, conforme aponta Alejandro Safarov (2009). Por fim, é interessante notar “[...] que as províncias argentinas têm demonstrado interesse na atuação direta no cenário internacional.” (PRAZERES, 2004, p. 290), exemplificadas pelos casos citados, além de Mendoza, Buenos Aires e Santa Cruz.

Vale mencionar, sobretudo pela pesquisa bibliográfica aqui realizada, haver um enfoque maior dado às províncias e não aos municípios na Questão Constitucional para com o debate das relações internacionais.<sup>143</sup> E isso em partes é explicado justamente pelo novo tratado àquelas nos Artigos 124 e 125 da Constituição Federal de 1994. Aos municípios fora possível angariar mais autonomia decisória e política (DALLA VIA, 2004), mas não se estendendo à internacionalização subnacional. Para Eduardo Iglesias, por exemplo, a Constituição foi muito importante por aportar às províncias o controle sobre recursos naturais como água e petróleo. Em contrapartida, os Artigos 4º e 5º deram sustentação à dita autonomia municipal, mas colocaram as cidades como dependentes dos interesses provinciais.<sup>144</sup> Destarte, quando se abordam propostas institucionais de realização de acordos internacionais, o trabalho entre o Governo Federal, na figura da Chancelaria, centra-se em torno da relação nacional/provincial e não nacional/municipal.

---

<sup>143</sup> A título de curiosidade, essa afirmação é ratificada inclusive pela existência de um Comitê sobre as Províncias no Plano Internacional existente no âmbito do CARI na Argentina. Para maiores informações, vide: <[www.cari.org.ar/organos/comiteprovincias.html](http://www.cari.org.ar/organos/comiteprovincias.html)>.

<sup>144</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 07 de dezembro de 2016 em Buenos Aires por Eduardo Iglesias, Embaixador e Diretor do Comitê de Províncias do Conselho Argentino de Relações Internacionais (CARI).

Não com o intuito de encerrar o debate proposto ou encontrar soluções simples e pontuais, até porque esse não é nosso objetivo, o assunto em torno da Questão Constitucional também foi trabalhado pelo autor na aplicação das entrevistas e dos Questionários destinados a acadêmicos conhecedores do tema e gestores públicos. Ressalta-se ter sido propostas respostas com o mesmo teor do conteúdo apresentado até então, ou seja, também na pesquisa de campo os rebates alternaram-se em visões sustentando ora o mérito e ora o descrédito em torno da Reforma de 1994, não modificando processos que já vinham sendo colocados em prática anos e décadas anteriores.

No primeiro Questionário aplicado (Pergunta n.º 18 – Apêndice C) fora interrogado se a Reforma Constitucional de 1994 realmente favoreceu a internacionalização subnacional argentina. María Marcela Petrantonio, Sergio Conde, Isabel Clemente, Leonardo Mèrcher, Lautaro Lorenzo, Débora Prado e Flávia Loss de Araújo responderam de forma afirmativa simplesmente corroborando a frase anterior, enfatizando-se a resposta dada por María del Huerto Romero: “No caso da Argentina (que eu conheço melhor) favoreceram a participação das províncias, mas é neutra em relação aos municípios (a reforma não diz nada sobre eles).”<sup>145</sup>.

Por outro lado, as respostas negando o aporte advindo da mudança do texto constitucional nos parece mais contundentes e merecem ser transcritas. Segundo Armando Gallo Yahn Filho<sup>146</sup>: “Não. [...] na Argentina, a autonomia dos estados federados/províncias e das cidades ainda é muito restrita, ainda que a Constituição da Argentina tenha incluído um artigo permitindo a estes governos subnacionais estabelecerem certos tipos de acordos internacionais.”. Complementando tal afirmação, Joséli Gomes<sup>147</sup> diz o seguinte: “Muito pouco, pois a autonomia aos entes subnacionais, em âmbito internacional, é praticamente inexistente.”. Seguindo esta linha de raciocínio, Daniel Cravacuore disse que o processo de internacionalização subnacional não depende de mudanças constitucionais, mas sim de câmbios na agenda temática<sup>148</sup>.

---

<sup>145</sup> As informações dos questionários citados aqui já foram pontuadas em momento anterior na presente tese, com exceção de Sérgio Conde e Flávia Loss de Araújo, Diretor Geral de Integração e Relações com o Mercosul da Província de Misiones, Argentina, e Assessora da Secretaria Municipal de Relações Internacionais da Prefeitura de São Paulo (2011-2015), respectivamente, os quais responderam o questionário em 30 de maio de 2017 e 17 de janeiro de 2018.

<sup>146</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 22 de junho de 2017 por Armando Gallo Yahn Filho, Professor de Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e pesquisador da área.

<sup>147</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 20 de julho de 2017 por Joséli Gomes, Professora Adjunta do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande (FURG), Assessora da Prefeitura Municipal de Porto Alegre junto às Mercocidades (2013-2016).

<sup>148</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 27 de maio de 2017 por Daniel Cravacuore, Diretor da Unidade de Governos Locais do Departamento de Economia e Administração da Universidade Nacional de Quilmes, Argentina.

Por sua vez, algumas entrevistas trouxeram grandes aportes sobre essa contenda. Para Damían Paikin, o qual inclusive defende a ideia de uma nova regulamentação para acabar com as incompatibilidades e destaca em sua tese de doutorado serem as províncias, nos atos de formalização de convênios internacionais, detentoras dos mesmos tipos de direitos e deveres concernentes aos tratados celebrados entre Estados, em decorrência do Artigo 124 (PAIKIN, 2010), a Reforma de 1994 acabou por gerar muita confusão em virtude de dois pontos. Em primeiro lugar, a indefinição em torno dos termos convênio e tratado e, em segundo, a falta de clareza sobre o que seria o conhecimento do Congresso Nacional mencionado na normativa. Logo, para o pesquisador, o marco legal da paradiplomacia argentina ainda é uma zona cinza. Ainda assim, quando questionado sobre o porquê de ter realizado estudo doutoral sobre as províncias e não os municípios, afirma que os estudos das cidades parecem menos interessantes e, no país, as províncias acabam não aceitando a internacionalização municipal<sup>149</sup>, pois tomam para si mesmas o *status* de atores legítimos para tanto em virtude do Artigo 124.

O último ponto mencionado acima também foi afirmado por Glória Mendicoa, ratificando o argumento da falta de independência financeira municipal em relação às províncias<sup>150</sup>. Por seu turno, Mercedes Botto<sup>151</sup> é contundente ao assegurar ser de maior interesse provincial o diálogo com a esfera federal e não municipal, cabendo somente aos governos locais o maior contato com as políticas públicas de maneira direta. Luciana Felli<sup>152</sup> e Cecília Vanadia<sup>153</sup> atestam ser a Reforma de 1994 um marco de fortalecimento federal e de reconhecimento da internacionalização provincial, respectivamente, corroborando atividades que já vinham sendo colocadas na prática previamente, segundo atestado por Gabriela Basualdo<sup>154</sup>.

---

<sup>149</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 10 de novembro de 2016 em Buenos Aires por Damían Paikin, Professor Adjunto junto à Faculdade de Ciências Sociais da Universidade de Buenos Aires (UBA). Áudio original disponível em espanhol.

<sup>150</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 15 de novembro de 2016 em Buenos Aires por Gloria Edel Mendicoa, Professora Titular junto à Faculdade de Ciências Sociais da Universidade de Buenos Aires (UBA) e Coordenadora do Grupo de Estudos Institucionalidade Social e Mercosul do Instituto de Investigações Gino Germani (IIGG). Áudio original disponível em espanhol.

<sup>151</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 16 de novembro de 2016 em Buenos Aires por Mercedes Botto, Professora Titular de Ciência Política da Universidade de Buenos Aires (UBA) e de Relações Internacionais e Políticas Sociais da Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais (FLACSO). Áudio original disponível em espanhol.

<sup>152</sup> Informação de entrevista concedidas ao autor em em 25 de novembro de 2016 em La Plata por Luciana Felli, Membro do Centro de Reflexão em Política Internacional (CeRPI) do Instituto de Relações Internacionais da Universidade Nacional de La Plata (UNLP) e Honorável da Câmara de Senadores da Província de Buenos Aires.

<sup>153</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 13 de dezembro de 2016 em Buenos Aires por Cecília Vanadia, Diretora de Cooperação Internacional e Integração do Governo da Província de Santa Fé, na Argentina. Áudio original disponível em espanhol.

<sup>154</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 23 de agosto de 2017 via Skype por María Gabriela Basualdo, Diretora de Relações Internacionais da Província de Corrientes, Argentina (1989-atual).

Como resumo dos prós e contras da Questão Constitucional no âmbito da inserção internacional subnacional na Argentina, nos valem das palavras de Gilberto Rodrigues (2011, p. 37-38):

Vantagens: Amparo constitucional definiu expressamente que as províncias podem atuar na CID [Cooperação Internacional Descentralizada], mediante algumas condições (Não afetar o orçamento nacional e dar conhecimento ao Congresso Nacional). Relações intergovernamentais entre a chancelaria e as províncias garantem margens de governança na CID desenvolvida no país.

Desvantagens: Redação ambígua de parte do artigo 124 (dar conhecimento ao Congresso Nacional) suscita diferentes interpretações e reproduz a tensão entre centralistas e provincialistas: aqueles entendem que os convênios devem ser aprovados pelo Poder Legislativo Nacional; estes defendem que basta informar ao Congresso. A falta de regulamentação do artigo 124, derivada dessa mesma tensão federativa no Congresso, impossibilita até o momento obter segurança jurídica no tema.

Mesmo com todos os problemas advindos das inúmeras interpretações causadas no marco legal da atuação internacional no país, destacamos, retomando os dizeres de Rodrigo Tavares (2016), que o aparato jurídico argentino à paradiplomacia, tanto em nível federal quanto provincial, é um dos mais avançados entre os Estados latino-americanos. Entretanto, cabe dizer que as reformas fortaleceram diretamente as províncias, deixando em segundo plano e sem menção direta a internacionalização dos governos locais. Ainda sobre esse ponto, Gilberto Rodrigues (2011, p. 34) nos mostra que a Argentina incluiu uma “cultura provincialista” capaz de desenvolver processos de descentralização. E essa constatação, para o caso específico da Argentina, pode ser levada como um dos motivadores de uma maior articulação das cidades no âmbito regional através das Mercocidades, da REMI e do FCCR.

Por conseguinte, em relação às variáveis do Federalismo e da Questão Constitucional, obtivemos o panorama de uma política de provincialização na Argentina. A formação estatal, bem como as novas diretrizes constitucionais de 1994, nos termos aqui tratados, se assentam em certa discrepância no trato dado às províncias e aos municípios, sendo somente aquelas consideradas entes federativos. Dito de outro modo, as províncias – incluindo a CABA com *status* próprio – possuem maior legitimidade para barganhar com o governo federal e defender seus interesses na esfera interna e internacional.

E qual a consequência desse processo? Quando retomamos a análise da relação doméstico-internacional, verifica-se no caso argentino serem as variáveis internas averiguadas até então possíveis explicadores de sua intensa internacionalização municipal na integração mercosulina. Fatores e acontecimentos sistêmicos/externos reverberam em fatores e acontecimentos nacionais/domésticos e vice-versa, conforme avaliado em extensa base bibliográfica (BENKO, 2001; CORNAGO PRIETO, 2010; HAAS, 2004; LECOURS, 2002b;

ZERAOUI, 2013). Assim, a carência de interlocução política entre os entes da federação argentina faz com que as cidades dinamizem e procurem outras vias de acesso para defender seus interesses, sendo uma das principais o próprio nível regional representado pelo Mercosul.

#### 4.1.3) Cooperação transfronteiriça e políticas de fronteira

A busca por inserção internacional dos municípios como possível decorrência de falta de diálogo interno não implica em existência de atritos ou desarmonias, o que leva a pensar no terceiro questionamento proposto para a presente subseção: Nessa relação entre Estado central e atores subnacionais predomina o conflito de interesse ou é possível trabalhar em base de cooperação? De antemão já afirmamos ser plausível haver majoritariamente relações mútuas entre os governos nacional e subnacionais porque a criação de aparatos institucionais regionais representa uma tipologia mais complexa da cooperação internacional em si.

Nesse sentido é imperativo trazer para o julgamento uma terceira variável pertencente tanto ao meio subnacional quanto ao regional, seja ela a fronteira, ou mais especificamente, a cooperação transfronteiriça. Segundo Henrique Sartori de Almeida Prado e Tomaz Espósito Neto (2015, s/p), historicamente grande parte dos estudiosos das Relações Internacionais consideraram a fronteira como “[...] uma fina e porosa linha, cuja função é separar as dimensões da política interna e a sua conjuntura (policy) e da política internacional (politics), ou melhor, do relacionamento dinâmico entre os Estados.”. Em uma abordagem mais sociológica no trato do caso argentino, Alejandro Benedetti e Esteban Salizzi (2014, p. 134, tradução nossa) dizem o seguinte:

[...] a categoria *fronteira* designa realidades espaço-temporais que são processuais e relacionais, que se definem em uma trama formada por uma multiplicidade de territorialidades; que são singulares, mas formam parte de um todo que as contém, fato que provoca algumas discontinuidades, as quais são superadas por certas continuidades; e, finalmente, que se encontram em tensão com as mobilidades. Outro elemento a ser considerado é que cada fronteira deve ser sempre abordada desde o ponto de vista de sociedades específicas com as quais se vincula, em uma conjuntura particular [...]

Diferentemente dos debates sobre Federalismo e Marco Jurídico, a citação anterior nos ajuda afirmar a inexistência de uma literatura mais ampla e consistente sobre a cooperação transfronteiriça. E isso se dá justamente em função das particularidades e especificidades dessa temática. Entretanto, com o passar do tempo, além de ser vista como limite, a fronteira passou a ser espaço de interação social com várias formas de intercâmbio dando surgimento à concepção de “fronteira-cooperação” (PRADO, 2015, p. 57), e é exatamente nesse ponto que

nos baseamos na coleta de informação documental e bibliográfica. Para o caso da Argentina em específico, Miryam Colacrai (2004, p. 25, tradução nossa) nos mostra o seguinte:

O conceito de fronteira como espaço de integração começa a mudar em nosso país desde 1983 ligado a uma nova visão, a partir do governo democrático, recuperando-se a ideia de cooperação e integração regional. Passou-se da concepção de fronteira rígida e isolada a uma projeção de aproximação, união e abertura.

Mais especificamente, o intuito é demonstrar um grande eixo do debate sobre fronteiras: integração política em zonas fronteiriças, sobretudo envolvendo cooperação subnacional e políticas públicas (PRADO; ESPÓSITO NETO, 2015). Na apresentação da agenda do FCCR na Seção 3, verificamos que a temática de Integração Fronteiriça tornou-se um guia central para os trabalhos da instituição, justamente por ser um ponto de interesse comum tanto aos governos nacionais quanto aos subnacionais. Conforme verificado, governos subnacionais situados na fronteira direta ou até mesmo na faixa fronteiriça possuem uma quase obrigatoriedade de internacionalização, justamente pelo contato com um semelhante de outro país ser parte das suas políticas cotidianas.

Em relação a esse ponto, nosso intuito é apresentar uma grande parcela das iniciativas de cooperação transfronteiriça na Argentina, seja de forma direta por parte de suas províncias e de seus municípios ou através de fóruns e entidades regionais ou bilaterais criadas para tal fim. Enfatizam-se a Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino (CRECENEA)<sup>155</sup>, a Zona de Integração do Centro-Oeste da América do Sul (ZICOSUL), o Programa Fronteiras Abertas na Tríplice Fronteira, as escassas articulações no Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça (GTIF) do FCCR e no Subgrupo de Trabalho 18 (SGT18) de Integração Fronteiriça no Mercosul, além da existência dos chamados Comitês de Fronteira e dos irmanamentos de cidades.

A CRECENEA – também conhecida por CRECENEA/Litoral – foi criada em 1984 e abrange um total de seis províncias argentinas, quais sejam Chaco, Corrientes, Entre Rios, Formosa, Misiones e Santa Fé, situadas na região nordeste do país e cujo principal objetivo é estimular a integração com regiões vizinhas (PAIKIN, 2012, REIS, 2007). Com exceção de

---

<sup>155</sup> Em 1995, a CRECENEA juntou esforços com o Conselho de Desenvolvimento e Integração do Sul (CODESUL) do Brasil e articularam a criação de um Fórum Permanente de Governadores, dando surgimento a uma das mais prósperas e pujantes sub-regiões no interior do Mercosul (SOSA, 2012). Nos dizeres de Liliana Fróio (2015, p. 22): “Um caso de cooperação fronteiriça inter-regiões constantemente citado é o acordo Crecenea-Codesul entre províncias argentinas e estados brasileiros. A partir da assinatura, em 1988, do Protocolo Regional Fronteiriço nº 23 entre a Argentina e o Brasil, a Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino (Crecenea) e o Conselho de Desenvolvimento e Integração do Sul (Codesul) passaram a dialogar e desenvolver ações em temas de interesse comum.”. Por critérios de divisão dos capítulos, a análise do CODESUL dar-se-á posteriormente, mas os apontamentos sobre a CRECENEA aqui valem também em grande medida para a parceria interinstitucional.

Santa Fé, o restante possui ligação fronteiriça direta com Paraguai, Uruguai ou Brasil, conforme evidenciado na ilustração abaixo:

**Mapa 1 – Províncias do Nordeste Argentino (NEA)**



Fonte: Ferrovia Intermodal (2012)

De maneira clara, conforme aponta Ana Maria Stuart (2002), a CRECENEA/Litoral atua para resolver problemas oriundos das fronteiras, objetivando projetos de integração física, e exemplo do que Olivier Dabéne (2009) pontua através da construção de gasodutos, fábricas binacionais e sistemas elétricos. Todavia, embora possamos evidenciar a instituição como fomentadora da paradiplomacia subregional e transfronteiriça e, em comunhão ao CODESUL, predecessoras das Mercocidades e do FCCR na inclusão da participação subnacional na integração mercosulina (MERLO BLÁZQUEZ, 2011), ao longo dos anos e por motivos políticos a mesma foi sendo colocada em segundo plano.

A partir de leituras de especialistas no tema, torna-se nítido que o papel de cada província no seu interior e o trabalho desenvolvido ao longo dos anos são díspares e voláteis. Em relação ao primeiro ponto, Santa Fé, a única província não fronteiriça com os outros países da região, e Misiones parecem ter dado mais ênfase aos trabalhos da CRECENEA/Litoral em comparação às suas semelhantes, posto que criaram Subsecretarias específicas para lidar com a organização e o Mercosul (ZUBELZÚ, 2008; PAIKIN, 2010). Inclusive, na análise do compilado dos convênios internacionais realizados pelo Comitê de Províncias do CARI, fora encontrado somente uma ata de parceria entre Santa Catarina e Misiones relativa à ligação por-



tuária e um acordo de cooperação educativa, científica e tecnológica entre Rio Grande do Sul e Corrientes. No tangente ao debate parlamentar interno às províncias, Chaco e Formosa não criaram nenhuma comissão responsável por debater questões da organização (IPPOLITO, 2017).

Por conseguinte, e em relação ao segundo apontamento, a iniciativa CRENECEA/CODESUL angariou resultados positivos, segundo atesta Mariana Merlo Blázquez (2011, p. 124), entre 1986 e 2008 nas temáticas de comércio, infraestrutura, educação, meio ambiente e cadeias produtivas. Posteriormente, houve um estancamento da organização também decorrente da carência de consolidação jurídica e institucional. Destacamos, para o caso particular retratado e que se generaliza ao Mercosul, serem muito presentes as iniciativas de integração fronteiriça, mas há falta de uma legislação específica para as regiões de fronteira.

Isso foi resultado da ausência de implementação do Protocolo 23 em relação ao acordo fronteiriço encabeçado entre Argentina e Brasil, deixando aos atores envolvidos um sentimento de terem sido enganados. Nos dizeres de Olivier Dabéne (2009, p. 160, tradução nossa), a culpa pela falha da parceria entre ambos os países no trato da integração fronteiriça adveio tanto por parte dos governadores subnacionais quanto pelos governos nacionais, uma vez que estes últimos “[...] tentaram firmemente controlar qualquer iniciativa paradiplomática.”

Por parte dos governadores faltou coordenação institucional, enquanto os governos nacionais careceram por prover maior fortalecimento legislativo à iniciativa CRECENEA, afirmação dada por Daniel Ippolito (2015) em sua análise sobre a inserção de Entre Ríos na organização. Em outra publicação, o autor nos mostra o seguinte:

**Apesar da longa trajetória percorrida, CRECENEA apresenta-se hoje como um esquema debilitado, inativo e rechaçado frente a outras alternativas regionais, em uma conjuntura na qual os Estados sul-americanos impulsionaram políticas de financiamento à integração fronteiriça.** A CRECENEA teve seu último ápice político na reunião de Porto Alegre em fevereiro de 2008, quando seus governadores, junto aos do CODESUL, firmaram compromissos referentes à integração física, energética, questões ambientais, produção e inovação tecnológica. Sete anos depois, a institucionalidade da CRECENEA caiu em desuso, ainda que o território que ela compreende segue resultando em vital relevância para a integração sul-americana. (IPPOLITO, 2017, p. 10, tradução e grifo nossos).

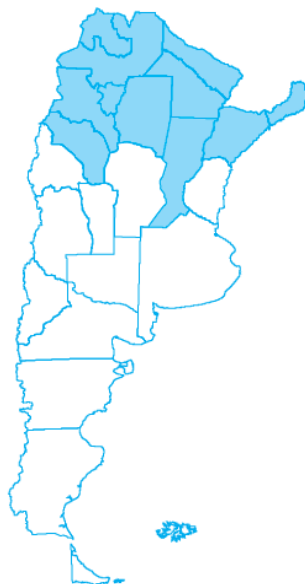
A debilidade da iniciativa regional advém de problemas inerentes à construção social dos espaços sub-regionais, os quais denomina de Mercorregiões (IPPOLITO, 2017), termo que aparece no Plano de Ação 2017-2018 do FCCR (2017). No âmbito das constituições provinciais, o autor mostra haver uma ausência de menção explícita à integração fronteiriça, gerando falta de clareza no trato da temática. Isso, em comunhão a uma falta de projetos e espaços formais de atuação para a cooperação transfronteiriça, sendo uma falha inerente aos go-

vernos centrais e, por conseguinte, ao próprio Mercosul, gera como balanço histórico da CRECENEA a sua imobilidade institucional.

Outra iniciativa subregional bastante conhecida e comparte do FCCR é o ZICOSUL. Conformado por 47 governos subnacionais de seis países da região – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Peru – começou a tomar forma institucional em 1997 com o objetivo de estimular a complementação econômica, comercial e cultural (LESSA, 2002; ZICOSUL, 2017). Com uma agenda ampla e trabalhos plurais, a ZICOSUL apresenta uma memória institucional mais robusta se comparado à CRECENEA/Litoral e aglutina uma proposta integracionista mais geral por incluir países membros e associados do Mercosul e por pensar em rotas comerciais com outros continentes a exemplo da Ásia.

Para o caso da Argentina, ao todo onze províncias com economia voltada aos setores mineral, alimentício e industrial (têxtil, madeira e papel) compõem a organização: Jujuy, Salta, Formosa, Chaco, Catamarca, Tucumán, La Rioja, Misiones, Corrientes, Santa Fé e Santiago del Estero.

### **Mapa 2 – Províncias do norte da Argentina integrantes do ZICOSUL**



Fonte: Zicosul (2017, p. 08)

Cinco províncias participantes da CRECENEA/Litoral também compõem o ZICOSUL, excetuando-se o caso de Entre Ríos. Para Zidane Zeraoui (2009) e María Valle Sosa (2012), as regiões geográficas pertencentes à Zona de Integração, incluindo o norte argentino, estão mais afastadas dos centros econômicos e políticos de cada país, fato que explica em par-

tes a criação da organização. Entretanto, a sub-região compreende uma extensa ligação comercial em virtude das vias fluviais.

De modo particular, a ZICOSUL apresenta-se com perspectivas de ampliação de suas ações nos próximos anos, porque vem apresentando um aumento nas iniciativas de consolidação institucional, seja pela incorporação de novos membros, pelo aumento do comércio e pela cooperação com outros organismos internacionais como a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), dentre outras (SOSA, 2012). Mesmo sendo uma instituição que abrange governos provinciais argentinos, suas atuações inserem-se diretamente nos debates municipais, a exemplo do caso de cooperação local entre Monte Caseros, na província de Corrientes na Argentina, e Bella Unión, no Uruguai, mencionado por Nahuel Oddone et al (2016), os quais afirmam que tal relação poderia facilitar a incorporação de departamentos uruguaios à ZICOSUL.

Ainda assim, destacamos o papel desempenhado pela própria província de Corrientes, com faixas de fronteira com Brasil, Paraguai e Uruguai (SLOBAYEN, 2013), a província do Chaco com ênfase em matérias de infraestrutura (BOTTO, 2015), a qual juntou esforços pioneiros para a formação da organização com a província de Salta (FERRERO, 2006), possuindo esta última interesses similares a Catamarca, Jujuy e La Rioja por maiores relacionamentos com o Chile (SAFAROV, 2000), tendo fortes ativismos participativos na ZICOSUL.

Mesmo com diferenças práticas entre a CRECENEA/Litoral e a ZICOSUL, em relação à vinculação provincial argentina para com o Mercosul, torna-se imprescindível recorrer à outra análise de Damián Paikin (2011) na qual elabora um índice de articulação das províncias para com o nível regional. Do total de 24 governos subnacionais, incluindo CABA e excluindo-se La Rioja, Chaco e Salta, o restante das províncias pertencentes às duas instituições são as que apresentaram a maior pontuação na análise do autor. Não sendo a única, mas a variável cooperação transfronteiriça nesse caso representa um ponto a ser considerado nas atividades paradiplomáticas desses níveis subnacionais. Dito de outra forma, são as províncias do norte e nordeste da Argentina as detentoras de maior articulação regional, o que é explicado também por critérios geográficos: províncias mais centrais e ao sul estão mais distantes das faixas fronteiriças com outros países do Mercosul.<sup>156</sup>

---

<sup>156</sup> Essa diferença apontada não exclui a existência de cooperação entre províncias centrais e sulistas da Argentina. Podemos mencionar a iniciativa da Região Centro (Córdoba, Santa Fé e Entre Ríos) criada em 1998 para impulsionar projetos de infraestrutura, do Tratado Interprovincial da Região Patagônica (La Pampa, Santa Cruz, Tierra del Fuego e Chubut) e da parceria entre Río Negro e Neuquen na defesa dos interesses patagônicos (CABEZA, 2006).

A ZICOSUL tem uma proposta de agenda diferente e que caminha mais ao encontro das novas propostas do regionalismo na América do Sul. Entre seus objetivos consta um maior vínculo com a Ásia, sobretudo a China, e com o Pacífico. Ademais, ela aglutina atores subnacionais do Chile e Peru, atuais membros da Aliança do Pacífico, bloco criado em 2011 para aproximar a região justamente de países contornados por dito oceano. Ora pensado como organização regional que deve unir esforços com o Mercosul, a Aliança também representa o oposto, uma integração mais rasa, voltada ao livre comércio e não tem os mesmos objetivos mercosulinos.<sup>157</sup> No fim da segunda década do século XX, o desafio pela qual passa a ZICOSUL é justamente adensar esforços de diferentes arranjos institucionais da região, procurando uma via média como alternativa a ser buscada. Embora os blocos regionais sul-americanos fiquem à mercê de convencionalidades partidárias e governamentais em alguns casos.

Tanto a CRECENEA/Litoral quanto a ZICOSUL são, por excelência, as duas organizações mais conhecidas quando estudamos a cooperação transfronteiriça realizada diretamente pelos governos subnacionais (os argentinos, no caso). Mesmo assim, para complementar a análise, tanto aqui e na próxima seção, serão pontuados projetos, programas e ações que partem diretamente das políticas das instituições fundamentais do Mercosul, ou seja, das decisões provindas dos governos centrais de seus países membros.

De início, o Projeto Fronteiras Abertas com sua vertente voltada à Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai representa outra iniciativa transfronteiriça merecedora de apontamento. Trata-se de um programa iniciado em 2007 e co-financiado pelo governo da Itália, cujo objetivo principal era construir uma rede interregional de atores latino-americanos e europeus, mormente subnacionais, para fortalecer a cooperação transfronteiriça em temas relativos à planejamento territorial, desenvolvimento econômico local, gestão ambiental e turismo, inclusão social, redução da pobreza e fortalecimento institucional (DESIDERÁ NETO; PENHA, 2016; CONATO; RHI-SAUSI, 2009).

Trata-se de plano muito amplo, mas que teve sua vertente aplicada no Mercosul. Destacamos a realização do I Foro de Cooperação Transfronteiriça Argentina-Brasil-Paraguai “Cooperação Sul-Sul para a Integração”, o acordo firmado entre a província de Misiones e o Fronteiras Abertas para estimular a estrutura nas áreas da saúde e da logística, bem como as parcerias de irmanamento com cidades pertencentes às Mercocidades e ao FCCR (RHI-

---

<sup>157</sup> Sobre a relação entre Mercosul e Aliança do Pacífico mencionada, indicam-se as entrevistas realizadas pelo Observatório de Regionalismo (ODR) vinculado à Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI) com os professores Karina Mariano e Carlos Centeno. As informações podem ser obtidas no seguinte endereço: <<http://observatorio.repri.org/artigos/27-anos-de-mercosul-um-balanco-positivo-ou-negativo/>>.

SAUSI; ODDONE, 2009). No geral, a participação argentina mostrou-se mais tímida, havendo um maior desenvolvimento de ações no Brasil e no Paraguai.

Para o FCCR, a temática de Integração Fronteiriça sempre se apresentou como um eixo central no desenrolar das suas reuniões. Com o intuito de materializar determinadas atividades, em 2008 objetivou-se criar o Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça (GTIF). No compilado das atas de reuniões do Foro, vê-se uma maior participação dos seguintes entes federativos argentinos: a) Formosa (província – organizando seminário sobre a temática em 2008 e coordenando inicialmente o GT), b) Tucumán e Misiones (províncias – desenvolvendo projetos com Itapúa, no Paraguai), c) Paso de Los Libres (cidade – incluída no arco de fronteira com Uruguaiana, no Brasil) e d) Bernardo de Irigoyen (cidade – participante do Consórcio Intermunicipal da Fronteira) (CANESSA, 2016; FCCR, 2008, 2009, 2010, 2012, 2015).

Junto ao GTIF e ainda em relação ao FCCR apareceu como grande novidade nos últimos anos, ainda mais se tratando das recentes letargia e paralisia da instituição, o fomento à geração do SGT 18 sobre Integração Fronteiriça no Mercosul criado em dezembro de 2015. Sua primeira reunião ocorreu em maio de 2016, em Montevideu, no Uruguai, sendo notório fazer um apontamento central sobre a mesma: somente participaram do encontro funcionários e gestores ligados aos poderes centrais dos países membros do Mercosul, no caso argentino do Ministério de Relações Exteriores, não constando na lista de participantes algum nome ligado à esfera subnacional (SGT18, 2016).

O caso do Subgrupo não é isolado, podendo ser afirmado o mesmo em relação ao Grupo *Ad Hoc* de Integração Fronteiriça do Mercosul (GAHIF) criado pelo CMC em 2002. Sobre esse ponto, José Luís Rhi-Sausi e Nahuel Oddone (2010, p. 05) dizem o seguinte:

[...] o GAHIF tem se reunido poucas vezes e com pouco êxito. As poucas reuniões desenvolvidas se deram sem a representação de populações fronteiriças; somente os governos nacionais participaram, em total ausência de unidade sub-nacionais, tratando a cooperação fronteiriça segundo uma lógica absolutamente *top-down*.

Atuando até 2012 com agenda voltada à negociação de Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas ao Mercosul, o GAHIF não prosperou e foi extinto pela falta de consenso entre os Estados Partes do bloco quanto à negociação de alternativas multilaterais sobre governos locais fronteiriços. Assim, as instituições voltadas à integração e cooperação fronteiriças, cujas nuances centraram-se nos interesses dos governos nacionais sem necessariamente a participação subnacional, acabaram por seguir o rumo similar do FCCR, tornando-se estagnados.

Em contrapartida, há iniciativas do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) voltada a regiões de faixa de fronteira na Argentina, podendo ser citado o projeto

“Vínculo de Interconexão em 132 kV ET Iberá – ET Paso de los Libres Norte” aprovado em 2010 e ainda em execução. Segundo o próprio FOCEM (2018):

O projeto localiza-se na Província de Corrientes, Argentina. Departamentos: Paso de los Libres, La Cruz, Alvear, Santo Tomei, Mercedes e Curizú Cuatiá. Seu propósito é fortalecer o Sistema de Transmissão de 132 kV na zona de influência de Iberá e Paso de los Libres, bem como sua interconexão com Uruguayana, Brasil. [...] O projeto visa contribuir para melhorar a oferta de energia regional e a qualidade do serviço oferecido ao usuário final, potencializando a permanência de investimentos.

Não podemos deixar de mencionar casos importantes de cooperação fronteiriça para a Argentina na consecução dos Comitês de Fronteira. Também conhecidos por Comitês de Integração, correspondem a encontros binacionais realizados entre regiões fronteiriças compreendendo diferentes aspectos da problemática local. As primeiras iniciativas ocorreram entre Argentina e Paraguai em 1985, mas atualmente se estende alhures (BAQUERO, 2011). Elas não possuem meios decisórios e não são vinculantes, representando ações de interesse direto subnacional.

A Argentina possui Comitês com Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, conforme apontados a seguir, sendo mencionadas entre parênteses as províncias envolvidas (BAQUERO 2011; CALLEJA; SAFAROV, 2007):

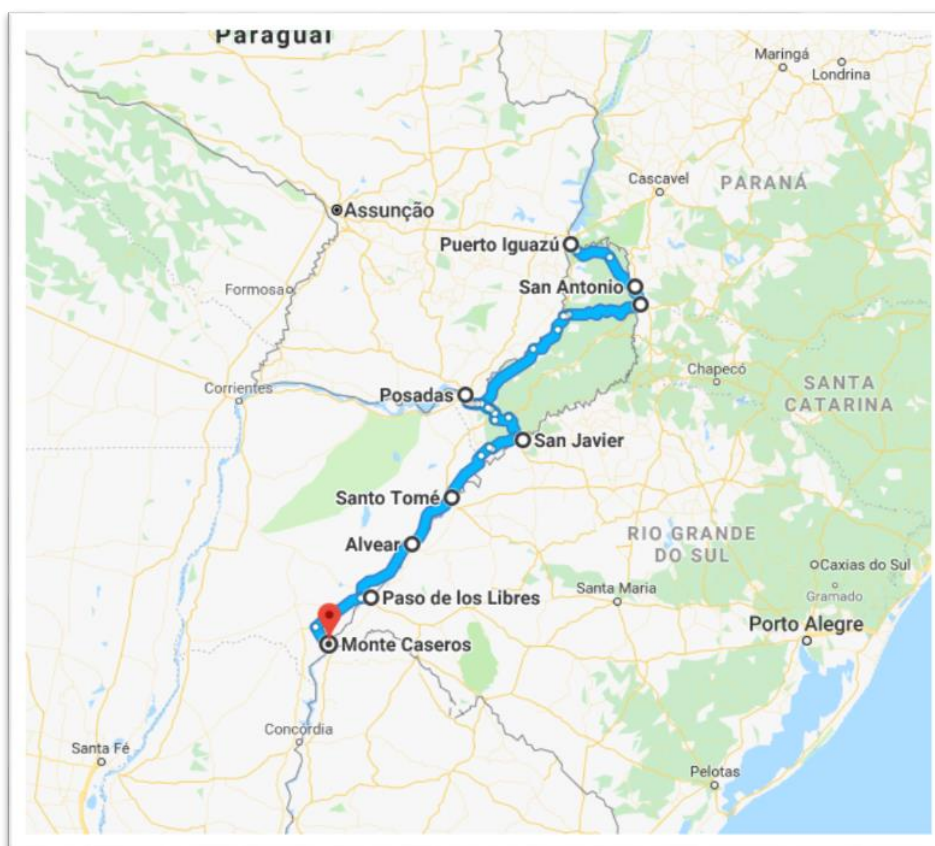
- 1) Com Bolívia: La Quiaca (Jujuy e Salta), Águas Blancas-Bermejo (Salta) e Yacuibba-Salvador Mazza (Salta);
- 2) Com Brasil: Paso de los Libres-Uruguayana (Corrientes), Puerto Iguazú-Foz do Iguazú (Misiones) e Bernardo de Irigoyen-Dionísio Cerqueira/Barracao (Misiones);
- 3) Com Chile: Noa-Norte Grande (Salta, Jujuy e Tucumán), Atacalar (Catamarca, La Rioja, Córdoba, Santiago del Estero e Tucumán), Paso Água Negra (San Juan), Cristo Redentor (Mendoza), El Pehuenche (Mendoza), Las Leñas (Mendoza), Región de los Lagos (Neuquén, Río Negro, Chubut e cidade de Bahía Blanca), Integración Austral (Chubut, Santa Cruz e Tierra del Fuego);
- 4) Com Paraguai: Clorinda-Puerto Falcón (Formosa), Formosa-AlberdÍ (Formosa), Puerto Bermejo-Pilar (Chaco), ItatÍ-Itá Corá (Corrientes), Ituzaingo-Ayolas (Corrientes), Posadas-Encarnación (Misiones);
- 5) Com Uruguai: Monte Caseros-Bella Unión (Corrientes), Concordia-Salto (Entre Ríos), Colón-Paysandú (Entre Ríos), Gualeguaychú-Fray Bentos (Entre Ríos), Tigre-Carmelo (Buenos Aires).

Quase a totalidade das províncias argentinas possui algum tipo de conexão com os Comitês de Fronteira, justamente porque se tratam de arranjos binacionais, ou seja, deman-

dantes de menor nível burocrático para consecução se comparado aos arranjos multilaterais. Segundo José Luís Rhi-Sausi e Nahuel Oddone (2012, p. 155), não somente no Mercosul, mas também em outros processos regionais latino-americanos, “[...] não deixa de ser comum que, até mesmo nos processos de integração regional, ‘sejam bilateralizados’ os acordos em matéria de cooperação transfronteiriça.” De pronto essa afirmação e toda análise sobre cooperação transfronteiriça realizada até o momento nos mostra que uma temática central e vital para a integração regional por vezes não é tão institucionalizada como poderia ser.

Antes de adentrarmos a última variável de pesquisa proposta, cabe assinalar os processos de irmanamento de cidades. Para o caso das cidades-gêmeas de fronteira, tornou-se objetivo do projeto sobre Governança Fronteiriça entre o FCCR e a AECID o estabelecimento de uma rede de cidades mercosulina voltada aos interesses daquelas (JUNQUEIRA, 2014), não se sabendo ao certo se tal iniciativa foi pragmatizada. Como é sabido, os irmanamentos entre cidades correspondem a acordos firmados entre dois municípios de distintos países com o objetivo de trabalhar com temas relacionados às problemáticas locais (FRONZAGLIA et al, 2006).

### Mapa 3 – Principais cidades gêmeas fronteiriças da Argentina



Fonte: Elaboração nossa com a utilização do Google Maps

Na Argentina, embora não haja um estudo preciso e atual sobre o número de irmanamentos existente entre suas cidades e semelhantes, algumas amostras apontam em torno de cinquenta cidades-gêmeas no país (ORDOQUI, 2015). Os irmanamentos ocorrem com diferentes países de distintos continentes, a exemplo de Estados Unidos, China, Espanha, Egito, Senegal e Israel. Em termos fronteiriços, o número é relativamente escasso, mencionando-se os seguintes exemplos: Bernardo de Irigoyen com a cidade de Dionísio Cerqueira no Brasil (BENTO, 2015), Monte Caseros com as cidades de Bella Unión e Barra do Quaraí no Uruguai e Brasil, respectivamente (GALANTINI; ODDONE, 2013), Alvear com a cidade de Itaquí no Brasil, Paso de Los Libres com a cidade de Uruguaiana no Brasil, Puerto Iguazú com Foz de Iguaçu e Ciudad del Leste no Brasil e Paraguai, respectivamente (WEBER, 2013), San Tomé com a cidade de São Borja no Brasil, San Javier com a cidade de Porto Xavier no Brasil (PRADO, 2016), San Antonio com a cidade de Santo Antônio do Sudeste no Brasil (FERRARI, 2013) e Posadas com a cidade de Encarnación no Paraguai (SOUZA; BRITES, 2017). As cidades argentinas mencionadas constam na seguinte faixa de fronteira destacada em azul no mapa acima (Mapa 3) indo de Puerto Iguazú a Monte Caseros no sentido norte-sul. O objetivo aqui não é fazer o mapeamento total das cidades gêmeas de fronteira, mas apenas destacar seu número relativamente reduzido considerando a extensa faixa existente entre a Argentina com o restante dos países do Mercosul.

#### 4.1.4) Cooperação Internacional Descentralizada e funcionalismo público municipal

Por último, mas não menos importante e sendo um debate muito atual em relação à atuação internacional subnacional, procuramos responder à seguinte pergunta para o caso argentino: como os governos subnacionais estão se organizando internamente e formalizando suas inserções internacionais? Diferentemente da produção brasileira nesse caso, para o qual já existem estudos e compilações de material relativo à institucionalização subnacional para as relações internacionais, a Argentina carece de um mapeamento envolvendo a criação das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRI) ou quaisquer outras burocracias nesse sentido – assessorias, gabinetes, coordenadorias, etc.<sup>158</sup>

Sabemos que a divisão da federação argentina dá-se em torno do governo federal e das províncias, uma vez que os municípios não são considerados entes federativos. Por sua vez,

<sup>158</sup> Os governos provinciais também articulam a criação de estruturas burocráticas internas voltadas às temáticas das relações internacionais. Todavia, foram averiguados somente os governos municipais porque já há estudos sendo feitos nesse tocante, os quais são incipientes e precisam ser mais desenvolvidos, e porque nas outras variáveis de pesquisa, sobretudo em relação ao Federalismo e à Questão Constitucional, prevaleceu-se ênfases nas províncias. As análises das SMRI e suas correlatas na Argentina poderão ser objetos de pesquisa futura pelo próprio autor.



estes últimos possuem certas peculiaridades divisórias tanto em virtude de critérios provinciais quanto pelo número e habitantes, havendo distinção entre municípios de primeira, segunda e terceira instância (BERNAZZA, 2006). Existem comunas, departamentos, comissões municipais e assim por diante. Para além das diferentes competências existem aproximadamente 2.300 governos locais argentinos, sendo 1.182 municípios, propriamente ditos, conforme consta na análise com dados de 2016 do Instituto Nacional de Estatísticas e Censo da Argentina (INDEC, 2018).

Desse total, apenas uma ínfima parte possui algum quadro internacional institucionalizado na burocracia local. Valemo-nos da prospecção realizada pela PONTIS Consultora intitulada *Las áreas Internacionales de los municipios argentinos* (PONTIS, 2012), cuja metodologia de coleta de dados se deu da seguinte maneira: foram selecionados nesse universo um total de 76 cidades argentinas de maiores proporções geográficas e populacionais; desse montante, somente 18 possuíam uma secretaria internacional, às quais os consultores enviaram questionários a serem respondidos. Ao final, 15 cidades com mandatos partidários entre 2007 e 2011 deram uma devolutiva

De acordo com PONTIS (2012), outras cidades têm políticas de relações internacionais, mas não possuem um quadro burocrático específico junto à prefeitura, por isso não são incluídas na investigação. À época, se tomarmos os 18 municípios em um universo de 1.172, isso resulta em apenas 0.82% de cidades com institucionalização formal relativa às SMRI ou suas correlatas. Ademais, dos 57 municípios com mais de 100 mil habitantes, 32% contava com uma área especializada nessa agenda e 60% das secretarias foram criadas na década de 2000 (PONTIS, 2012). O estudo deixa muito claro o caráter intermitente e volátil das SMRI argentinas, pois no ano em questão Córdoba, La Plata, Mar del Plata e Mendoza haviam descontinuado suas atividades internacionais.

No Quadro 5 são resumidos os dados dos municípios com quadro organizacional internacional até 2011:

**Quadro 5 – Quadro resumitivo das SMRI argentinas**

<b>Município</b>	<b>Ano de criação da SMRI</b>	<b>Organograma</b>	<b>N.º de funcionários</b>
<b>Buenos Aires</b>	1983	Direção Geral	18
<b>Rosário</b>	1992	Gabinete	19
<b>Rafaela</b>	1994	Secretaria	15
<b>Mar del Plata</b>	1999	Direção	03
<b>Pergamino</b>	2000	Secretaria Privada	02
<b>San Isidro</b>	2001	Secretaria	03
<b>Morón</b>	2003	Direção	05
<b>Junín</b>	2005	Direção Geral	03
<b>Tandil</b>	2005	Coordenadoria	04
<b>Quilmes</b>	2007	Direção Geral	05
<b>Bahía Blanca</b>	2008	Direção	04
<b>Neuquén</b>	2008	Subsecretaria	03
<b>Lujan</b>	2008	Direção	04
<b>Monte Caseros</b>	2010	Direção	04
<b>Santa Fe</b>	2011	Secretaria	02

Fonte: Elaboração nossa com base em PONTIS (2012)

Das quinze cidades mencionadas acima, todas são membros da Rede Mercocidades – vide Quadro 2 – e seis fizeram parte da última composição do Capítulo Argentino no FCCR, sejam elas: CABA, Rosário, Morón, Tandil, Rafaela e Santa Fé. Esse ponto deve ser tomado como positivo, porque corrobora que cidades com maior nível institucional para as relações internacionais possuem uma preocupação central em se inserirem no Mercosul. CABA, Rosário, Pergamino, Junín e Bahía Blanca foram municípios que participaram diretamente do Programa URB-AL, iniciativa europeia para o estímulo da cooperação horizontal entre suas cidades e as latino-americanas (CALVENTO, 2016). Como resultado da pesquisa de campo realizada pelo autor nos últimos anos (2016-2018)<sup>159</sup>, observou-se que ao menos oito das dezoito cidades inicialmente abrangidas pelo estudo da PONTIS (2012) mantiveram seus quadros organizacionais internacionais.

- 1) La Plata: participa da Unidade Temática de Ciência e Tecnologia das Mercocidades desde 2015 em meio à sua área de Investimentos e Relações Internacionais<sup>160</sup>;
- 2) Quilmes: iniciou suas iniciativas internacionais em 2000 e teve um papel ativo nas Mercocidades – assumindo a Secretaria Executiva entre 2012 e 2013 – e no FCCR até 2015 através da Direção Geral de Integração Regional;

<sup>159</sup> As informações a seguir foram cedidas através de entrevistas realizadas e questionários aplicados pelo autor na Argentina. Foram utilizados dados fornecidos por: Daniel Rosano, Mariano Larisgoitia, Nahuel Oddone, Ruben Geneyro, Gabriela Tedeschi Cano, Maria del Huerto Romero e María Petranonio. Suas informações profissionais constam nas listas ao final da tese.

<sup>160</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 16 de abril de 2018 por Gustavo Kienzelmann da Seção de Investimentos e Relações Internacionais do município de La Plata, Argentina.

- 3) Morón: intenso ativismo através da sua Direção de Relações Internacionais e Cooperação tendo sido a primeira cidade a coordenar o Comitê de Municípios (COMUN) do FCCR e exercido a Secretaria Executiva das Mercocidades entre 2006 e 2008;
- 4) Monte Caseros: por ser uma cidade de fronteira, sua atuação internacional se dá cotidianamente através da presença em Comitê de Fronteira e nos irmanamentos, além de promover laços cooperativos junto ao governo da Itália;
- 5) Buenos Aires (CABA): pela pujança política, populacional e econômica da capital com *status* de província, a internacionalização da cidade mantém-se ativa, tendo assumido a Secretaria Executiva das Mercocidades entre 2004 e 2005. Atualmente coordena a Unidade Temática de Planificação Estratégica e Áreas Metropolitanas das Mercocidades;
- 6) Neuquén: com a Diretoria de Relações Internacionais, teve uma participação muito ativa nas Mercocidades coordenando a Unidade Temática de Autonomia, Gestão e Financiamento Municipal (2009-2011), subcoordenando a Unidade Temática de Desenvolvimento Urbano (2010-2011), participando do Conselho da Rede (2010-2011). Além mais, foi cidade convidada do Capítulo Argentino no FCCR;
- 7) Rosário: cidade com grande tradição de internacionalização através de sua Coordenadoria de Cooperação Internacional exercendo três mandatos na Secretaria Executiva das Mercocidades (2000-2001, 2009-2010 e 2014-2015);
- 8) Tandil: com sua Secretaria de Vinculação Internacional, é parte do Conselho Diretivo das Mercocidades e do Capítulo Argentino do FCCR.

Fora desse arcabouço prévio de pesquisa, e mesmo não se sabendo ao certo sobre a criação de organismos similares às SMRIs, outras cidades argentinas merecem ser pontuadas aqui por também possuírem, sobretudo nos últimos cinco anos, uma política ativa de relações internacionais:

- 1) Esteban Echeverría: vem atuando internacionalmente com base em uma agenda específica desenvolvida em sua Agência de Desenvolvimento Sustentável, inserindo-se nas Mercocidades em virtude dessa temática;
- 2) General Alvear: pequeno município da província de Mendoza que ainda não possui *expertise* em relações internacionais, mas nos últimos anos vem aumentando sua projeção internacional através da Direção de Cooperação Internacional<sup>161</sup>;

---

<sup>161</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 22 de maio de 2018 via Skype por Carina Lucero, Diretora de Cooperação Internacional do Município de General Alvear em Mendoza, Argentina.

- 3) San Antonio de Areco: coordena desde 2017 a Unidade Temática de Desenvolvimento Urbano nas Mercocidades, tendo iniciado sua projeção internacional recentemente e em virtude da Rede<sup>162</sup>;
- 4) Córdoba: entre 1997 e 1998 coordenou a Secretaria Executiva das Mercocidades, realizando o mesmo trabalho entre os anos de 2017 e 2018. Apresentou descontinuidade no seu quadro internacional da prefeitura (PONTIS, 2012), mas desde 2015 voltou a gerenciar a área de Relações Internacionais através da Direção de Relações Institucionais;
- 5) Santa Fé: criou sua SMRI em 2011, embora atualmente não exista entre suas treze secretarias uma específica sobre relações internacionais, e entre 2016 e 2017 coordenou a Secretaria Executiva das Mercocidades;
- 6) Mendoza: embora similarmente à Córdoba tenha apresentado descontinuidade em suas atividades, a cidade da província homônima conta com uma seção de Cooperação Internacional diretamente ligada à Secretaria de Governo.

Ao todo são aproximadamente 130 governos locais argentinos participantes das Mercocidades e, conseqüentemente, uma parcela figura-se no FCCR. Elencamos acima cerca de vinte cidades com internacionalização mais robusta em virtude da projeção internacional de suas prefeituras, novamente um número extremamente baixo considerando o universo total de mais de 1.170 municípios. Ainda assim, realizou-se um levantamento junto à página *web* das Mercocidades e dos sites oficiais das prefeituras dos municípios argentinos para verificar quais deles possuem uma burocracia local voltada especificamente para o trato do internacional. Após análise, que poderá ser aprimorada futuramente, observou-se que 33 das 132 cidades membro da Rede detêm tal configuração. Além das que foram mencionadas nas páginas anteriores, com exceção para Córdoba e Esteban Echeverría, para as quais não foram encontrados dados específicos sobre a existência de uma seção internacional das prefeituras, adicionamos as seguintes: Avallaneda, Bragado, Carcarañá, Famailla, La Matanza, Lomas de Zamora, Lincoln, Olavarría, Río Grande, Salta, San Carlos, Venado Tuerto, Vicente López, Zapala e Zárate.<sup>163</sup>

É uma realidade muito recente, sobretudo da década de 2000, e demandará tempo para que se torne mais comum no país. Mesmo assim há que se destacar a correlação existente en-

<sup>162</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 13 de abril de 2018 por Facundo Fagnano, Coordenador de Inovação e Relações Internacionais do Município de San Antonio de Areco, Argentina.

<sup>163</sup> No Apêndice E consta uma tabela contendo o mapeamento dos 132 governos locais membros da Rede Mercocidades, na qual são pontuadas suas províncias, ano de entrada na instituição, funcionário responsável pela participação na instituição e seção governamental correspondente. As 33 cidades cujos nomes estão destacados em negrito compreendem aquelas com burocracia específica voltada ao tema do externo ou internacional.

tre essa variável e a integração mercosulina, podendo-se pensar se é a articulação via instituições regionais a geradora das SMRIs ou se as SMRIs advêm previamente e por estímulo a outras iniciativas de cooperação descentralizada. A articulação entre esses pontos deve ser pensada como alternativa para que cada vez mais as cidades argentinas invistam em capital humano e financeiro para suas áreas internacionais, pois os atores subnacionais com mais presença, destaque e difusão de boas práticas no Mercosul são aqueles detentores de funcionários voltados diretamente às relações externas.

Para o caso das províncias é sabido, por todo debate realizado anteriormente em relação ao Federalismo e ao Marco Jurídico, serem detentoras de maiores prerrogativas e legitimidades internas para suas internacionalizações. Dentre as 23 subnacionalidades, algumas delas merecem nossa análise por estarem mais conectadas ao Mercosul. A seguir caminharemos com o desenrolar da seção verificando particularmente esses casos, além dos governos locais, conforme previamente estipulado no Quadro 4.

#### **4.2 A internacionalização subnacional na Argentina: retratos sobre o Mercosul**

O objetivo desta última subseção é fazer uma análise com recorte mais específico sobre a atuação internacional de municípios e províncias argentinas com maior aspecto valorativo à pesquisa, seja pelo destaque de suas atividades externas no geral, nas Mercocidades ou até mesmo no FCCR, procurando adensar estudos bibliográficos, informes de gestão e principalmente resultados da pesquisa de campo realizada pelo autor. Dialogando diretamente com as hipóteses previamente estabelecidas, nossa averiguação leva em consideração três aspectos centrais para cada governo subnacional, sejam eles:

**Quadro 6 – Elementos de análise dos atores subnacionais argentinos**

Elemento inicial e objetivo (1)	Quais os interesses do governo subnacional em iniciar suas internacionalizações? E por que o aspecto regional via Mercosul tornou-se um canal de participação?
Elemento processual e subjetivo (2)	A partir dos interesses e, se existentes, quais valores coletivos foram propostos pelo governo subnacional? Ou seja, buscou-se uma identidade entre seus semelhantes?
Elemento consecutivo e comparativo (3)	Realizadas as duas considerações acima, quais foram as expectativas (ideal) e as limitações (real) encontradas pelo governo subnacional na internacionalização realizada via Mercosul?

Fonte: Elaboração nossa

Ao todo serão considerados quinze governos locais – inclusa uma associação municipal – e seis provinciais: CABA, Córdoba, Esteban Echeverría, FAM, General Alvear, La Plata, Monte Caseros, Morón, Quilmes, Río Grande, Rosário, Salta, San Antonio de Areco, Santa Fé e Tandil para o primeiro grupo e Buenos Aires, Corrientes, Mendoza, Misiones, Santa Fé e Tucumán para o segundo.<sup>164</sup> Pelos pontos apresentados na Seção 3, os governos locais proporcionam aspectos mais valorativos à nossa pesquisa por apresentar maior inserção nos estudos de caso. Em contrapartida, a inserção internacional via instituições regionais não recebe a mesma prioridade por parte das províncias, mas mesmo assim algumas delas são ponderadas aqui para dar mais sustentação às investigações.

#### 4.2.1) Federação Argentina de Municípios (FAM)

**Quadro 7 – Elementos de análise da FAM**

Elemento inicial e objetivo (1)	ausência de interesse em temas internacionais e do Mercosul
Elemento processual e subjetivo (2)	ausência de identidade e proposta de valores co-

<sup>164</sup> Ao longo da seção os atores subnacionais não são apresentados em ordem alfabética, e sim segundo critérios do estudo de campo do próprio autor, não havendo influência nos resultados apresentados. As cidades de Córdoba, Río Grande e Salta e as províncias de Buenos Aires, Mendoza e Tucumán foram agrupadas em um único tópico porque, em comparação ao restante, a coleta de informações foi mais específica e pontual, não havendo necessidade de pontuá-las individualmente para evitar sucessivas quebras na leitura.

	letivos regionais
Elemento consecutivo e comparativo (3)	limitação face à carência de representatividade do FCCR

A FAM é uma entidade pública, sem fins lucrativos, criada em 1997, destinada a representar os interesses gerais dos municípios argentinos (FAM, 2018) e melhorar as suas capacidades gestoras. Embora realize parcerias com entidades internacionais, a exemplo da Federação Latino-americana de Cidades, Municípios e Associações de Governos Locais (FLACMA)<sup>165</sup> e da União Ibero-americana de Municipalistas (UIM), pode-se afirmar que sua interlocução com o Mercosul é praticamente inexistente, embora existam algumas iniciativas de aproximação entre a própria FAM e o Congresso de Intendentes do Uruguai na pauta do tema sobre a importância do FCCR (FAM, 2017).

Conforme aponta Mario Guido Font<sup>166</sup>, a FAM não possui âmbito específico e formal dedicado às relações internacionais municipais. Sob sua liderança, estimulou a criação de uma associação de municípios transfronteiriços, mas disse que isso foi “mais um impulso pessoal do que uma política institucionalizada dentro da FAM”. Mesmo estabelecendo contatos com universidade, a Federação não mantém diálogo com cursos de Relações Internacionais e, diferentemente das associações municipais brasileiras, ela não se inseriu no Capítulo Argentino do FCCR.

Em contrapartida, a FAM é uma organização de alta representatividade na Argentina, algo que falta, inclusive, para as instâncias regionais (Mercocidades e FCCR), conforme atestado por Humberto Castro (informação verbal)<sup>167</sup>. Todavia, recordando os dizeres de Guido Font, a Federação não procura institucionalizar as políticas internacionais realizadas pelos municípios. Ou seja, é uma organização que, majoritariamente, está focada na política interna e doméstica da Argentina. Contendas políticas travadas com a cidade de Buenos Aires, explicadas a seguir, em décadas passadas acabaram por desestimular uma maior participação da FAM nas políticas regionais mercosulinas.

<sup>165</sup> A FLACMA representa a seção regional da Organização Mundial de Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU). Mais informações podem ser encontradas diretamente no site oficial da organização: <<http://www.flacma.lat/>>.

<sup>166</sup> Informação concedida ao autor em 04 de outubro de 2018 via e-mail por Mario Guido Font, Diretor do Centro de Qualidade e Modernização Municipal da FAM.

<sup>167</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 02 de dezembro de 2016 em Montevidéu por Humberto Castro, Conselheiro do Congresso de Intendentes do Uruguai e Ex-Secretário Titular da Delegação Uruguaia no Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR). Áudio original disponível em espanhol.

## 4.2.2) Cidade Autônoma de Buenos Aires (CABA)

**Quadro 8 – Elementos de análise de CABA**

Elemento inicial e objetivo (1)	interesse em projetar a cidade globalmente e estimular uma agenda temática específica via Mercosul
Elemento processual e subjetivo (2)	estímulo à valoração de cidades de grande porte
Elemento consecutivo e comparativo (3)	protagonismo nas Mercocidades, limitação face a diferenças políticas com a FAM e dificuldade de diálogo com cidades de pequeno porte

Em termos internacionais, Buenos Aires é uma cidade que obrigatoriamente deve ser levada em consideração, ainda mais pelo seu porte demográfico, político e jurídico no país, sendo a segunda maior área metropolitana da América do Sul, uma vez que o primeiro lugar é ocupado por São Paulo. Em todo caso, segundo Tulia Falletti (2010), CABA concentra historicamente uma grande fatia econômica de todo território argentino e, para Rodrigo Tavares (2016), é uma das cidades mais internacionalizadas do continente, tendo sido eleita a primeira colocada em 2015 no *Global Cities Index*, o qual examina o engajamento global de governos locais.

Buenos Aires integra tanto as Mercocidades – tendo exercido a Secretaria Executiva entre 2004 e 2005 – quanto o Capítulo Argentino do FCCR, por isso desde o primeiro momento foi colocada como prioridade na amostra de análise da pesquisa. Sendo uma imensa área metropolitana, aqui se encontra o primeiro grande interesse da cidade no âmbito da Rede, na tentativa de estimular o debate em torno de sua realidade, uma vez que vinha exercendo a coordenação da Unidade Temática de Planejamento Estratégico e Áreas Metropolitanas (MERCOCIDADES, 2017). Outro ponto de destaque é o turismo, além de ser subcoordenadora da Unidade Temática de Turismo na Rede, o tema é considerado central pela Secretaria Geral e de Relações Internacionais (CABA, 2018). Em anos recentes, por conta de demandas internacionais, questões envolvendo a promoção de uma cidade verde em torno do debate sobre o meio ambiente (informação verbal)<sup>168</sup> e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) ganharam relevância na capital.

<sup>168</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 05 de dezembro de 2016 em Buenos Aires por Tomás Kroyer, Embaixador, Coordenador Geral de Diplomacia Pública do Ministério de Relaciones Exteriores e Culto da



Na prefeitura há um corpo burocrático específico para o trato das atividades externas coadunado na Secretaria Geral e de Relações Internacionais, a qual se subdivide em Subsecretaria de Relações Internacionais e Institucionais e Direção Geral de Relações Internacionais e Cooperação. Entretanto, a elevada institucionalização não significou necessariamente facilidade na realização de pesquisa de campo do autor. Embora tenha realizado um razoável montante de entrevistas na cidade, o contato direto com gestores da CABA mostrou-se um tanto quanto dificultado.

Houve contato pessoal e a tentativa de realização de uma entrevista diretamente na sede da prefeitura em Buenos Aires. Pediu-se anonimato para utilização das informações na tese e sentimos um relativo desinteresse por parte do(a) gestor(a) em debater temas concernentes ao Mercosul. Mesmo assim há que se destacar um ponto na ocasião: afirmou-se que a inclusão de outros níveis governamentais no FCCR – províncias, departamentos e estados – foi uma iniciativa totalmente brasileira, sem ímpeto inicial por parte da Argentina.

De modo mais propositivo, a entrevista com Ruben Geneyro (informação verbal)<sup>169</sup> trouxe informações interessantes a partir de sua experiência na Direção de Relações Internacionais da cidade. Segundo ele, nas décadas de 1990 e 2000 CABA centrou sua preocupação em estabelecer vínculos com outras grandes cidades e capitais como São Paulo, Assunção, Rio de Janeiro e Montevideú, pois estas tinham “consciência do fazer internacional”. O interesse da cidade era fomentar seu protagonismo internacional e muitas vezes isso não implicava em um maior contato com as cidades argentinas em si, principalmente as de pequeno porte.

Para Geneyro, o cenário político interno no início dos anos 2000 é crucial para explicar o modo de construção do FCCR. Como aponta, havia uma disputa por protagonismo entre a Federação Argentina de Municípios (FAM) e CABA. Embora nessa época ambas pertencessem ao Partido Justicialista, havia tensões entre suas diferentes vertentes políticas, o que contribuiu para a existência de conflitos envolvendo alterações políticas no estabelecimento das instituições de representação subnacional do Mercosul. A grande questão estava em estabelecer quem seria o condutor e teria a representatividade das mesmas. Como resultado, CABA tornou-se a cidade mais ativa da Argentina nas Mercocidades.

Alguns pontos citados na entrevista condizem com outras análises (TAVARES, 2016). O primeiro eixo de atuação de Buenos Aires está no contato com grandes cidades (São Paulo,

---

Argentina e Ex Diretor Geral de Relações Internacionais e Cooperação da Cidade de Buenos Aires. Áudio original disponível em espanhol.

<sup>169</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 06 de dezembro de 2016 em Buenos Aires por Ruben Geneyro, Ex Coordenador Geral da Direção de Relações Internacionais do Governo da Cidade de Buenos Aires, Ex Coordenador da Secretaria Executiva da Rede de Cidades do Mercosul (Mercocidades) e Consultor da MyR Asociados. Áudio original disponível em espanhol.

Cidade do México, Medellín e Assunção). Já o segundo encontra-se na difusão de práticas em torno do desenvolvimento sustentável, inovação, empreendedorismo e inclusão social. Ademais, ela participa de várias redes, sendo a Mercocidades um dos pontos fulcrais para o empoderamento dos governos locais.

#### 4.2.3) Esteban Echeverría

**Quadro 9 – Elementos de análise de Esteban Echeverría**

Elemento inicial e objetivo (1)	interesse nas Mercocidades por ser o canal de mais fácil acesso às demandas locais (agenda de desenvolvimento sustentável)
Elemento processual e subjetivo (2)	ausência de identidade regional e busca por demanda global
Elemento consecutivo e comparativo (3)	promoção da cidade para fora da Argentina e limitação face à possibilidade de obter financiamentos nas Mercocidades

O pequeno município de Esteban Echeverría, também conhecido como um distrito pertencente à província de Buenos Aires, desponta como um caso proeminente de internacionalização. Tendo se inserido nas Mercocidades em 2011, e embora carecendo de um órgão específico de relações internacionais, promove sua política em torno da temática de desenvolvimento sustentável, fundamento de sua inserção na Rede. Desde então assumiu a subcoordenação da Unidade Temática de Planejamento Estratégico e Áreas Metropolitanas, bem como as coordenações da Unidade Temática de Desenvolvimento Social e de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, além de ter exercido papel expressivo na Comissão de Fomento aos Negócios (MERCOCIDADES, 2013, 2017; LIMA, 2017).

É de se questionar o que explica um território com cerca de 230 mil habitantes, no interior provincial, ter uma altivez por vezes mais ampla do que cidades reconhecidamente internacionais e maiores demograficamente pertencentes às Mercocidades. Em primeiro lugar, destacamos o fato de Esteban Echeverría estar situada na região da Grande Buenos Aires (INDEC, 2017), o que facilita determinadas ações. Em segundo, a projeção do dito distrito dá-se por convergência com uma demanda internacional em torno da temática de desenvolvimento sustentável, uma vez que podemos enquadrá-lo como fomentador da agenda de paradiplo-

macia ambiental (ODDONE; VÁZQUEZ, 2014), tema central da Conferência sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III).

Por essa razão, o representante municipal responsável pelo papel de Echeverría nas Mercocidades é Lautaro Lorenzo<sup>170</sup>, Subsecretário da Agência para o Desenvolvimento Sustentável. Entendendo as instituições de representação subnacional no Mercosul como meios para as cidades aplicarem suas políticas, Lorenzo enfatiza que vontade e motivação são duas características centrais para a inserção externa dos governos locais. Além mais, afirma que a Rede apresenta como maior benefício o intercâmbio técnico e como maior desfalque a carência de capital para financiamentos.

Esteban Echeverría encontrou nas Mercocidades um canal para busca de informação e novos mercados, intercâmbio de experiências e promoção das políticas locais, justamente pelo seu caráter voluntário e horizontal. A falta dessa perspectiva seria uma das principais falhas do FCCR, o qual, segundo o subsecretário, ficou dependente dos anseios nacionais. Como principal aspecto limitador da internacionalização da cidade, pontua-se a disponibilidade de recursos financeiros. Por fim, Echeverría viu nas Mercocidades uma arena multilateral onde pôde incluir pautas de interesse próprio a partir de estímulos temáticos globais. O nível regional possivelmente foi sua única opção de projeção.

#### 4.2.4) General Alvear

**Quadro 10 – Elementos de análise de General Alvear**

Elemento inicial e objetivo (1)	interesse em diversas redes de cidades e foco nas Mercocidades em virtude da temática de logística e transporte
Elemento processual e subjetivo (2)	busca por vínculos entre cidades de pequeno porte, diferindo-se das grandes e capitais
Elemento consecutivo e comparativo (3)	promoção da cidade para fora da Argentina e limitação face à possibilidade de obter financiamentos nas Mercocidades, bem como baixo conhecimento público em internacionalização

<sup>170</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 15 de agosto de 2017 por Lautaro Lorenzo, Subsecretário da Agência para o Desenvolvimento Sustentável do município de Esteban Echeverría, Argentina.

Similarmente à Esteban Echeverría, General Alvear, um dos dezoito departamentos com 50 mil habitantes localizado na província de Mendoza, representa um processo de internacionalização muito recente, notoriamente a partir de 2016, devendo ser considerada em nossa análise. Conforme atesta Carina Lucero (informação verbal)<sup>171</sup>, a criação de um quadro institucional específico no município para iniciar e tratar as relações internacionais representou vontade e decisão diretas do próprio prefeito, Walther Marcolini. Assim, o interesse pessoal e político foi crucial para General Alvear e o maior exemplo disso encontra-se em um pedido feito por Lucero para que enviássemos uma nota formal ao prefeito explicando o estudo doutoral e nossa pesquisa investigativa.

Antes de dar início a esse processo, a prefeitura identificou as fortalezas e debilidades municipais, bem como verificou casos exitosos de cooperação descentralizada, a exemplo de Medellín, na Colômbia, e Barcelona, na Espanha. Sustentando a visão de que a busca por relações internacionais subnacionais representava uma estratégia de desenvolvimento em si, General Alvear centralizou suas ações em torno do meio ambiente, da educação e da vinculação logística. A pequena cidade procurou se vincular a diversas redes: Rede Argentina de Municípios frente ao Câmbio Climático (RAMCC)<sup>172</sup> composta por 150 municipalidades e gerenciada por Rosário, Associação Internacional de Cidades Educadoras (AICE)<sup>173</sup> composta por 500 cidades e chefiada por Barcelona e, evidentemente, a Rede Mercocidades.

O principal motivo de inserção nesta última encontra-se na posição geográfica de General Alvear, pois ela é o ponto de cruzamento entre duas rodovias de grande relevância na Argentina e está situada na rota do corredor bioceânico que conecta o Pacífico com o Atlântico. Na entrevista, Lucero disse “estamos a três horas do Chile e a onze de CABA” e “não somos Rosário, não somos Buenos Aires, não somos Córdoba”, fazendo uma alusão ao objetivo de ter entrado nas Mercocidades, ou seja, estimular o contato entre diversos municípios que por vezes passam pela mesma realidade que Alvear.

Como pontos negativos, verifica-se que a Rede por vezes prioriza projetos de grandes cidades e carece de financiamentos. Inclusive, o primeiro aporte financeiro proveio não dela, mas sim da RAMCC para projetos de energia solar. Lucero coloca o Mercosul como um sonho político e enfatiza o projeto de inserção internacional autônoma da cidade, pois, em suas palavras, nem mesmo a Província de Mendoza, focada em turismo e comércio exterior, prioriza o contato com seus departamentos. A proximidade geográfica com a fronteira chilena re-

---

<sup>171</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 22 de maio de 2018 via Skype por Carina Lucero, Diretora de Cooperação Internacional do Município de General Alvear em Mendoza, Argentina.

<sup>172</sup> Mais informações podem ser encontradas diretamente no site oficial da instituição: <[www.ramcc.net/es](http://www.ramcc.net/es)>.

<sup>173</sup> Mais informações podem ser encontradas diretamente no site oficial da instituição: <[www.edcities.org/](http://www.edcities.org/)>.

presenta um grande anseio do município em dinamizar rotas terrestres e comerciais, a exemplo do Paso Pehuenche (VIGNOLI, 2017). A par da baixa *expertise* internacional, General Alvear avulta as Mercocidades como a mais importante rede da América do Sul.

#### 4.2.5) Quilmes

**Quadro 11 – Elementos de análise de Quilmes**

Elemento inicial e objetivo (1)	início da internacionalização via Mercocidades acompanhada por interesse específico e pessoal do gestor público (prefeito)
Elemento processual e subjetivo (2)	busca por uma integração mais ativa e pautada na atitude dos governos locais, independentemente do viés político de instâncias focadas em grandes municípios como o FCCR
Elemento consecutivo e comparativo (3)	expectativa e vontade política em trazer uma visão não comercial ao Mercosul, limitação face à politização do FCCR e das descontinuidades de gestão municipal

Diferentemente das duas cidades anteriormente analisadas, Quilmes conta com uma população de aproximadamente 600 mil pessoas e é adjacente à CABA, podendo já ser considerada um governo local de maiores proporções. Considerando a entrevista realizada com Daniel Rosano (informação verbal)<sup>174</sup>, a primeira iniciativa internacional de Quilmes ocorreu em 2000, justamente quando pediu ingresso nas Mercocidades no mês de maio (MERCOCIDADES, 2000). Mas com a crise econômica argentina em 2001, tais iniciativas foram colocadas em segundo plano.

Somente em 2007, Francisco Gutierrez, então prefeito de Quilmes, esboçou um maior interesse em retomar a internacionalização municipal, coincidindo com o início dos trabalhos do FCCR. No caso específico da cidade, a figura do gestor público (prefeito) foi uma característica central para explicar essa dinâmica: três dias depois de ter assumido a prefeitura, Gutierrez já enviou uma carta à Secretaria Executiva das Mercocidades mostrando vontade em

<sup>174</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 14 de novembro de 2016 em Quilmes, Argentina, por Daniel Rosano, Ex-Diretor Geral de Integração Regional do Município de Quilmes e Ex-Secretário Alternativo da Representação Argentina no Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR). Áudio original disponível em português.

estimular a integração subnacional.<sup>175</sup> Nesse período, Rosano foi integrado à gestão e trouxe uma bagagem acadêmica sobre o direito da integração regional, principalmente através do rol desempenhado pela Universidade Nacional de Quilmes (UNQUI), além de ter desenvolvido contato prévio com o professor Damián Paikin em torno dos estudos sobre Identidade Mercosul em projetos da Universidade de Buenos Aires (UBA).

A partir desse primeiro passo, a prefeitura montou um quadro organizacional completo com instâncias de Relações Internacionais, Integração Regional e Assuntos Municipais trabalhando conjuntamente. Isso fez com que Quilmes desenvolvesse uma robusta inserção externa entre 2008 e 2015 documentada em um informe de gestão intitulado *Internacionalización Municipal – La experiencia de Quilmes* (QUILMES, 2016). Dentre as iniciativas principais assumidas durante os anos citados, mencionamos a função de Secretaria Executiva das Mercocidades (2012-2013), de Comitê Executivo da Coalizão Latino-americana e Caribenha de Cidades contra o Racismo, a Discriminação e a Xenofobia (2010), de parte integrante do Comitê do FALP e de Secretaria Alternativa da Coordenação Nacional Argentina junto ao FCCR.

Em relação aos valores e à identidade buscada por Quilmes, podemos dizer que ela procurou estimular uma nova ótica de integração subnacional não pautada em grandes cidades, como os exemplos argentinos de CABA e Rosário. Isso foi observado junto às Mercocidades e ao FCCR, no qual a cidade não foi incluída no Capítulo Argentino, mas participou de forma ativa. Desde o começo as Mercocidades foram consideradas uma peça-chave para a internacionalização de Quilmes, tendo participado de diversas Unidades Temáticas e assumido a chefia da instituição entre 2012 e 2013.

Retomando, logo em 2007 foi lançada a estratégia *Quilmes: ciudad abierta ao mundo* (QUILMES, 2016, p. 29) e uma das atividades pioneiras foi a realização de uma visita no município de Morón, o qual estava à cargo da Secretaria Executiva da Rede. Além do mais, buscou-se associativismo municipal através da participação junto ao Consórcio de Municípios do Conurbano Sul (COMCOSUR), integrando uma série de governos locais da Província de Buenos Aires. Por fim, Quilmes também buscou realizar irmanamentos com Iribarren (Venezuela), São Paulo, Canoas e Colônia do Sacramento (Uruguai).

Segundo consta no informe de gestão (QUILMES, 2016, p. 66), a política externa local de Quilmes passaria necessariamente por três temas: consolidação do Mercosul, coopera-

---

<sup>175</sup> A título de curiosidade, o então prefeito Gutierrez assim se expressou no Informe de Gestão da Secretaria Executiva e STPM, tendo como lema de coordenação entre 2012 e 2013 a frase “Para uma cultura de integração regional”: “[...] ‘estrategicamente, considero ao MERCOSUL como um espaço de integração superior a uma concepção meramente alfandegária e ligada, exclusivamente, às questões de mercado’.” (MERCOCIDADES, 2013). Essa questão da internacionalização de Quilmes ter sido estabelecida também pela iniciativa particular da gestão foi exposta pelo Professor Daniel Cravacuore no primeiro questionário aplicado pelo autor.

ção internacional para executar projetos locais e busca de novos negócios para empresas do município. A cidade representou uma política internacional efetiva em virtude da conjugação de diversos fatores: iniciativa do prefeito, período de fortalecimento das Mercocidades e do FCCR e vontade política. Para Rosano, era essa a marca da integração entre 2008 e 2015. Com a mudança de governo municipal, a partir de 2016 Quilmes já não deu continuidade ampla às iniciativas aqui descritas. A antiga gestão tinha a visão de que as instâncias subnacionais precisavam ser construídas antes de serem usufruídas em si.

#### 4.2.6) La Plata

**Quadro 12 – Elementos de análise de La Plata**

Elemento inicial e objetivo (1)	interesses partidários e políticos, viés participativo nas Mercocidades por coincidência do movimento progressista das cidades na década de 1990
Elemento processual e subjetivo (2)	ausência de identidade e proposta de valores coletivos regionais
Elemento consecutivo e comparativo (3)	ausência de expectativa, movimento recente de promoção global da cidade e limitação face à ótica do <i>stop and go</i> das políticas municipais

La Plata é a capital da Província de Buenos Aires distante cerca de 50 quilômetros de CABA, uma das cidades mais populosas do país e é considerada em nossa amostra de análise por ser um governo subnacional com idas e vindas no trato das relações internacionais, além de ter sido uma das fundadoras da Rede Mercocidades e logo ter se estabelecido na instituição à frente das temáticas envolvendo autonomia e gestão municipais (MERCOCIDADES, 1999).

O autor esteve presente na cidade durante sua pesquisa de campo e, nas ocasiões, não conseguiu contato com gestores da prefeitura, mas sim com dois pesquisadores conhecedores da realidade local. Alejandro Simonoff (informação verbal) posiciona La Plata como um governo intermédio, tendo sua agenda de relações internacionais mais utilizada para questões políticas e não técnicas.<sup>176</sup> Ou seja, durante a formação desse quadro na prefeitura os cargos

<sup>176</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 25 de novembro de 2016 em La Plata por Alejandro Simonoff, Professor Adjunto da Faculdade de Humanidades e Ciências da Educação da Universidade Nacional de

foram sendo esboçados de acordo com preferências dos prefeitos, sem haver continuidade nas propostas e atividades. Algo similar é afirmado por Luciana Felli (informação verbal) que em 2016 assegurou não haver uma área específica de relações internacionais na prefeitura, ocorrendo manutenção da ótica mencionada por Simonoff, segundo a qual “os políticos faziam políticas para angariar outros cargos”, estando mais preocupados com eleições e política interna do que internacional, propriamente dita.<sup>177</sup>

Se na segunda metade da década de 1990 La Plata estimulava um grande vínculo com as Mercocidades, pode-se dizer que essa tendência não se confirmou nos anos 2000, ficando um pouco afastada das atividades da Rede. Mesmo assim, com as idas e vindas mencionadas em parágrafo anterior, recentemente a cidade retomou essa pauta e criou uma área específica de Investimentos e Relações Internacionais sob responsabilidade de Gustavo Kienzelmann, o qual a representa junto à subcoordenação da Unidade Temática de Ciência, Tecnologia e Capacitação (MERCOCIDADES, 2017).

Quando questionado sobre a participação prévia de La Plata junto ao Mercosul, afirmou-se que o município não desenvolvia ações concretas em seu bojo, considerando as Mercocidades como uma esfera de diálogo com ganhos para os municípios de médio e/ou longo prazo.<sup>178</sup> Há um Plano de Ação para a Internacionalização de La Plata entre 2018 e 2019 baseado em quatro eixos centrais: participação em redes, irmanamentos, cooperação descentralizada – com as mais variadas partes do mundo, dentre elas Brasil, Colômbia, China, Alemanha, Uruguai Turquia, Japão e Espanha – e missões internacionais para captar recursos (LA PLATA, 2017). Interessante notar que o intuito é justamente gerar uma marca cidade em torno da gestão e do próprio prefeito indo ao encontro da agenda dos ODS, por isso menciona-se que o intuito dentro das Mercocidades será assumir tarefas concernentes ao turismo, desenvolvimento urbano e meio ambiente. Todavia, sendo um projeto, ainda não existem resultados concretos sobre sua real aplicabilidade.

Se levarmos em consideração o fato do município ser capital provincial, ter proximidade geográfica com CABA, possuir uma população de aproximadamente 700 mil habitantes e concentrar cursos universitários de Relações Internacionais, a exemplo da UNLP, suas atividades paradiplomáticas não são expressivas. Em uma das entrevistas realizadas pelo autor e

---

La Plata (UNLP) e Professor Titular de Política Externa Argentina da Faculdade de Ciências Políticas e Sociais da Universidade Católica de La Plata (UCALP).

<sup>177</sup> Informação de entrevista concedidas ao autor em em 25 de novembro de 2016 em La Plata por Luciana Felli, Membro do Centro de Reflexão em Política Internacional (CeRPI) do Instituto de Relações Internacionais da Universidade Nacional de La Plata (UNLP) e Honorável da Câmara de Senadores da Província de Buenos Aires.

<sup>178</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 16 de abril de 2018 por Gustavo Kienzelmann da Seção de Investimentos e Relações Internacionais do município de La Plata, Argentina.



que se opta pelo anonimato, um(a) gestor(a) municipal argentino(a) disse que La Plata nunca fez nada pela integração subnacional. No geral sua atuação é bastante esparsa e pode-se enquadrá-la na ótica de *stop and go* apontada por Tullo Vigevani e Débora Prado (2010, p. 41): o município busca o mundo exterior por razões pragmáticas – nesse caso o interesse puramente político e partidário – e não possui políticas sistemáticas voltadas para suas manutenções ao longo do tempo.

#### 4.2.7) Morón

**Quadro 13 – Elementos de análise de Morón**

Elemento inicial e objetivo (1)	interesses partidários e políticos, inserção via Mercocidades e FCCR para projetar internacionalmente a cidade e conseguir estimular o diálogo e a troca de informação com outras
Elemento processual e subjetivo (2)	busca por valores identitários entre cidades de médio porte através das Mercocidades
Elemento consecutivo e comparativo (3)	consolidação do município como um dos mais atuantes e mais internacionalizados da Argentina e da região, limitações encontradas no Mercosul e no FCCR principalmente pela característica intergovernamental e pautada nas prerrogativas estatais

Localizada na área metropolitana da Grande Buenos Aires, a cidade é historicamente uma das mais atuantes nos diversos fóruns e instituições internacionais subnacionais, tendo acompanhado o processo de busca por maior integração regional justamente indo ao encontro de outras cidades de pequeno porte e mais progressistas como Tandil, na Argentina, e Canoas, no Brasil (FERRARO, 2011). Com o passar dos anos e o trabalho desenvolvido pela Direção de Relações Internacionais e Cooperação, tornou-se referência global como um laboratório de boas práticas municipais.

Em entrevista concedida ao Projeto AL-LAS, Mariano Larisgoitia, afirma que Morón é um exemplo de vinculação entre políticas locais e internacionais, não havendo possibilidade de separá-las (AL-LAS, 2015). Além de se inserir no rol de cidades periféricas ativas por meio da FALP, entrou na Rede Mercocidades em 2002 e no período entre 2006 e 2015 desen-

volveu um trabalho amplo e rotineiro na organização, destacando-se a Secretaria Executiva (2006-2008) – período em que se começou a desenvolver o projeto IN: Inovação e Coesão –, além de coordenações e/ou subcoordenações de unidades sobre Cultura, Direitos Humanos, Educação, Planificação Estratégica, Segurança Cidadã, Desenvolvimento Econômico, Juventude e Esporte (MERCOCIDADES, 2007, 2011, 2013, 2015). Com esse protagonismo, a cidade ainda participou de encontros da REMI em 2004 e foi a primeira a coordenar o Comitê de Municípios do FCCR até dezembro de 2008, justamente porque durante seu secretariado nas Mercocidades, uma das prioridades era estimular o contato com o Foro.

Novamente segundo Larisgoitia (informação verbal), dessa vez em entrevista cedida ao autor e também na contribuição no segundo questionário aplicado, a internacionalização da cidade começou a tomar uma dimensão mais ampla em 2006 quando o então prefeito Martín Sabatella desejou combater uma imagem da cidade como capital da corrupção. Com vistas a buscar maiores transparências governamentais e estimular a participação cidadã, o vínculo com as Mercocidades foi estabelecido justamente porque se buscou conhecer as *expertises* dos outros membros considerados, a partir de suas fundações na década de 1990, como um laboratório de centro-esquerda.

Nesse sentido, o gestor deixa bem claro que, para a internacionalização subnacional, é imperativo haver vontade política, o que foi uma marca evidente de Morón. Ele destaca o papel desenvolvido pela Secretaria Técnica Permanente das Mercocidades (STPM), a qual aglutina à dimensão política uma vertente técnica imprescindível ao trabalho de cooperação entre os governos locais. Essa é a marca carente do FCCR, em suas palavras um âmbito político que careceu por gerar incentivos aos governos subnacionais, ficando à mercê da agenda dos governos centrais. O Foro representou somente um incentivo, um *start*, não se consolidando como plataforma aos subnacionais, algo que somente ocorreu na Rede, esta sim uma instituição com visão supranacional e benéfica a municípios medianos.

É crítico em relação ao FOCEM, afirmando que ele é uma espécie de Meca focada em infraestrutura e não pensada para o âmbito local. Assim, o Mercosul em si se mostra “[...] como um âmbito de pouco impacto concreto para projetos locais” [...], uma vez que principalmente Brasil e Argentina querem ter o controle das atividades e tal realidade não se mostrou distinta em relação ao FCCR. Em contrapartida, as Mercocidades incidem na “[...] mais importante e melhor rede de cooperação técnica da região”<sup>179</sup>.

---

<sup>179</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 24 de novembro de 2016 em Buenos Aires e de questionário respondido ao autor em 05 de maio de 2018 por Mariano Larisgoitia, Ex-Diretor de Relações Internacionais e Cooperação do Município de Morón, na Argentina. Áudio original disponível em espanhol.

Morón pode ser considerada como o exemplo concreto e exitoso de internacionalização por ter justaposto vontade política inerente às prefeituras com a necessidade de mobilizar capacidade técnica. Desde meados da década de 2000 articulou-se pragmaticamente sabendo dos reais potenciais e das limitações advindas das cidades sul-americanas, entendendo seu papel como cidade média em termos numéricos e periférica em relação à proximidade territorial com CABA.

#### 4.2.8) San Antonio de Areco

**Quadro 14 – Elementos de análise de San Antonio de Areco**

Elemento inicial e objetivo (1)	interesse em projetar o nome da cidade internacionalmente tendo sido as Mercocidades eleitas como palco para tal ação
Elemento processual e subjetivo (2)	ausência de identidade regional e busca por demanda global
Elemento consecutivo e comparativo (3)	expectativa em se fazer notável internacionalmente para atrair insumos externos condizentes com o perfil da cidade (histórico, cultural e turístico) e limitações encontradas no pequeno suporte de financiamentos providos das Mercocidades

O pequeno município de 30 mil habitantes localizado na Província de Buenos Aires não estava incluído na amostra de pesquisa inicial da presente tese, mas se tornou parte das investigações por duas razões principais: ser um caso muito incipiente de internacionalização e ter iniciado tal ação por meio das Mercocidades, haja vista que coordena a Unidade Temática de Desenvolvimento Urbano na Rede desde 2017 e é membro do seu Conselho, embora tenha entrado na organização ainda em 2012. Em 2015 o Congresso Nacional Argentino nomeou a cidade como a Capital Nacional da Tradição por ser um local de preservação dos costumes campestres e rurais do interior do país assegurados no termo “Gaúcho” símbolo dos Pampas (ARECO, 2017).

Conforme nos mostra Facundo Fagnano<sup>180</sup>, a articulação de Areco se dá principalmente com as cidades argentinas de Tres de Febrero e Venado Tuerto, a chilena Puerto Montt e a brasileira São Leopoldo. Tal relação se estabelece em torno de uma participação ativa na Rede e, em suas palavras, um bom relacionamento com a Presidência em termos da agenda de Cooperação Sul-Sul e com outras cidades, incluindo as citadas, em torno da participação em UTs sobre Turismo, Cultura, Desenvolvimento Econômico Local e Ambiente e Desenvolvimento.

De modo similar a outros gestores, Fagnano considera as Mercocidades como uma esfera de diálogo que permite o intercâmbio de experiências entre diversos governos locais e a articulação de projetos futuros, seja no marco da própria Rede ou fora dela – a exemplo da participação da cidade em fóruns sobre violência urbana e paz (MERCOCIDADES, 2017). Ela gera insumos importantes para os governos locais se inserirem em instâncias adjacentes e, sendo um organismo técnico valorado através da STPM, promove um senso de compromisso entre as partes. Como principal problema que acaba frustrando certas expectativas encontra-se a falta de financiamento, em sua visão um grande empecilho sobremaneira para pequenos municípios como Areco. Todavia, de modo geral a cidade encontrou na Rede uma *ventanilla* de oportunidades: sendo um município de pequeno porte, sem o auxílio de instâncias maiores a internacionalização seria muito vagarosa.

Outro ponto de destaque encontra-se na resposta de Fagnano quando questionado sobre o FCCR: em suas palavras, há total desconhecimento sobre o Foro, o que mais uma vez demonstra a sua real estagnação nos últimos anos. Areco está interessado em estimular uma agenda global, notadamente se vinculando ao ODS de número 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis), e desde o início as Mercocidades correspondem a um palco para essa ação. Como outros casos, a vinculação entre um interesse local voltado ao papel histórico e turístico se vincula com temáticas de proeminência internacionais através de órgãos regionais.

#### 4.2.9) Monte Caseros

##### **Quadro 15 – Elementos de análise de Monte Caseros**

Elemento inicial e objetivo (1)	desde os primórdios a integração regional foi colocada como primeiro nível de interesse municipal na visão dos gestores, havendo participação tanto nas Mercocidades quanto no FCCR
---------------------------------	---

<sup>180</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 13 de abril de 2018 por Facundo Fagnano, Coordenador de Inovação e Relações Internacionais do Município de San Antonio de Areco, Argentina.

Elemento processual e subjetivo (2)	busca em uma identidade regional focada em cidades de pequeno porte e fronteiriças
Elemento consecutivo e comparativo (3)	expectativa em se fazer notável internacionalmente e estimular a cooperação descentralizada e limitações encontradas face às assimetrias entre municípios das Mercocidades

Similarmente a San Antonio de Areco, Monte Caseros também é uma cidade pequena de aproximadamente 30 mil habitantes. Localizada na Província de Corrientes, conta com um diferencial: está situada ao lado do Rio Uruguai na região de fronteira adjacente às cidades de Bella Unión, no Uruguai, e Barra do Quaraí, no Brasil. Inaugurou seu quadro burocrático internacional em 2010, mesmo ano em que iniciou suas atividades junto às Mercocidades, também contando com uma inserção via FCCR. Para este último, por exemplo, em seu Plano de Ação para 2013-2014, Monte Caseros juntou-se à cidade uruguaia de Cerro Largo e brasileira de Bagé para tentar estimular a criação de fundos e foros para as regiões de fronteira voltados à integração de comunidades tradicionais e afrodescendentes. Levando em consideração os desdobramentos do Foro, provavelmente tal iniciativa não deve ter sido concretizada, mas já demonstra uma das marcas externas da cidade em estimular a agenda transfronteiriça. No que tange a esse aspecto, vale ressaltar que ainda em 2016 a cidade estava estabelecendo contatos via ZICOSUL e Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) para a construção de uma ponte ligando-a diretamente a Bella Unión.

Além dos múltiplos contatos institucionais, sua agenda temática em torno da projeção externa foi muito ampla e voltada a questões como meio ambiente, economia, cultura, saúde, pesca, educação, infraestrutura e comunicação (GALANTINI; ODDONE, 2013). Em entrevista, Nahuel Oddone (informação verbal)<sup>181</sup>, conta que, como Diretor de Cooperação Internacional, sua “[...] ideia era colocar Monte Caseros no mapa”, ou seja, projetar internacionalmente a cidade. Isso se deu, em um primeiro momento, por meio de dois níveis principais: através do contato com a Câmara de Deputados, na qual Oddone era Assessor da Comissão de Assuntos Municipais, cujo presidente era Eduardo Galantini – ex-prefeito de Monte Caseros – e da cooperação estimulada via Projeto Fronteiras Abertas. No programa, através da firma de

<sup>181</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 14 de dezembro de 2016 em Buenos Aires por Nahuel Oddone, Assessor do Projeto Paradiplomacia.org, Ex-Consultor de Projetos da União Ibero-americana de Municipalistas (UIM) e Ex Diretor de Cooperação Internacional do Município de Monte Caseros na Província de Corrientes, Argentina.

um convênio entre o FCCR e o CesPI, o município coordenava financiamentos provindos da Itália direcionados ao Mercosul e à Comunidade Andina (CAN).

Foi através da aglutinação entre a disposição territorial e a existência de um quadro específico voltados às relações internacionais com gestores próprios que Monte Caseros notou na integração regional a principal arena para satisfazer os anseios da prefeitura. Assim, Eduardo Galantini<sup>182</sup> nos mostra ser de seu interesse, desde o primeiro momento, a inserção via Mercosul, tornando-se o ponto fulcral da política internacional municipal.<sup>183</sup> Nesse sentido, as principais expectativas/motivações e limitações frente ao bloco pontuadas por ele são as seguintes:

Motivações:

- Intercâmbios e aprendizagem sobre gestão de serviços básicos e elaboração e execução de políticas locais;
- Promoção da cidade (econômica, turística, etc.);
- Projeção política e estratégica da cidade (situar-se no mapa internacional);
- Solidariedade política (movimentos políticos no governo, etc.);
- Laços migratórios e culturais;
- Problemas ambientais comuns e desenvolvimento de novas intervenções urbanas.

Limitações:

- Marcos nacionais complexos;
- Dificuldades econômicas para sustentar as ações;
- Falta de capacidade processual e de gestão nos profissionais que trabalham nos governos locais.

Com os pontos citados acima Monte Caseros nos mostra uma série de características que também podem ser aplicadas a outras cidades. Por exemplo, ver nas Mercocidades uma arena para troca de conhecimentos, projetar-se internacionalmente, solidificar laços entre governos com vieses políticos similares – este último uma marca da busca por identidade subnacional. Ainda assim, reconhecer problemas nas chancelarias e ministérios e demonstrar a ca-

---

<sup>182</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 16 de julho de 2017 por Eduardo Leonel Galantini, Prefeito de Monte Caseros, Argentina (1993-2001, 2009-2013), Vice-governador da Província de Corrientes, Argentina (2001-2005), Membro Fundador da Federação Argentina de Municípios (FAM).

<sup>183</sup> Algo muito similar ao dito no questionário foi confirmado pelo próprio Nahuel Oddone, dizendo que, no geral e em específico para a cidade, a primeira área de projeção subnacional nas relações internacionais é necessariamente a integração regional.

rência por recursos financeiros e humanos também se mostram como nuances centrais para entender a problemática envolvendo as subnacionalidades no Mercosul.

Por fim, é interessante pontuar que Monte Caseros, mesmo não fazendo parte do Capítulo Argentino no FCCR, participou com certo afinco da instituição, justamente pelo fato do eixo integração fronteiriça ter sido colocado como um de seus pilares de atuação. No questionário, Galantini mostra que, contrariando várias argumentações, houve sim certa evolução quando a REMI extinguiu-se para gerar o Foro, apregoando que este vai evoluir para uma nova institucionalidade ainda desconhecida. Em suas palavras: “O FCCR não logrou cumprir seus objetivos. Guardaram-se muitos equilíbrios políticos em sua criação e os comitês, de cidades e províncias, não funcionaram. Creio que é um momento oportuno para pensar um novo esquema de representação e trabalho subnacional no Mercosul.”. Monte Caseros é um exemplo de governo subnacional que coaduna um conglomerado de interesses e uma expectativa nítida de que o bloco regional trará benefícios futuros a ele e seus semelhantes.

#### 4.2.10) Rosário

**Quadro 16 – Elementos de análise de Rosário**

Elemento inicial e objetivo (1)	interesse em projetar o nome da cidade internacionalmente tendo sido as Mercocidades eleitas como um palco, dentre vários outros, para tal ação
Elemento processual e subjetivo (2)	discurso governamental focado na busca por uma identidade regional não somente comercial, mas também política, social e voltada aos governos locais independentemente de sua abrangência territorial e populacional
Elemento consecutivo e comparativo (3)	expectativa em se fazer notável internacionalmente e limitações encontradas face às assimetrias financeiras entre municípios e à carência de memória institucional no Mercosul

A cidade de Rosário, localizada na Província de Santa Fé, não poderia ficar ausente de nossa análise por ser um dos governos locais mais populosos da Argentina e contar com um histórico de internacionalização reconhecido perante outras subnacionalidades. Possui um

quadro internacional na prefeitura desde 1992, sendo uma das fundadoras das Mercocidades três anos após a data mencionada. Nestas, assumiu a presidência em três ocasiões: 2000-2001, 2009-2010 e 2014-2015. Em relatos de entrevistas realizadas pelo autor e já mencionados em seções anteriores, Rosário também foi uma das idealizadoras da construção do FCCR, no qual angariou intensa atividade no Programa de Cooperação Sul-Sul (CANESSA, 2016; FCCR, 2012) e também possuiu relevo junto à URB-AL na temática de combate à pobreza urbana (REDE 10, 2005).

Atualmente conta com uma Direção Geral de Relações Internacionais responsável por 24 irmanamentos, 11 acordos de cooperação bilateral e 12 participações em variadas redes de cidades (ROSÁRIO, 2018). Caracterizada como cidade metropolitana, a prefeitura entende a internacionalização como uma tarefa de múltipla perspectiva, indo ao encontro de temáticas culturais, institucionais, tecnológicas, produtivas e acadêmicas. Para esta última destaca-se o papel da Universidade Nacional de Rosário (UNR) na construção de parcerias com as próprias Mercocidades. Similarmente à concepção colocada por Monte Caseros, o objetivo da inserção externa de Rosário é claro: posicionar a cidade no mapa do mundo.

É exatamente essa marca que aparece no Informe de Gestão de Rosário entre os anos de 2011 e 2015 (ROSÁRIO, 2015). A seção de Relações Internacionais intitula-se *De Rosario al mundo* e elenca a abrangência dos canais promovidos pela cidade. Além da participação efetiva nas Mercocidades e no FCCR, o município focou sua atuação com base no eixo de mudanças climáticas principalmente através da ONU/Habitat e de educação por meio do envolvimento na Rede de Cidades Educadoras. Por fim, foi eleita no período como exemplo de gestão pública pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Na qualidade de ter trabalhado como Coordenadora de Relações Internacionais em Rosário, María del Huerto Romero<sup>184</sup> mostra que a principal dificuldade de internacionalização de uma cidade é sua incapacidade financeira para desenvolver tal atividade e evidencia ser um dos principais problemas dos órgãos subnacionais do Mercosul o escasso registro de informação disponível, ou seja, a carência de memória institucional. Quando questionada sobre quais fatores motivam a inserção subnacional via Mercocidades e FCCR, Romero pontuou a vontade política em comunhão ao convencimento “[...] da ideia e do projeto integracionista”. Sobre este ponto, vale recorrer às palavras de Mónica Fein, então prefeita de Rosário, nos anos em que estava à cargo da STPM:

---

<sup>184</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 10 de agosto de 2017 por María del Huerto Romero, Professora Titular da Faculdade de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Nacional de Rosário (UNR) e Ex-Coordenadora de Cooperação Internacional do Município de Rosário, Argentina.



Rosário é uma das cidades fundadoras de Mercocidades, consciente de ser protagonista de uma construção coletiva regional, comprometida desde um primeiro momento com uma integração regional mais ampla e mais profunda, que inclua a dimensão econômica comercial, porém que a supere com um caráter multidimensional e, que dialogue e interaja com a sociedade civil, as universidades, os sindicatos e, sobretudo, com os cidadãos, já que ao final das contas os governos locais somos a instância mais próxima à maioria da população que hoje principalmente, vive nas cidades. (MERCOCIDADES, 2015, p. 05).

Assim, as expectativas de Rosário em se inserir no Mercosul giraram em torno do bloco regional ser uma possível plataforma de lançamento para sua internacionalização no nível global, de intercâmbio de experiências de políticas públicas locais e de influência para com a agenda nacional argentina. No âmbito das Mercocidades a atuação municipal sempre foi extremamente ampla e se concentrou em uma agenda muito extensa de inserção em variadas Unidades Temáticas, envolvendo desde juventude, integração fronteiriça, ambiente e desenvolvimento sustentável até desenvolvimento social e gênero (MERCOCIDADES, 2004, 2005, 2011, 2015, 2017b). Em contrapartida, os maiores obstáculos foram sentidos nas debilidades institucionais (técnicas, operacionais, tecnológicas e financeiras) decorrentes da incapacidade de outros governos locais sustentarem suas participações na Rede.

Diferentemente de cidades menores, Rosário enxergou no Mercosul uma arena de possível potencial de sua internacionalização em meio a várias outras. Existe uma multidimensionalidade na atuação externa da cidade que pode ser dividida em uma tríade de relações bilaterais, multilaterais e de cooperação internacional (ROSÁRIO, 2018). Para as primeiras mencionam-se os irmanamentos. Às segundas cabe incluir, além das Mercocidades, CGLU, ICLEI, FAL, Grupo Metrópolis<sup>185</sup>, Grupo AL-LAs, dentre outras. Por fim, às últimas relaciona-se a busca por captação de recursos e troca de experiências via iniciativas como a já citada URB-AL, BID, ONU e AECID. Nesse sentido, Rosário coloca-se como exemplo de cidade internacionalizada pelo aglomerado de características – vontade política, quadro institucional, agenda ampla e atualizada – e insere a integração regional como uma via de grande valor às suas políticas sem abrir mão da presença em outros fóruns e organizações.

---

<sup>185</sup> É uma rede global de cidades e regiões metropolitanas com mais de um milhão de habitantes atuando em conjunto à CGLU. Mais informações podem ser encontradas diretamente no site oficial: <[www.metroplis.org](http://www.metroplis.org)>.

## 4.2.11) Tandil

**Quadro 17 – Elementos de análise de Tandil**

Elemento inicial e objetivo (1)	interesse na projeção internacional da cidade passando necessariamente pela integração regional tanto no âmbito das Mercocidades quanto do FCCR
Elemento processual e subjetivo (2)	ausência de identidade regional e ratificação de uma identidade própria (marca-cidade)
Elemento consecutivo e comparativo (3)	expectativa em estimular o debate em torno das políticas públicas locais e limitações encontradas face às assimetrias decisórias orgânicas no Mercosul

Localizada na Província de Buenos Aires, a cidade de Tandil se inclui em nossa análise por ser parte das Mercocidades, na qual subcoordenou a UT de Ciência, Tecnologia e Informação e coordena as UTs de Segurança Cidadã e Turismo (MERCOCIDADES, 2017) e é membro do seu Conselho Executivo, ter pertencido à REMI e ter sido escolhida como um dos representantes locais no Capítulo Argentino junto ao FCCR. Conforme aponta Daiana Ferraro (2011), Tandil juntou-se ao rol de cidades menores e médias, a exemplo das já analisadas Morón e Rosário, em comparação a outras como CABA, que mantiveram a visão do progresso regional muito próximo às suas políticas locais na década de 2000.

Embora suas ações internacionais não fiquem à cargo somente do seu Escritório de Vinculação Internacional, sua coordenadora, María Marcela Petrantonio<sup>186</sup>, proveu algumas informações sobre a cidade que merecem ser aqui relatadas, pois a gestora respondeu aos dois questionários aplicados na pesquisa. Desde o início ela deixa claro que a postura de Tandil é muito ativa em matéria de relações internacionais tendo sido as Mercocidades e o FCCR os fóruns regionais eleitos para tal fim. Em relação à Rede, diz ser um problema a falta de organização de seu quadro funcional, enfatizando que os logros são alcançados graças à vontade política dos governos locais. Já para o Foro, seu grande limite é a carência de abertura e maior descentralização dos governos nacionais.

<sup>186</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 19 de dezembro de 2016 e 26 de abril de 2018 por María Marcela Petrantonio, Coordenadora da Secretaria de Vinculação Internacional do Município de Tandil, Argentina, e Professora da Universidade Nacional de Mar del Plata (UNMdP).

Um ponto de destaque encontra-se na pergunta sobre qual seria o maior receio por parte de um governo subnacional em estimular sua internacionalização. Segundo Petrantonio, é “[...] perder sua individualidade e identidade própria”. Em nossa visão, esse tipo de resposta implica na ausência de uma leitura local para estimular uma identidade coletiva, justamente porque o último objetivo acaba sendo a projeção global de uma cidade específica e não de um grupo formado por diversos municípios. Esse fato corrobora a existência de clivagens entre os próprios governos locais, havendo a mesma realidade perante diferentes níveis governamentais inseridos no próprio FCCR. Em suas palavras: “Não existe identidade no FCCR. Recentemente seu caráter político e partidário o levou ao fracasso. [...] não assumiu um papel técnico e programático por decisão dos governos centrais do Brasil e da Argentina e pela decisão do Uruguai em não dar apoio.”.

Considerando essas afirmações, é viável questionar porque Tandil se inseriu com maior afinco no interior do Foro. Por exemplo, nos recentes estudos de Amanda Lima (2017), pontua-se que Tandil se mostrava com ativismo no FCCR, estando sempre ao lado das brasileiras São Carlos e Bagé na busca pela formulação de recomendações a serem apreciadas pelo Grupo Mercado Comum (GMC) do Mercosul. Sua participação na referida instituição deu-se em virtude da pressão prévia exercida pelas Mercocidades para sua efetiva criação, ou seja, foi uma consequência de atividades que vinham sendo realizadas até então. Como Tandil já estava participando da Rede e, nos dizeres de Petrantonio, a geração do FCCR ocorreu em virtude daquela, foi algo natural, havendo predileção pela atuação no eixo de integração produtiva (FCCR, 2008), embora ele tenha apenas seguido excessivamente as características burocráticas orgânicas do Mercosul.

Como principal motivação para participar das instituições regionais apontamos o acompanhamento das agendas locais de desenvolvimento e a busca por intercâmbio de práticas e financiamentos. Como obstáculos e contrapesos mencionamos a carência de recursos, tanto econômicos quanto profissionais, limitantes da atuação de alguns governos subnacionais. Tandil efetivamente participou e estimulou a agenda subnacional no Mercosul, mas não transpareceu ter buscado uma identidade comum entre os governos locais. Tomou a esfera regional como meio de estimular sua agenda voltada principalmente ao turismo e sua projeção internacional. Sobre este último ponto, Tandil conseguiu gerar o que Mariana Calvento e Maia Ochoteco (2009, p. 65) denominam de marca-cidade: um valor agregado e positivo da imagem municipal em seu país e no exterior.

## 4.2.12) Santa Fé

**Quadro 18 – Elementos de análise de Santa Fé**

Elemento inicial e objetivo (1)	interesse em internacionalização por demanda temática global e inclusão via Mercocidades e FCCR seguindo esse preceito
Elemento processual e subjetivo (2)	ausência de identidade regional
Elemento consecutivo e comparativo (3)	expectativa em projetar a cidade internacionalmente em torno de uma agenda pública (desenvolvimento e resiliência urbana) e privada (internacionalização de pequenas e médias empresas) e limitações encontradas na carência de representação subnacional no seio do Mercosul

Santa Fe de la Vera Cruz é capital da Província de Santa Fé e uma das maiores cidades da Argentina. Sua atuação internacional é relativamente recente e adveio principalmente da criação de um ente autárquico chamado Agência de Cooperação, Investimentos e Comércio Exterior no ano de 2011, cujos objetivos são: confeccionar informes internos com oportunidades de financiamento e cooperação internacional, formular projetos e postulações para convocatórias internacionais, participar de redes internacionais, dar seguimento a irmanamentos, prestar assistência à agenda internacional do prefeito, receber delegações estrangeiras e gerenciar projetos internacionais (SANTA FE, 2018). De modo mais explícito do que outras cidades, a Agência possui um viés duplo, ora voltado ao interesse público municipal e ora fixado na esfera privada, sendo uma de suas finalidades facilitar a internacionalização de pequenas e médias empresas. Por exemplo, em 2017 a cidade participou do Programa AL Investe 5.0 da União Europeia para fortalecimento da indústria local e no entorno municipal.

O acontecimento mais antigo de ação externa da cidade data de 1960, ano em que fora estipulado um irmanamento com a cidade de Santa Fe Springs, nos Estados Unidos. Tais procedimentos foram mantidos durante as décadas de 1980, 1990 e 2000, mas somente a partir de 2010 sua internacionalização tornou-se mais robusta em virtude da participação em fóruns multilaterais, destacando-se organizações já mencionadas em outros casos: CAF, AECID, ONU, além da Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA).

No que tange à articulação em redes, Santa Fé inseriu-se nas Mercocidades em 2010, tendo coordenado as UTs de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Educação e Fomento

de Negócios e assumido sua presidência no biênio 2016-2017, e tornou-se membro do Capítulo Argentino do FCCR em 2012. Logo, a articulação internacional decorrente da participação no Mercosul ocorreu concomitantemente à criação de um quadro burocrático institucional na prefeitura. Ainda em 2014, o prefeito José Corral afirmou durante a XIX Cúpula das Mercocidades:

Esses espaços facilitam o acesso a crédito e fundos internacionais para financiar propostas pontuais e constituem uma forma de abertura de novas relações e novos mercados que são oportunidades interessantes para o setor educativo, cultural e científico, mas também para o setor produtivo e de emprego de Santa Fé. (SANTA FE, 2014).

Embora mencione setores-chave para a inserção da cidade na Rede, é de se notar o interesse manifesto em estimular o setor empresarial e produtivo com a Agência, algo que não foi visto com tamanha evidência nos outros casos de governos locais analisados na presente subseção e serve de sustentação para avaliarmos nossa hipótese segundo a qual existem interesses muito distintos por parte dos governos subnacionais no que tange aos fatores estimulantes de suas relações internacionais.

Em contrapartida, sabemos que o discurso muitas vezes se difere da prática e isso nos foi evidenciado por Simon González<sup>187</sup>. Quando questionado sobre algumas restrições sofridas pela cidade nos fóruns do Mercosul, ele nos passa uma visão relativamente contrária à mencionada na citação de Corral e afirma: o bloco “[...] não inclui em sua agenda os governos locais e o FCCR não teve nenhuma incidência no Mercosul.”. O gestor é bastante crítico assegurando que a integração não representa uma esfera de realização de projetos e não possui fundos próprios destinados às subnacionalidades. Mesmo assim, em outro momento do questionário, elogia o papel das Mercocidades – em suas palavras “[...] um espaço de posicionamento político, capacitação, intercâmbio e experiência” – como um órgão de presença não somente na região, chegando a ter relevância global, mormente na relação proposta com a CGLU. Novamente fazendo menção às suas respostas: “FCCR ficou reduzido a um título sem nenhum tipo de ação. Mercocidades poderia funcionar melhor se tivesse apoio dos governos, falta mais recursos... Mercocidades é praticamente o único espaço proativo de trabalho para os governos locais no âmbito regional.”.

Com o exemplo de Santa Fé ficam evidentes algumas conclusões. Em primeiro lugar, nos mostra a perda de relevância e de prestígio do FCCR, denotando ter sido o processo de escolha dos seus membros algo extremamente protocolar. Em segundo, pelo fato de ser um

---

<sup>187</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 23 de novembro de 2018 por Simon González, Coordenador da Agência de Cooperação, Investimentos e Comércio Exterior da cidade de Santa Fé, Argentina e Secretário Executivo das Mercocidades (2016-2017).

exemplo recente de internacionalização, a cidade segue demandas globais, a exemplo da agenda de desenvolvimento e meio ambiente, e não puramente regionais. Isso foi, inclusive, um dos motivadores do município ter assumido a presidência das Mercocidades entre 2016 e 2017, período no qual pautou a temática de resiliência urbana com foco em mudanças climáticas e violência urbana (MERCOCIDADES, 2017). Por conseguinte e último lugar, considerando os dizeres de González, para Santa Fé, e isso pode ser também realidade a outras cidades, a inclusão na Rede se dá tanto por anseios governamentais quanto por falta de opção, pois não existem outras entidades horizontais e multilaterais com o mesmo peso político que ela. Tal afirmação não deve ser lida somente pelo lado negativo, até porque as Mercocidades representaram nesse processo um caminho alternativo à falta de abertura política provinda dos governos centrais no bloco regional.

#### 4.2.13) Misiones (Província)

**Quadro 19 – Elementos de análise de Misiones (Província)**

Elemento inicial e objetivo (1)	interesse em estimular convênios com países de outros continentes para cooperação comercial e em incitar a integração regional por ser crucial em virtude do seu posicionamento geográfico e fronteiriço com Brasil e Paraguai
Elemento processual e subjetivo (2)	ausência de identidade regional, sendo pautada como variável dependente da gestão processual das organizações subnacionais
Elemento consecutivo e comparativo (3)	expectativa em torno da inclusão de demandas subnacionais no Mercosul e limitações encontradas face à carência de gestão no FCCR e nas Mercocidades, bem como no predomínio de interesses dos governos centrais em pautar as diretrizes regionais

A Província de Misiones é considerada na amostra de análise da pesquisa por diversos fatores. Em primeiro lugar, pela sua posição geográfica no território argentino, estando situada no nordeste do país e fazendo fronteira com o Paraguai – margeando o Rio Paraná – e o Brasil. Em segundo, porque é membro da CRECENEA/Litoral, tendo intensa atuação na or-

ganização. Em terceiro, em virtude de ter criado uma Diretoria Geral de Integração e Relações com o Mercosul, representada na figura de Sergio Conde<sup>188</sup>, o qual forneceu algumas respostas à tese em resposta à aplicação do primeiro questionário.

De acordo com a publicação *Convenios Internacionales de la Provincia de Misiones – Período 1994-2010* do CARI (2011), podemos destacar algumas iniciativas colocadas em prática pelo governo, o qual desenvolveu vinte e uma parcerias no período citado, e a partir disso delinear alguns de seus principais interesses nas relações internacionais. Segundo Miryam Colacrai e Graciela Zubelzú (2004), Misiones possui uma ação mista, ora voltada a mercados extracontinentais – aqui mencionamos vínculos com os mais diversos Estados, dentre eles Ucrânia, China, Espanha, França, Itália, Coreia do Sul e Polônia –, ora direcionada aos vínculos fronteiriços, sendo que nos interessa mais este segundo ponto. Em 1995, 2004 e 2005 foram firmados convênios com a cidade de Florianópolis e o estado de Santa Catarina para estimular temas de infraestrutura, saúde, turismo e indústria e impulsionar a rota bioceânica ligando Brasil, Argentina e Chile, sendo um instrumento claramente desenrolado em virtude das bases propostas pelo Mercosul, CODESUL e CRECENEA/Litoral, respectivamente. Em 1997 foi estabelecida uma sociedade com o estado brasileiro do Rio Grande do Sul para tratar sobre ligações territoriais (pontes) entre cidades de ambos aos países. Um ano depois as parcerias seguiram com o Departamento de Itapúa, no Paraguai, para estabelecimento de cooperação econômica, comercial e turística. Já em 2001 articulou-se um acordo com o Uruguai para o intercâmbio de intenções entre seus órgãos de turismo.

Globalmente, há vários convênios materializados com o governo chinês e, regionalmente, enfatizam-se as parcerias com o Brasil, notadamente o estado de Santa Catarina. Como conclusão, no período considerado, a Província de Misiones representou “[...] uma das unidades subnacionais mais abertas e ativas a nível internacional da nossa República Argentina.” (CARI, 2011a, p. 106, tradução nossa). Especificamente no âmbito regional, não há como desconsiderar o interesse provincial em estabelecer parcerias em torno da temática de cooperação transfronteiriça, o que é confirmado na análise de Daniel Ippolito (2017, p. 26) quando inclui Misiones nas articulações bilaterais, na busca por recursos do FOCEM e até mesmo na Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).

Logo, a variável fronteira explica todo o processo de internacionalização do governo subnacional? Para Damián Paikin (2010) não, o qual analisa a variável fronteira-interesse para o caso de Misiones e afirma que a integração regional foi em grande escala incluída na agenda

---

<sup>188</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 30 de maio de 2017 por Sergio Conde, Diretor Geral de Integração e Relações com o Mercosul da Província de Misiones, Argentina.

provincial somente nos anos iniciais da década de 1990. Com o passar dos anos essa tendência mudou, atividades majoritárias foram sendo estabelecidas somente de forma bilateral com o Brasil e sua ação começou a ficar fortemente ligada ao interesse comercial. Para o autor, as questões de fronteira não foram definidas como o “[...] motor da integração de Misiones”, mas indo além dessa avaliação e fazendo um balanço incluindo a década de 2010, podemos afirmar que seus maiores anseios internacionais foram e estão presentes na dualidade entre cooperação transfronteiriça e estímulo comercial.

Corroborando a análise de Paikin (2010), Ironildes Bueno (2010, p. 102) ratifica que Misiones encontra-se entre as cinco províncias com maiores níveis de relacionamento com o Mercosul, possuindo espaços institucionais nos Executivo e Legislativo provinciais, participando de laços de cooperação horizontal e fomentando diálogo direto com o Parlamento do Mercosul (Parlasul). A província só deixou de pontuar na variável referente à presença no FCCR.

No que tange a esse quesito da integração regional, a análise de Misiones é um tanto quanto paradoxal. Se por um lado, conforme afirmado acima, vemos a província com um alto nível de relacionamento regional, de outro, algumas posturas denotam distanciamento. As palavras de Sergio Conde são muito ilustrativas nesse ponto. Quando questionado sobre a articulação dos municípios da província nas Mercocidades, afirmou que “A relação é escassa ou nula. [...] somente a cidade de Posadas tem relação com Mercocidades. É complicado explicar, mas a base é que não existe avanços mensuráveis em temas concretos de interesse subregional. [...] É deficiente a comunicação desses espaços com os territórios.” (tradução nossa).

Conde deixa claro que há uma incompatibilidade entre a agenda do Mercosul e a agenda dos governos subnacionais, caracterizando o maior obstáculo que Misiones encontra na área integracionista e refletindo sobre o porquê da província não participar do FCCR. Ainda sobre essa perspectiva, ele enfatiza:

A construção de agendas ficam condicionadas (sic) à visão ou às prioridades dos governos centrais, ainda que isso não seja exclusivo do FCCR. A participação dos estados subnacionais como coordenadores exige um esforço em recursos humanos e financeiros que em muitos casos as províncias não podem garantir (tradução nossa).

Por fim e não menos importante, há uma menção interessante a respeito da criação de uma identidade entre os governos subnacionais. Conde explicita que, em seu ponto de vista, a construção de tal forma identitária se realizaria em função e como consequência de resultados logrados com o tempo e ao longo de diferentes gestões. Em suas palavras, talvez isso seja o Calcanhar de Aquiles das organizações regionais, pois faltam a elas gestionar as suas próprias



demandas e apresentar alternativas para as problemáticas apresentadas por seus membros. Mais uma vez aqui Misiones representa um caso emblemático para o objeto de estudo da tese: a província adensa certos aspectos de grande valia para a inserção via Mercosul, seja por possuir um quadro burocrático específico, ter uma posição geográfica peculiar e fazer parte da CRECENEA/Litoral. Em contrapartida, não faz parte do FCCR, suas cidades possuem uma participação ínfima nas Mercocidades e encontra dificuldades em estabelecer laços progressivos com seus pares na integração. Retomando a expressão utilizada por José Luís Rhi Sausi e Nahuel Oddone (2010), Misiones representa a máxima de que, no Mercosul, não há fronteira, mas sim fronteiras, no plural.

#### 4.2.14) Corrientes (Província)

**Quadro 20 – Elementos de análise de Corrientes (Província)**

Elemento inicial e objetivo (1)	interesse em estimular a integração fronteiriça e física principalmente com Brasil e Paraguai
Elemento processual e subjetivo (2)	ausência de identidade regional
Elemento consecutivo e comparativo (3)	expectativa em torno da inclusão de demandas subnacionais no Mercosul e limitações encontradas face à carência de gestão técnica no FCCR, à falta de visão política dos governadores e à deficiência de compatibilidade de agendas na integração regional

Similarmente ao caso anterior, Corrientes tem uma posição geográfica simbólica, estando no coração do Mercosul (SLOBAYEN, 2013) e possuindo territórios limítrofes com as províncias de Misiones, Entre Ríos, Chaco e Santa Fé, além de perfazer contatos fronteiriços com Brasil, Paraguai e Uruguai. Faz parte da última formação do Capítulo Argentino do FCCR, integra as iniciativas CRECENEA/Litoral, ZICOSUL, GAHIF, GTIF, GTIP e apresenta uma Diretoria de Relações Internacionais na figura de Maria Gabriela Basualdo (informação verbal)<sup>189</sup>, a qual forneceu informações para a presente tese tanto em entrevista quanto em respostas dadas à segunda leva de questionários.

<sup>189</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 23 de agosto de 2017 via Skype e de questionário respondido ao autor em 24 de abril de 2018 por María Gabriela Basualdo, Diretora de Relações Internacionais da Província de Corrientes, Argentina (1989-atual).

De acordo com a publicação '*Sistematización y publicación on line de los Convenios Internacionales*' em sua aplicação a la Provincia de Corrientes (1994-2011) do CARI (2011b), no período foram identificados dez instrumentos de caráter internacional firmados pelo governo, havendo uma preferência evidente pelo estabelecimento de vínculos regionais com Brasil e Argentina – em áreas como segurança pública, saúde, cultura e educação – bem como alhures, a exemplo das parcerias firmadas com Israel e Espanha. Posteriormente, em uma atualização evidenciada no próprio documento, até 2015 foram incluídos mais dois acordos, desta vez firmados com a cidade de La Rochelle, na França, sobre parcerias envolvendo museus históricos e cooperação técnica.

Retomando o caso das relações regionais de Corrientes, sua inclusão e participação em instâncias do Mercosul, compreendendo o próprio FCCR, está a cargo da Diretoria de Relações Internacionais, criada em 1989 em um contexto particular de início de formação do bloco e de aproximação entre os governos brasileiro e argentino. Gabriela Basualdo afirma que a conjuntura do final da década de 1980 foi muito propícia para o pioneirismo e o início das atividades, pois a província viu que alguns temas, desde o comércio de arroz até a geração de Comitês de Fronteira, deveriam ser tratados por um órgão específico de governo.

Dando prosseguimento ao seu argumento, quando questionada sobre a integração fronteiriça, Basualdo deixou claro que a integração física é o tema permanente da agenda internacional de Corrientes, envolvendo, por exemplo, questões hidroelétricas/energéticas, fitossanitárias, ambientais e até mesmo policiais no que tange à segurança de pessoas em regiões de fronteira.

E é exatamente a questão fronteiriça que explica a presença da província no FCCR. Ela aponta que ocorreu uma escolha política para eleger os membros participantes dos Capítulos do Foro, parecendo haver uma espécie de barganha entre cidades e províncias para a conformação da parte argentina junto ao órgão. Destaca que todos os espaços, aqui entendidos como o FCCR, a REMI e as Mercocidades, são importantes aos governos subnacionais. O que falta a eles é *ponerle carne*, ou seja, preenche-los com conteúdo e dar sustentação temporal. Nesse ponto vale recordar outro argumento já apontado em momento anterior da tese, qual seja de que os governos subnacionais quiseram angariar as benesses do Foro sem antes, contudo, construí-lo enquanto instituição perene.

Como maiores empecilhos à atuação regional de Corrientes, e conseqüentemente do FCCR, podemos enfatizar características presentes em três níveis. Para o subnacional, há carência de visão por parte dos governadores provinciais em debater problemas em comum e muitas vezes eles não possuem recursos financeiros para participar de reuniões, uma vez que

os deslocamentos físicos para grandes países como Brasil e Argentina acabam sendo um problema. Para o nacional, segundo Basualdo, as Chancelarias não têm vontade em trabalhar com as províncias na integração regional, o que acaba dificultando as iniciativas em geral. Além de que muitas dinâmicas nacionais ficam distantes das demandas territoriais de governos subnacionais que tem vida na fronteira, conforme apontado por Sebastian Slobayen (2013, p. 25, tradução nossa) Por fim, para o regional, há incompatibilidades de agenda: governos centrais pautam temas de interesse distinto dos subnacionais.

Análises como as de Damián Paikin (2010) apontam que Corrientes não possui vínculos substanciais com o Mercosul. Mercedes Botto e Virginia Scardamaglia (2012), perfazendo um estudo sobre o rol do setor privado na internacionalização provincial na Argentina, indicam que parcerias público-privadas de Corrientes abrangem mais o próprio nível provincial, havendo tímida relação para com a região. Perspectiva divergente é apreciada por Sebastian Slobayen (2013), para o qual Corrientes segue trabalhando comprometidamente em suas relações internacionais, mostrando iniciativas via CRECENEA e ZICOSUL e pautando a integração regional como eixo estratégico de atuação. Podemos considerar sua atuação via Mercosul em um patamar intermediário, o qual poderia ser mais desenvolvido levando em consideração o posicionamento geográfico e seu interesse pela integração física.

As barreiras existem nos mais diferentes âmbitos, conforme mencionado nos parágrafos anteriores. Novamente voltando às palavras de Basualdo, para ela o que falta é um movimento de repensar e recriar o FCCR, ou seja, vê-lo não somente como arquitetura política, mas também técnica. Por seu turno, em nenhum momento foi possível detectar a intenção da província em estimular ou pensar uma certa identidade subnacional no Mercosul. Pelo contrário, Corrientes corrobora a ótica de que os governos subnacionais são muito divergentes quanto aos interesses em suas internacionalizações, a exemplo do movimento recente mencionada pela diretora em reconhecer o Chamamé – estilo musical tradicional da província – como patrimônio cultural do Mercosul. Evidentemente que tal tema tem sua real importância, mas nos mostra a inclusão de uma demanda muito específica perante outros patamares governamentais, dificultando o estabelecimento de agendas comuns.

## 4.2.15) Santa Fé (Província)

**Quadro 21 – Elementos de análise de Santa Fé (Província)**

Elemento inicial e objetivo (1)	interesse em fazer das relações internacionais uma política pública e articulação via Mercosul em virtude do seu posicionamento geográfico
Elemento processual e subjetivo (2)	ausência de identidade regional
Elemento consecutivo e comparativo (3)	expectativa em fazer das relações regionais um aporte para o papel da província no território argentino e limitação em ser dependente das vontades estatais no Mercosul, fato que estimula sua participação em outras instituições bilaterais e multilaterais

Se a província de Santa Fé possui um diferencial para ser incluída em nossa análise, esse seria o aumento da sua projeção internacional em anos recentes, sobretudo a partir de 2008 com a chegada de um novo governo ao poder. Embora já tenha realizado práticas internacionais desde a década de 1990, no ano em questão iniciou-se um processo duplo: construir um novo Estado provincial e trabalhar na consecução de um Plano Estratégico envolvendo três pontos – integração territorial, qualidade social e desenvolvimento econômico (ROME-RO, 2010). Como resultado do processo, foi criada a Subsecretaria de Cooperação e Relações Internacionais, diretamente ligada ao Ministério de Governo e Reforma do Estado da província, a qual passou a ter funções de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos a partir da cooperação internacional, projetar a província internacionalmente e apoiar a ação internacional dos governos locais pertencentes à província.

Além dessas mudanças, é interessante verificar, conforme sustenta Maria del Huerto Romero (2010), que a cooperação internacional passou a ser entendida como política pública para a administração governamental. Em 2011, a então Subsecretaria passou a ser Secretaria de Relações Internacionais dividindo suas tarefas entre as áreas de Integração Regional e Cooperação Internacional e trabalhando diretamente com as Secretarias de Finanças e Comércio Exterior. Àquela coube três ações principais: buscar financiamentos externos, estimular a internacionalização de empresas santafesinas e, obviamente, impelir a integração regional.

Essa questão fica mais clara no informe de gestão de Santa Fé intitulado *La internacionalización de la Provincia de Santa Fe – Estrategias y Avances 2011/2015* (SANTA FÉ,

2015). No documento vê-se claramente a abrangência da agenda externa da província, havendo missões e visitas internacionais desde ao Kuwait até Nova Zelândia; projetos de melhorias sanitárias e sociais; iniciativas de busca por fundos financeiros via BID, FOCEM e outros. Tratando especificamente do âmbito regional, que é nosso objeto de maior interesse, o regionalismo é pautado como “[...] ferramenta central para promover o desenvolvimento sustentável, reduzir as assimetrias provocadas pela globalização e internacionalizar a província em um esquema de renovadas alianças que abrem oportunidades” (SANTA FÉ, 2015, p. 65, tradução nossa).

Nesse sentido a atuação santafesina é ampla, fazendo parte da CRECENEA/Litoral, de comitê binacional com o Chile (ATACALAR)<sup>190</sup>, da ZICOSUL e sendo parte constituinte do Capítulo Argentino do FCCR – podendo ser incluído aqui sua participação em redes como URB-AL e CGLU (VANADIA, 2009). De antemão mostra-se de maneira nítida o interesse da província em fazer parte dos referidos órgãos, qual seja promover a participação em áreas primárias do governo para desenvolver ações que fortaleçam e apoiem as políticas públicas governamentais, conforme apresentado em seu Plano Estratégico. Aqui a integração regional é vista como um meio para Santa Fé dar mais qualidade à sua política interna. O interesse encontra-se na interlocução entre os diferentes níveis decisórios e nos seguintes temas: estratégia governamental, saúde, desenvolvimento social, turismo, infraestrutura, recursos hídricos, transportes, ciência, tecnologia e inovação. A título específico do FCCR, a província focou sua atuação na área de integração produtiva, estando preocupada com a construção de hidrovias regionais (FCCR, 2014).

Ainda a respeito do Foro, Cecilia Vanadia (informação verbal)<sup>191</sup> nos mostra que a participação de Santa Fé na organização se mostrou estratégica em virtude de sua posição geográfica. Ela evidencia seus problemas estruturais como dependência perante os Estados nacionais, caráter sumariamente político e completa afirmando não estar claro quais províncias participam do FCCR. Sobre o debate em torno da identidade subnacional, Vanadia afirma que isso é dificultado a partir do momento em que os atores subnacionais não veem o Foro como potencial e evidencia haver carência de proximidade com os cidadãos por parte dos governos provinciais, posto que são os governos locais os detentores de maiores vínculos diretos com

---

<sup>190</sup> O Comitê de Integração ATACALAR é uma entidade de coordenação binacional que reúne o Governo de Atacama, no Chile, e as províncias de Catamarca, La Rioja, Tucumán, Santiago del Estero, Córdoba e Santa Fé, na Argentina. Mais informações podem ser encontradas diretamente no site oficial da organização: <<http://www.comiteatacal.ar.cl/>>.

<sup>191</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 13 de dezembro de 2016 em Buenos Aires por Cecilia Vanadia, Diretora de Cooperação Internacional e Integração do Governo da Província de Santa Fé. Áudio original disponível em espanhol.

as populações. Ademais, é interessante ressaltar sua afirmação de que, para Santa Fé e outras províncias, a integração regional perfaz outros âmbitos para além do Mercosul, a exemplo das já citadas CRECENEA/Litoral, ZICOSUL e ATACALAR, além de fomentar o que denomina de atividades paralelas normalmente realizadas bilateralmente.

Tanto na entrevista quanto em seu trabalho de investigação acadêmica (VANADIA, 2009) a variável vontade política é muito avultada pela gestora. Por exemplo, ela cita que um dos motivos de Santa Fé ter estimulado a agenda internacional e ter dado continuidade na mesma reside no fato de ter ocorrido três gestões governamentais de frentes progressistas e mais socialistas, em suas palavras. Para Cecilia Vanadia (2009, p. 109, tradução nossa), é necessário “[...] garantir o respaldo e a vontade política das autoridades públicas [...]” e “[...] limitar os labirintos burocráticos, os quais devem ser enfrentados pelas administrações públicas”. Nesse sentido futuro, Romero (2010, p. 21, tradução nossa) aponta ser necessário impulsionar “[...] uma mudança na cultura organizacional e consolidar um enfoque das relações internacionais como política pública nas diversas áreas do governo”. A par das limitações processuais, a recente e profícua internacionalização de Santa Fé representa a conjugação de diferentes aportes – posição geográfica, estrutura internacional própria, visão política – sendo o Mercosul uma das peças instrumentais para sua projeção internacional.

4.2.16) Casos complementares: Río Grande, Salta, Córdoba, Buenos Aires (Província), Mendoza (Província) e Tucumán (Província)

#### Quadro 22 – Elementos de análise dos Casos Complementares Argentinos

Elemento inicial e objetivo (1)	interesse na temática de integração fronteiriça (Río Grande), na projeção internacional da cidade (Río Grande, Salta e Córdoba) e nos vínculos comerciais (todas as províncias)
Elemento processual e subjetivo (2)	ausência de identidade regional, com exceção de Córdoba no fomento ao debate em torno da governança para unir os governos locais
Elemento consecutivo e comparativo (3)	expectativa em fazer das relações regionais um aporte para projetos internacionais em meio a limitações decorrentes de custos financeiros e logísticos (municípios). Expectativa em fazer do

	Mercosul uma maior plataforma comercial (províncias), limitações encontradas face à não construção do FCCR enquanto instituição sólida e técnica (Mendoza e Tucumán)
--	--

Os seis governos subnacionais são compilados em apenas uma subseção, porque só conseguimos adensar e encontrar informações esparsas sobre suas atuações internacionais, ora através da aplicação de questionários, ora por análises bibliográficas e documentais. Mesmo com certos limites, é viável considerá-los nesta análise como forma de adensar resultados de pesquisas das outras quinze subnacionalidades previamente averiguadas.

O levantamento de informações sobre Río Grande, um pequeno município localizado ao sul da Província de Tierra del Fuego bem próximo à cidade de Ushuaia, deu-se através de respostas de questionário por Andres Dachary<sup>192</sup>, representante municipal perante as Mercocidades. Segundo seus dizeres, a inclusão na Rede deu-se por uma demanda pela temática de integração fronteiriça da cidade, mesmo assim, não é dada ampla prioridade a seus trabalhos em virtude de complexidades logísticas, custos associados e escassa representatividade dos governos locais em algumas questões. O objetivo parece residir em projetar-se internacionalmente, havendo dois grandes problemas estruturais nesse intuito: primeiro, uma dificuldade em encontrar pares que compartilham problemas comuns de Río Grande, além dos excessivos custos para participar de eventos; em segundo, uma falta de percepção governamental acerca dos possíveis benefícios da internacionalização.

Sobre as Mercocidades, vale mencionar suas palavras:

Entendo que MC [Mercocidades] quantitativamente deveria ter maior representatividade. Entendo que aproximadamente 3% das cidades da região aderiram a ela e são pouquíssimas as que trabalham ativamente, o que provoca ameaça à legitimidade desse espaço. Os governos do Mercosul são representados na totalidade pelo acordado em uma UT em que trabalham apenas 10 cidades? (tradução nossa).

Ou seja, essas palavras demonstram a dificuldade que pequenos municípios, ainda mais aqueles mais distantes dos centros decisórios, possuem em participar das instituições de representação subnacional. Tal constatação corrobora a fala de Ruben Geneyro (informação verbal)<sup>193</sup>, para o qual existe uma grande diferença de identidades entre cidades pequenas e

<sup>192</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 21 de setembro de 2018 por Andres Dachary, Subsecretário de Modernização e Inovação do Município de Rio Grande, Tierra del Fuego, na Argentina.

<sup>193</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 06 de dezembro de 2016 em Buenos Aires por Ruben Geneyro, Ex-Coordenador Geral da Direção de Relações Internacionais do Governo da Cidade de Buenos Aires, Ex-Coordenador da Secretaria Executiva da Rede de Cidades do Mercosul (Mercocidades) e Consultor da MyR Asociados. Áudio original disponível em espanhol.

grandes. Por isso devemos considerar não existir somente diferenças entre distintos níveis subnacionais, mas também dentro dos mesmos. Cidades e províncias divergem em múltiplas dimensões.

Indo ao encontro do evidenciado acima, a questão da cidade de Salta, capital da província homônima, apresenta aspectos similares evidenciados por Juan Manuel Paredes<sup>194</sup>. O município entrou nas Mercocidades ainda em 2001, mas segundo Paredes, seu papel é secundário, o prefeito não participa das reuniões, ainda não houve logro de projetos e há inúmeras dificuldades burocráticas e organizacionais. De pontos positivos menciona-se a recente criação de um escritório de Relações Internacionais e o pagamento em dia das anuidades da Rede, havendo interesse municipal em angariar prestígio e oportunidades através da inserção externa.

Como considerações pertinentes à última cidade, vale considerar o caso de Córdoba, fundadora das Mercocidades com forte ativismo em suas UTs (MÈRCHER, 2016, p. 161) e que esteve à frente de sua Presidência no biênio 2017-2018 estimulando o debate em torno do plano de trabalho intitulado “Promover a governança e a inovação para o desenvolvimento de políticas regionais nas Mercocidades”, também representante do movimento recente de maior crescimento das relações internacionais subnacionais.<sup>195</sup> Uma das variáveis consideradas reside na figura que esteve a cargo desde 2015 da Direção de Relações Internacionais, Noelia Wayar, licenciada em Relações Internacionais e especialista em Cooperação Descentralizada e Projeção de Cidades (CÓRDOBA, 2018).

No plano de trabalho mencionado para o biênio na Rede, a cidade deixa claro que o tema da governança transpassava interesse do próprio município (CÓRDOBA, 2016). Em entrevista realizada em 2017 para o programa de televisão argentino “*La Semana*” (SEMANARIO TV, 2017), Wayar aponta que naquele ano se comemorava vinte anos da última vez em que Córdoba havia assumido a coordenação da Rede, mostrando certa simbologia em retomar tal função. Em suas palavras vê-se claramente como esse processo está ligado à figura de um quadro burocrático supervisionado por alguém da área de relações internacionais, tornando-se um diferencial. “São as cidades que estão sendo protagonistas...os Estados, em matéria de relações internacionais, têm outras funções...”, complementa afirmando que a Rede serve para o intercâmbio de problemáticas e a troca de experiências intermunicipais.

---

<sup>194</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 21 de setembro de 2018 por Juan Manuel Paredes, Diretor Geral de Cooperação Internacional da cidade de Salta, na Argentina.

<sup>195</sup> Considerando esse protagonismo, o autor procurou estabelecer contatos frequentes com os gestores durante o período em que a cidade esteve à frente da presidência da Rede. Todavia, não houve retorno, explicando a ausência de informações de fontes primárias e o motivo de Córdoba ser incluída na subseção de casos complementares.



Para o caso das províncias, Buenos Aires deve ser minimamente incluída na análise porque é, em retrospectivo histórico, o motor econômico argentino graças a seus recursos e participação no Produto Interno Bruto (PIB) do país. Por exemplo, de acordo com Renato Carlos di Cerisano (2000, p. 110, tradução nossa), então responsável pela área internacional bonaerense no início do século, diz que “[...] seu potencial econômico para poder desenvolver uma política exterior nas áreas de investimentos, na comercial e na cooperação técnica, para que esta possa utilizar a demanda internacional, é ótimo.”. Ademais, naquele ano, a província compreendia 40% da população total do país, 39% do PIB e 40% das exportações.<sup>196</sup>

Considerando a expressiva participação de CABA nas Mercocidades, quais seriam então os motivos da província não participar do FCCR? Uma das possíveis explicações pode ser elencada dos estudos de Alejandro Simonoff et al (2009), delimitando que o vínculo internacional de Buenos Aires se focou na esfera econômica – promoção de missões comerciais, participação em feiras e exposições, capacitação para gerir as exportações e difusão de temas de comércio exterior. Durante o governo de Carlos Ruckauf (1999-2001) criou-se a Secretaria de Relações Econômicas Internacionais com status de ministério, passando a ser Subsecretaria vinculada ao Ministério de Produção Bonaerense pela gestão de Felipe Solá (2002-2007). Posteriormente, Daniel Scioli (2007-2015) remodelou-a tornando-se a Secretaria de Promoção de Investimentos, Exportações e Cooperação Internacional, concluindo-se claramente a feição comercial dada pela província. Isso não significa necessariamente uma oposição frente aos ideais mercosulinos e do próprio FCCR, mas implica muitas vezes em prioridades divergentes, uma vez que, durante a década de 2000, é sabido como o regionalismo sul-americano tomou uma vertente mais política e social.

Atualmente Buenos Aires possui uma Subsecretaria de Relações Internacionais e Cooperação vinculada diretamente à Secretaria Geral de Governo, a qual se divide em duas Diretorias Provinciais: Cooperação Internacional, voltada ao vínculo técnico com organismos bilaterais, regionais, multilaterais e até mesmo privados e não governamentais, e Promoção de Exportações, gerida para a promoção de feiras, missões e exposições bonaerenses e internacionais (BUENOS AIRES, 2018). Entre 1994 e 2015, a província celebrou um total de 73 convênios internacionais, de acordo com a publicação *Convenios Internacionales de la Provincia de Buenos Aires – Período 1994-2010* (CARI, 2011c) e suas atualizações. Desse total, não há documentos ou parcerias firmadas que ao menos mencionam o Mercosul, o que já demonstra um relativo distanciamento para com a integração regional. Em contrapartida, de mais proe-

---

<sup>196</sup> Algumas dessas informações podem ser encontradas atualizadas na publicação do Instituto Nacional de Estatísticas e Censo da Argentina (INDEC, 2018).

minente destaca-se a firma de um protocolo de cooperação na área de segurança pública realizado entre a província e o CODESUL. Nada além disso.

Os penúltimo e último casos a serem considerados são os das províncias de Mendoza e Tucumán por dois motivos principais: primeiro, por fazerem parte do Capítulo Argentino no FCCR e, em segundo, por terem sido apontadas na tese de Damián Paikin (2010) como dois casos interessantes para serem pensados na integração regional. Na concepção do autor, Mendoza possui uma relação dita baixa com o Mercosul, enquanto Tucumán apresenta vínculos elencados como alta. Por que?

Mendoza representa uma mudança de concepção a respeito da integração, tendo, em um primeiro momento, uma postura cética e distante das instituições. Interessante notar que, em virtude do seu distanciamento territorial dos países membros do Mercosul, fazendo fronteira com o Chile, seu interesse para com a integração acabou sendo mais voltado ao âmbito comercial. Suas relações internacionais focam-se na ótica economicista direcionada para o estímulo aos investimentos e inclusão de suas cadeias produtivas – vitivinícola, industrial, recursos naturais e ecoturismo (VIGNOLI, 2017), a exemplo da iniciativa *ProMendoza*, uma agência voltada à promoção de exportações (ZUBELZÚ, 2008). Ou seja, justamente em um momento em que o FCCR estava mais pujante e fortalecendo o vínculo entre províncias, estados e departamentos, Mendoza procurou estabelecer maiores diálogos e projetos, evidenciando a mudança de perfil mencionada anteriormente.

Embora a província tenha uma Comissão de Relações Internacionais, Mercosul e Integração, Nico Vignoli (2017) aponta em seu trabalho ser necessário a criação de um órgão específico de relações internacionais no governo, além de uma reforma da Constituição Provincial que leve a cabo uma atualização nessa matéria, principalmente após a mudança constitucional argentina de 1994.<sup>197</sup> O argumento do autor sobre a necessidade de uma institucionalização organizacional para consolidar o posicionamento internacional da província vai ao encontro da presente tese em demonstrar que quanto maior for o número de variáveis que aproximam um governo subnacional às relações internacionais, maior a chance de ter um vínculo substancial com a integração regional. Nesse sentido, abre-se uma oportunidade para se pensar se caso houvesse, em um primeiro momento, uma política provincial de estímulo à criação de uma área internacional específica em Mendoza, talvez seu papel como coordenadora do Comitê de Governadores no FCCR teria sido mais amplo e fortaleceria o próprio órgão. Na

---

<sup>197</sup> Para uma abordagem mais ampla sobre a questão das constituições provinciais, tanto para Mendoza quanto para o restante das províncias argentinas, vide capítulo de Juan Carbajales e Claudia Gasol (2008).

prática ocorreu o desmantelamento do Foro, explicado em partes pela divergência de interesses e pela carência em sua construção.

Por sua vez, Tucumán, embora também não tenha vínculo fronteiriço direto com Brasil, Paraguai e/ou Uruguai, faz parte da ZICOSUL e apresenta alto vínculo com o Mercosul, tendo alcançado o primeiro patamar no índice de vinculação com o bloco regional proposto por Damián Paikin (2010, p. 66) em sua tese. O motivo do aumento dessa relação? A resposta encontra-se na produção do açúcar, mercado estratégico da província que, aglutinada com outros setores, incrementou substancialmente as exportações de Tucumán em direção ao bloco regional entre 1994 e 2007, havendo uma grande elevação a partir de 2003.<sup>198</sup>

Sua participação no FCCR também foi, em termos, proeminente, o que nos é mostrado em 2009, quando o então governador José Alperovich assumiu a coordenação do Comitê de Governadores, deslocando-se até a cidade de Belém do Pará, no Brasil (FCCR, 2008). No início procurou-se estimular o debate interno do Foro e articular províncias, estados e departamentos. Tucumán procurou, ainda, organizar eventos sobre corredores bioceânicos, um tema em comum aos governos provinciais da região, incluindo o caso anterior de Mendoza. Em contrapartida, no curto prazo as propostas mudaram e já em 2012 constou em ata do FCCR a menção de que o Comitê de Municípios já havia consolidado sua organização e adquirido uma dinâmica própria, enquanto o Comitê de Governadores necessitava de um “[...] forte impulso revitalizador” (FCCR, 2012). Os interesses provinciais eram muito distintos, não havia estímulo ao diálogo e a uma suposta identidade subnacional.

Mesmo brevemente, os casos das províncias de Buenos Aires, Mendoza e Tucumán evidenciam, no geral, preferências por relações comerciais próprias, demonstrando um viés divergente em comparação a diversos governos locais. Seja pela ausência da primeira ou pela presença temporária das outras duas no FCCR, seu esvaziamento também é fruto do tipo de agenda e do interesse provincial na integração regional.

### **4.3) Considerações parciais**

Como principal apontamento para finalizar a seção, a análise sobre a Argentina e seus atores subnacionais corrobora a afirmação de que há disparidades internas no trato das províncias e dos municípios. Aquelas obtiveram maior proeminência frente ao governo federal em razão da formação histórica e constitucional do Estado argentino. Já os últimos, em virtu-

---

<sup>198</sup> Inicialmente a província de Tucumán apresentou uma postura contrária à importação do produto brasileiro, episódio conhecido por Contencioso do Açúcar, questionando o papel do Mercosul nesse sentido.

de do papel oposto, encontraram na integração regional mercosulina uma alternativa para balancear essa diferença. Se internamente os governos provinciais gozam de maior peso político, os governos locais buscaram no nível regional uma arena para dinamizar seus interesses e compensar disparidades domésticas.

Em relação à variável do Federalismo, observou-se um empoderamento provincial ao longo dos anos sustentado em relativa descentralização de poderes face à centralização fiscal. Por isso o federalismo misto parece fazer jus à melhor forma de representação daquele país. De modo similar, no tangente à Questão Constitucional o foco também foi dado às províncias, principalmente em relação ao que consta nos Artigos 124 e 125 da Reforma Constitucional de 1994, defendida por alguns analistas como um marco jurídico avançado se comparado a outros países, inclusive o Brasil. Nesse sentido a cultura provincialista argentina também acaba por explicar o maior envolvimento municipal na integração regional, visto que tanto as províncias quanto CABA angariaram maior legitimidade para barganhar com o governo federal após a Reforma mencionada. Conforme afirmado, a relação nacional/provincial tem preponderância sobre a nacional/municipal uma vez que as cidades não são consideradas entes federativos.

Em penúltimo lugar, a variável sobre Questão e iniciativas de fronteira trouxe apontamentos interessantes à tese, sobretudo pela ausência de compilações e estudos sistemáticos sobre a temática se comparado às variáveis prévias. Vimos que, para alguns atores subnacionais, o Mercosul tem carência legislativa sobre o tema relativo às regiões de fronteira, pois o mesmo possui pouca institucionalização multilateral. Tal constatação pode ser uma das explicações do desenvolvimento de iniciativas paralelas e mais pontuais, a exemplo da CRECENE/Litoral, CODESUL e ZICOSUL. Iniciativas como o SGT 18 ficam à mercê dos gestores centrais, além do GAHIF, por exemplo, já ter sido extinto, o que demonstra precariedade no trato da integração fronteiriça.

Ainda em relação à escassez e incipiência de estudos, a quarta variável Cooperação Internacional Descentralizada que diz respeito ao funcionalismo público municipal evidenciou haver carência de mapeamento das SMRIs argentinas. Um número extremamente reduzido de municípios possui algum quadro burocrático específico para lidar com as relações internacionais na prefeitura, embora a tendência seja de aumento. Destaca-se que o autor entrou em contato diretamente com a Subsecretaria de Relações Municipais do Ministério do Interior da Argentina, a qual proveu uma resposta quando questionada sobre a existência de algum mapeamento governamental sobre a temática, mas essa devolutiva se esvaiu, demonstrando que nem mesmo o governo central sistematiza as SMRI do país. O ponto mais interessante a ser obser-

vado reside em nossa averiguação envolvendo as 132 cidades membro das Mercocidades, das quais 34 possuem atualmente algum grau de institucionalização voltado ao externo e/ou internacional (vide quadro no Apêndice E).

São esses atores subnacionais detentores de funcionalismo público destinado às relações internacionais os que possuem elevada presença e destaque no Mercosul, seja via Mercocidades, FCCR ou até mesmo na antiga REMI. Contudo, essa é apenas uma das variadas características que condicionam a inserção externa subnacional. Podemos mencionar a preponderância de cidades de grande porte, cidades com vontade política/partidária e cidades fronteiriças como aquelas detentoras dos maiores aportes para internacionalização.

Na amostra de análise foram averiguados 21 atores subnacionais argentinos, incluindo uma associação municipal, quatorze cidades e seis províncias. A FAM deveria investir mais na matéria, mas não possui envolvimento na área internacional municipal. Em relação às províncias confirmou-se a tendência prévia de não ser a integração mercosulina um de seus aportes principais de inserção, algo distinto quando comparado aos governos locais. Em todos foi averiguada a existência de um interesse, mesmo que mínimo, em se inserir no Mercosul. Só que esses interesses variam consideravelmente de município para município, sejam eles principalmente: busca por projeção internacional, investimentos, troca de conhecimentos e informações e laços políticos. Mesmo entre os próprios governos locais existem interesses nitidamente distintos, mostrando-nos ser impossível considerá-los como um grupo coeso e unitário.

Há nítidas dessemelhanças em relação à identidade subnacional. Como existem interesses díspares, conseqüentemente a proposta de uma identidade coletiva via instituições de representação subnacional caminha e caminhou lentamente, margeando a inexistência. CABA mostrou empenho em coadunar cidades grandes, General Alvear e Monte Caseros também em relação às cidades pequenas, Morón em cidades médias, enquanto Quilmes, Córdoba e Rosario angariaram esforços para compor uma integração regional mais ativa e em prol da governança municipal. No restante da amostra, seja por estudo bibliográfico ou de campo, não foram encontrados resultados que confirmam a busca por valores comuns entre os governos subnacionais. Em momento anterior afirmou-se que cidades e províncias divergem em múltiplas dimensões. Aqui adicionamos o seguinte resultado de pesquisa ao caso argentino: cidades pequenas, médias e grandes também divergem em múltiplas dimensões. É isso que, concomitantemente, dá corpo a instâncias como as Mercocidades e falta de desenvolvimento ao FCCR.

## 5 OS ATORES SUBNACIONAIS BRASILEIROS: VARIÁVEIS INTERNAS E O MERCOSUL

Dando seguimento à nossa análise, o objetivo da presente seção é justamente verificar as realidades nacionais e internas do Brasil em relação às políticas subnacionais, bem como sua correlação com a integração mercosulina. Valemo-nos novamente da justificativa de se ter uma abordagem mais próxima dos entes federativos brasileiros para compreender a relação entre interesses e identidades subnacionais no regionalismo sul-americano.

Por critérios metodológicos, aqui são mantidas as mesmas variáveis e as mesmas perguntas propostas na Seção 4 quando do debate sobre a Argentina, ratificando a importância de estudos prévios (FRÓIO, 2015; SARQUIS, 2013; JUNQUEIRA; MARIANO, 2017). Em primeiro lugar, as variáveis são as seguintes:

- 1) Sistemas políticos federativos;
- 2) Questões constitucionais (concernentes ao Marco Jurídico, Marco Legal ou Marco Regulatório das atividades internacionais subnacionais);
- 3) Questão e iniciativas de fronteira (incluindo cooperação transfronteiriça);
- 4) Cooperação Internacional Descentralizada (incluindo o funcionalismo público municipal).

Consequentemente, são esses os questionamentos a serem retorquidos:

- 1) Como o Estado pode reconhecer as instâncias subnacionais que estão atuando de maneira autônoma no exterior?
- 2) Quais desafios legais e jurídicos são criados pela paradiplomacia?
- 3) Nessa relação entre Estado central e atores subnacionais predomina o conflito de interesse ou é possível trabalhar em base de cooperação?
- 4) Como os governos subnacionais estão se organizando internamente e formalizando suas inserções internacionais?

A seção trata da internacionalização subnacional brasileira a partir de uma abordagem ampla dada tanto a municípios quanto estados participantes ou não das Mercocidades e do FCCR. Todavia, há um foco prévio destinado a uma amostra de análise pré-selecionada, conforme mostrada no Quadro 23 abaixo. Sua averiguação será dada após apreciação das variáveis na próxima subseção.

**Quadro 23 – Critérios de seleção e atores subnacionais brasileiros**

Critérios de seleção	Atores Subnacionais Brasileiros
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cidades fundadoras da Rede Mercocidades em 1995;</li> <li>- Cidades mais participativas na Rede Mercocidades, inclusive nas gestões de sua Secretaria Executiva;</li> <li>- Cidades e/ou Associações Municipais componentes dos Capítulos Nacionais do FCCR;</li> <li>- Maior histórico de participação nas reuniões do FCCR;</li> <li>- Cidades e estados com maior atuação internacional, capitais de grande porte e fronteiriços (as);</li> <li>- Disponibilidade de contato direto via entrevistas e questionários aplicados pelo autor.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Municípios e Associações Brasileiros (as): ABM, Bagé, Belo Horizonte, CNM, Contagem, FNP, Guarulhos, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Rio Grande, Salvador, Santo André, São Paulo e Uberlândia;</li> <li>- Estados Brasileiros: Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo.</li> </ul>

Fonte: Elaboração nossa

### 5.1 A internacionalização subnacional no Brasil: variáveis e problematizações

Seguindo as mesmas diretrizes da Seção 4 sobre a Argentina, em cada parte subsequente procuramos avaliar uma das variáveis estabelecendo resultados de pesquisa que estimulam o debate em torno do problema central de pesquisa e das hipóteses estabelecidas.

#### 5.1.1) Federalismo Brasileiro

Também no caso brasileiro observamos um intenso debate em torno do sistema federal na própria conformação histórica do país. Sendo uma forma de organização do poder estatal entre um governo central que divide certas responsabilidades e competências com os chamados entes federativos, atualmente municípios e estados federados, de modo específico para o Brasil destacamos dois pontos fundamentais nesse processo: o estabelecimento da democracia e a angariação de autonomia por parte desses entes. A conjunção desses três

fatores é de grande importância para o objeto de estudo da presente tese, porque na década de 1980 houve um aumento considerável da atuação internacional de alguns estados e grandes municípios do país, conforme demonstra José Vicente Lessa (2002). E aqui afirmamos ser essa realidade da época decorrência direta dos processos políticos de redemocratização.

Seja para o caso brasileiro ou do “[...] federalismo latino-americano” (SEGADO, 2003, p. 25)<sup>199</sup>, temos os seguintes predicados contemporâneos:

- 1) Existência de uma Constituição rígida em cuja reforma participaram entes territoriais constitutivos da Federação;
- 2) Reconhecimento do princípio de autonomia política aos estados membros da Federação. Especificamente no Artigo 18 da Constituição Federal é disposto o seguinte: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988);
- 3) Atribuição a um órgão jurídico de resolução de conflitos entre Federação e estados membros e de salvaguarda dos preceitos constitucionais;
- 4) Desenho político capaz de prover participação dos estados na formação da vontade federal. Em alguns casos, incluindo o Brasil, isso se dá através da estrutura bicameral do poder legislativo através da existência de duas frentes no parlamento: Câmara de Deputados e Senado Federal;
- 5) Divisão das competências constitucionais entre o governo federal e os entes federativos;
- 6) Divisão de competências financeiras e tributárias entre o governo federal e os entes federativos. Neste ponto o Brasil é similar à Argentina, havendo, na prática, concentração de decisão econômica por parte do governo central (União).

Para se chegar a essas características descritas acima, o caminho foi longo e bastante tortuoso. Com o intuito de analisar as divergências entre as normas e a empiria do Federalismo brasileiro, valemo-nos de variados estudos, enfatizando-se os de Liliana Fróio (2015), Gilberto Rodrigues (2006, 2008, 2017), José Flávio Sombra Saraiva (2004), José Afonso da Silva (2005), Maria Hermínia Tavares de Almeida (1995), Keith Rosenn (2005), Daniel Saldanha (2017), Luciana Papi (2017), Márcio Rabat (2002) e Marta Arretche (2007).

<sup>199</sup> O autor ainda aponta a existência da Intervenção Federal como característica fundamental das federações da América Latina. Todavia, este é um ponto contraditório colocado aqui apenas em nota de rodapé, porque demonstra debates alheios aos colocados na tese. No Brasil isso é respaldado no Artigo 34 da Constituição Federal de 1988 com o objetivo inicial de manter a integridade nacional. Todavia, na prática, tomamos como exemplo a intervenção ocorrida em 2018 na cidade do Rio de Janeiro, objeto de inúmeras críticas envolvendo a sua real eficácia e aplicabilidade contextual.



O intuito é também mostrar a complexidade dessa variável interna em nosso país para verificar como pode ser considerado um fator de grande acuidade à internacionalização subnacional.

O federalismo foi introduzido no país em 1889, ano da Proclamação da República. Além da mudança de governo monárquico para republicano, propriamente dito, do sistema parlamentarista ao presidencialista, houve exatamente a alternância de um Estado unitário a outro de base federal. Na Primeira República entre 1889 e 1930 o país ficou sob o domínio de algumas oligarquias, sucedidas pela Era Vargas até 1945. Nesse período, segundo Antonio José Barbosa (2018), aprofundou-se a centralização de poder, algo que foi atenuado com a experiência democrática de 1946 a 1964. Todavia, de tal ano até 1985 o país foi palco da ditadura militar, na qual a União, representada pelo Governo Federal, ampliou seus poderes.

Foi somente depois desse processo de alternância de diretrizes governamentais que ocorreu o retorno das marcas do sistema federalista, acompanhando justamente o processo de redemocratização (BARBOSA, 2018). Quando falamos no retorno da democracia, referimo-nos à posse do governo civil de José Sarney em 1985, ano em que foram instituídos: eleições diretas para Presidência da República; eleições diretas nas capitais dos estados; representação política para o Distrito Federal na Câmara dos Deputados e no Senado Federal; direito ao voto por parte dos analfabetos e liberdade de organização partidária (SALLUM JR., 2004).<sup>200</sup>

O ápice dos anseios democráticos foi alcançado através do estabelecimento de uma nova Constituição em 1988. Sobre esse ponto, vale recorrer às palavras de Brasílio Sallum Jr. (2004, p. 54):

As mudanças nas instituições políticas e no âmbito do poder dos diversos atores culminaram na Constituição de 1988, que ampliou o poder de ação do Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público nos processos de decisão governamentais. Parte da base material para exercer o poder – impostos e autonomia financeira – foi transferida da União para os Estados e municípios, a ponto de transformar os últimos em verdadeiras unidades federadas (não subordinadas aos Estados). Em relação aos direitos de cidadania, a nova Constituição estabeleceu uma regra política democrática e ampliou a proteção social para todos, trabalhadores ou não. Definiu como dever do Estado garantir vários direitos sociais [...]

Torna-se nítido, assim, a correlação existente entre os três eixos mencionados – federalismo, democracia e autonomia. Contudo, sabe-se que a norma difere inúmeras vezes da

---

<sup>200</sup> Reconhecemos a redemocratização no Brasil na década de 1980 como um processo bem mais complexo e com outras características não pontuadas até o momento. Destacam-se o alcance de direitos sociais trabalhistas e partidários mais amplos, a separação entre as esferas civis e militares ou até mesmo a divisão e harmonia entre os poderes do Estado. Para uma leitura mais ampla sobre esses temas, vide Maxwell Cameron e Tulia Falletti (2005), para os quais o federalismo representa um sistema política constitucional de divisão de poderes (executivo, legislativo e judiciário) no interior dos níveis governamentais subnacionais, e José Afonso da Silva (2005).

prática e o Brasil é exemplo disso. Com uma breve análise histórica da política do país no século XX é possível perceber a alternância de regimes governamentais, fato de impacto direto perante os pontos citados. Inclusive é este o argumento defendido por Francisco Segado (2003), afirmando que as frequentes quebras constitucionais brasileiras, principalmente com o período ditatorial, se traduziram em maior centralização política e sobretudo financeira, tendo esta perdurado hodiernamente.

Até mesmo voltando para tempos passados não há como negar que os períodos de colonialismo e imperialismo pelos quais o Brasil passou afetaram diretamente a conformação do Estado. Sobretudo até o fim do século XIX predominou um sistema unitário e centralizado de poder diferindo-se em sua totalidade das características de governos federais nos moldes, por exemplo, das diretrizes estadunidenses. Se considerarmos a formação do Estado brasileiro como recente, a construção de suas bases federais mostra-se de modo mais corrente ainda.

Se o processo de formação histórica e federal da Argentina teve impacto direto da colonização espanhola e da formação dos *Cabildos*, pode-se afirmar o mesmo em relação à colonização portuguesa e à consolidação estatal no Brasil. Conforme sustenta Luciana Papi (2017) em sua revisão bibliográfica, o processo de continuidade de instituições portuguesas e a formação de uma elite cujos interesses iam ao encontro de Portugal foram, desde o início, co-formadores da unidade territorial e estatal brasileira.

Mas a questão é justamente verificar que tal conformação do Estado significou, em último plano, centralização decisória.

As distintas trajetórias trilhadas por Brasil e Argentina na conformação do Estado demonstram duas rotas distintas. No primeiro caso a “construção da ordem” se dá de maneira pactuada, relativamente estável, seguindo uma rota de continuidade institucional legado da metrópole, permitindo fazer a analogia com o movimento *de cima para baixo*. Essas considerações, contudo, não autorizam desconsiderar a construção de poderes locais autônomos e as tendências descentralizadoras existentes, [...] mas indicam que a construção do Estado e da unidade se deu a despeito disso. Tais poderes não foram fortes o suficiente para se oporem ao poder central que se constituiu a partir da Constituição de 1824. (PAPI, 2017, p. 90)

Essa ótica de cima para baixo parece ser uma constante no Brasil, não significando a ausência de movimentos locais e autonomistas, mas demonstrando um processo decisório advindo de instâncias detentoras dos poderes centrais em prol da unidade e ordem nacionais. Seja historicamente na relação entre metrópole e colônia, na configuração unitária estatal ou até mesmo no já enfatizado intergovernamentalismo do Mercosul, os Estados sul-americanos em geral demonstram um posicionamento westfaliano e contrário à partilha de soberania. Esse procedimento acaba por dar o tom do nosso regionalismo (SERBIN, 2010), incluindo o caso

mercosulino (ODDONE, 2012), e a busca constante pela lógica oposta, ou seja, de baixo pra cima por parte dos governos subnacionais (JUNQUEIRA, 2014; TIP, 2012).

Voltando à variável analisada, nossa primeira Constituição de 1824 tornou-se a marca registrada do Império através do surgimento do Poder Moderador, delegando ao imperador a tarefa de gerar harmonia e equilíbrio entre o restante dos poderes. Mesmo tendo por objetivo manter a centralização decisória, ela garantiu a existência das chamadas províncias e dos conselhos municipais, os quais não poderiam se inserir em matérias de interesse nacional. Para Daniel Saldanha (2017, p. 95), “[...] se a Constituição não avançou plenamente em um projeto de federalismo e de partilha horizontal do poder, [...] a um só tempo, introduziu o elemento municipalista, que maculará toda a história constitucional-política do federalismo brasileiro.”. Ou seja, a importância do primeiro texto constitucional está em inserir a ótica do poder local na composição administrativa brasileira, mas, na prática, isso não significava, em última instância, descentralização de poder, muito pelo contrário.

Conforme afirmado anteriormente, o federalismo foi de fato apresentado na Constituição Republicana de 1891, na qual as antigas províncias passaram a ser chamadas de estados federados e o princípio de autonomia municipal foi alcançado graças à Emenda Constitucional. Temos, aqui, uma marca nitidamente liberal e laica, mas que funcionou com base no coronelismo (SALDANHA, 2017) e nos interesses de grupos oligárquicos. Essa tendência mudou totalmente com a Era Vargas (1930-1945) e com o regime ditatorial (1964-1985), os quais, nos dizeres de Maria Hermínia Tavares de Almeida (1995), modificaram a estrutura federalista para um Estado unitário ou uma forma de federalismo centralizador, implicando na transformação dos governos subnacionais em agentes administrativos do governo central, o qual possuía intenso envolvimento nos assuntos daqueles, primazia decisória e de recursos.

Evidentemente, entre as constituições da Era Vargas de 1934 e 1937 e a do regime militar em 1964 houve a mudança em 1946 com a tentativa de reestabelecer as bases democráticas através da volta da proposta federalista (SOUZA, 2002). Mas as mudanças governamentais esquizofrênicas (SALDANHA, 2017, p. 161) e o interregno democrático (PAPI, 2017, p. 107) não contribuíram para garantir mais liberdades aos entes federativos. Tomando-se o federalismo brasileiro, nas palavras de Keith Rosenn (2005), como uma técnica para dividir o que sempre foi um sistema unitário de governo, o golpe militar nos mostrou exatamente o contrário, produzindo um novo ciclo de centralização. Por exemplo, governadores estatais foram inicialmente designados pelos militares e concentrou-se o poder fiscal nas mãos do governo federal (ROSENN, 2005).

O ponto de total ruptura com a ordem anterior ocorreu exatamente com o processo de redemocratização, significando em última instância o derradeiro e mais recente texto constitucional brasileiro de 1988. De fato, a nova constituição gerou maiores descentralizações e garantiu a autonomia dos entes federativos. Entretanto, segundo Fernando Abrucio e Cibele Franzese (2007, p. 14): “A garantia do pacto federativo não se dá apenas pela Constituição. Além dela, há outras instituições federativas, que cumprem dois papéis: estabelecem freios e contrapesos entre os níveis de governo, bem como formas de coordenação entre os entes.”, o que está relacionado com a repartição de poderes e a existência de instituições legislativas, como o Senado, e judiciárias, como o Supremo Tribunal Federal, implicando em decisões conjuntas.

Em relação a esse ponto, a Constituição de 1988 estabeleceu a chamada federação tri-na no já citado Artigo 18, no qual são pautados a União, os estados federados – além do Distrito Federal – e os municípios como entes federativos. Para Paula Losada (2014), essas bases representaram o processo de democratização afirmando a autonomia do poder local através do reconhecimento de competências tributárias, auto-organização e capacidade política eletiva aos municípios, resultando em descentralização decisória.

Contrapondo-se à ótica da federação centralizadora (ALMEIDA, 1995), tomou forma um tipo de federalismo cooperativo no qual houve o provento de maiores recursos às esferas subnacionais, expansão dos controles entre os três níveis de governo, universalização de alguns serviços sociais e reconhecimento do trabalho desenvolvido por novos atores sociais e não governamentais (BARRIENTOS, 2009). Como resultado de todo esse processo foram assentadas as bases descentralizadoras e democráticas da federação brasileira. Modificou-se a estrutura estatal mais centralizada que perdurou no Brasil – e a também na Argentina, México e Venezuela – até os anos oitenta (RODRIGUES, 2008).

O que nos interessa nesse momento é aventar uma das grandes novidades trazidas aos recentes governos do país, cujo debate implica nas atividades internacionais dos entes federativos. Trata-se da questão envolvendo a autonomia dos estados federados. Danilo Simini (2015) nos traz uma importante discussão bibliográfica, apresentando diferentes concepções de juristas, sobre o que vem a ser a esse conceito. De maneira geral, autonomia significa “[...] a administração própria daquilo que lhe é próprio” (MEIRELLES, 2006, p. 90 apud SIMINI, 2015, p. 56), não sendo poder originário e sim fruto de outorga constitucional. Essa definição dialoga com a noção de “[...] capacidade ou poder de gerir os próprios negócios, dentro de um círculo prefixado por entidade superior.” (SILVA, 2005, p. 640) e tal entidade seria o Estado, aquele dotado de personalidade jurídica internacional e detentor do caráter soberano. Deste

modo, a autonomia está ligada à noção de poder de auto-organização, competências exclusivas e organização e governos próprios (BLANES SALA, 2006, p. 336).

Assim há uma diferença nítida entre a concepção de soberania ligada ao ente estatal e à noção de autonomia ligada aos entes federativos. E aqui há que se destacar essa grande marca da Federação Trina brasileira: nunca antes em textos constitucionais prévios à década de 1980 os municípios conseguiram uma margem de atuação tão ampla. Nesse ponto há uma diferenciação visível com o observado nas reformas argentinas. Se na Argentina houve apenas provincialização política e subordinação municipal, no Brasil os governos locais conseguiram obter prerrogativas diferenciadas em comparação aos seus semelhantes do país vizinho, sendo considerados entes federativos em si.

A nova Constituição incorporou um municipalismo de longa tradição no pensamento político, jurídico e administrativo brasileiro, que se enraizou em parcela importante da burocracia – como aquela mais vinculada às áreas sociais. Havia ainda o estímulo de uma tendência mundial, nos anos 1980 e 1990, em favor da descentralização, com o reconhecimento e enaltecimento do “poder local”. [...] No caso brasileiro, a descentralização esteve intimamente associada à lógica do processo de transição democrática. A emergência de movimentos e de lideranças democráticas tornou a participação uma bandeira, e o município, o lócus privilegiado para a sua implementação autônoma [...]. (LASSANCE, 2012, p. 26-27)

Aos estados, nos Artigos 18 e 25 a 28 foram garantidas capacidades de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração. Já aos municípios foram seguradas quatro capacidades similares a dos estados, mas com certas particularidades, estabelecidas nos Artigos 18, 29 e 34 e explicadas por José Afonso da Silva (2005, p. 641):

- a) Auto-organização: elaboração de lei orgânica própria;
- b) Autogoverno: eletividade do Prefeito e dos Vereadores;
- c) Autolegislação (normatividade própria): elaboração de leis municipais de sua competência exclusiva;
- d) Autoadministração: manutenção e prestação dos serviços locais.

Ou seja, no atual federalismo brasileiro ficou evidente o ganho de certas competências por parte dos entes federados. Mas resta saber: qual a relação dessas mudanças que tratam de parâmetros internos com as relações internacionais subnacionais? No caso brasileiro, a consecução de um sistema político mais aberto – lê-se federal em contraposição aos governos unitários, oligárquicos ou ditatoriais – pode sim ser considerada como base de sustentação para os seus avanços paradiplomáticos. Para debater esse questionamento, é necessário retomar a pergunta guia de averiguação da variável sobre federalismo. Afinal, como o Estado pode reconhecer as instâncias subnacionais que estão atuando de maneira autônoma no exterior?

A resposta para a primeira pergunta supracitada encontra respaldo justamente no modo em que o governo federal foi, sobretudo a partir da década de 1990, criando novos órgãos de representação subnacional e gerindo suas incursões nas relações internacionais brasileiras. O maior exemplo que corrobora a afirmação acima pode ser retirado da publicação de Manoela Miklos (2011), na qual a autora aponta a incorporação pelo Estado brasileiro, da dimensão subnacional na elaboração e execução da política externa do país. Sem os avanços federativos, democráticos e de descentralização prévios, dificilmente teria ocorrido um estímulo à institucionalização de certas ações internacionais subnacionais no ordenamento interno brasileiro. Tais inovações são as seguintes:

- 1) A construção do conceito diplomacia federativa e sua implementação como política de Estado, a partir de 1994.
- 2) A criação, em junho de 1997, da Assessoria de Relações Federativas (ARF) do Ministério das Relações Exteriores (MRE).
- 3) A abertura, a partir de 1997, dos Escritórios de Representação Regional do MRE.
- 4) A fusão, em junho de 2003, da Assessoria de Relações Federativas (ARF) e da Assessoria de Assuntos Parlamentares, dando origem à Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA).
- 5) A atuação, a partir de 2003, da unidade da Subchefia de Assuntos Federativos [SAF] responsável por questões internacionais junto aos governos subnacionais, a formulação do conceito cooperação internacional federativa e sua implementação como política de Estado.
- 6) A criação, em 2003, do setor de Relações Federativas da Embaixada do Brasil em Buenos Aires e a nomeação, em 2004, de um diplomata com mandato específico para cuidar de articulações federativas entre o Brasil e Argentina.
- 7) Iniciativas recentes de institucionalização da atuação internacional de unidades subnacionais brasileiras por parte do poder legislativo: a elaboração, em 2005, da Proposta de Emenda Constitucional 474/2005, conhecido como a PEC da Paradiplomacia, de autoria do Deputado André Costa; e a elaboração do Projeto de Lei do Senado 98 de 2006, de autoria do Senador Antero Paes de Barros e modificado pelo Senador Arthur Virgílio.
- 8) A atuação recente da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) no que diz respeito à cooperação que envolve unidades subnacionais. (MIKLOS, 2011, p. 86-87).<sup>201</sup>

É nítido observar o desenvolvimento de tentativas de estímulo à maior internacionalização subnacional em décadas recentes no Brasil. Os oito pontos citados acima já mostram um caminho diferente do percorrido até então justamente porque houve uma

---

<sup>201</sup> Nesse espectro, e embora voltado ao debate interno sem ter alcançado seus objetivos propostos, podemos incluir o Comitê de Articulação Federativa (CAF) criado em 2003 e oficialmente instituído em 2007 com o objetivo de promover o diálogo entre a Presidência da República e os municípios brasileiros na figura principal das entidades municipais: ABM, CNM e FNP. Alguns dos pontos mencionados por Miklos (2011) merecerão apontamentos nas páginas seguintes da tese.

correlação entre as mudanças internas e domésticas ocorridas com a elevação dos estados e municípios à condição de entes federativos e as mudanças de ordem internacional. Todavia, aqui entramos em um imbróglio característico da política brasileira: o desejo permanente de instâncias governamentais centrais em controlar as atividades externas dos governos subnacionais. A par de todo estímulo normativo apontado anteriormente, o Brasil mostra caminhos contrários e existe na literatura da área pontos divergentes resumidos nas palavras de Liliana Fróio (2015, p. 59): “Não há evidências empíricas de que os anos 1990 inauguraram uma nova etapa nas relações federativas do Brasil.”.

Em termos de política interna, para Marta Arretche (2007), cujos argumentos também aparecem em análise recente de Hellen Guicheney, Murilo Junqueira e Victor Araújo (2017), com o passar dos anos o governo federal foi retirando esse aspecto autonomista dos governos subnacionais em virtude de dois processos principais: a centralização legislativa e carência de arenas decisórias em áreas como tributação, ficando à mercê da União. Internamente temos características similares à Argentina, havendo uma centralização de recursos perante o governo federal e cabendo aos entes subnacionais barganharem por determinadas quotas do montante total.

Em relação a essa questão, Celina Souza (2002) aponta a existência de certo consenso em definir o federalismo brasileiro a partir das relações intergovernamentais em termos políticos e fiscais e destaca ser o mesmo dirigido por questões competitivas e conflitivas. Nesse sentido, o Brasil mostra uma peculiaridade totalmente diferente do restante dos países federais, seja ela sua grande heterogeneidade territorial, geográfica e econômica, o que dificultou o processo de descentralização decisória. Tal perspectiva dialoga com o apontamento de Gilberto Rodrigues (2017), para o qual o federalismo cooperativo no Brasil foi dificultado justamente pela falta de recursos dada a determinados entes subnacionais, ficando dependentes das remessas de transferência de verba federal, e de Gilberto Bercovici (2002), afirmando que a falta de planejamento, coordenação e cooperação entre os entes federados e a União representa o real problema da política de descentralização iniciada em 1988.

De antemão, é notório a ocorrência de processos em prol da sustentação do regime federal no Brasil, mas os problemas de ordem interna permanecem e mesmo na década de 2010 algumas diretrizes se remetem à formação histórica do país, na qual há “[...] uma tradição federalista centralizadora [...]” (VIGEVANI, 2004, p. 31, tradução nossa). E é exatamente nesse ponto que devemos nos focar quando o assunto é a inserção internacional de seus governos subnacionais, já relacionando o debate com a segunda variável sobre o marco jurídico, legal

ou constitucional da paradiplomacia. Mesmo com os avanços enumerados anteriormente (MIKLOS, 2011), devemos discutir esse aspecto diferenciador do caso argentino.

### 5.1.2) Mudanças constitucionais e marco jurídico

Para início, as palavras de José Flávio Sombra Saraiva (2004, p. 04, grifo nosso) são esclarecedoras:

Há que se fazer ressaltar a necessidade de uma profunda revisão dos paradigmas que orientam as relações internacionais dos Estados federativos. Esse movimento vem acontecendo em todo o mundo e expressa a elevação gradual de *status quo* dos entes federativos ou das unidades sub-nacionais no processo de gestação das relações internacionais do mundo contemporâneo. No caso brasileiro, a chamada paradiplomacia dos entes federativos vem demonstrando vigor excepcional nos últimos anos, sinalizando fenômeno novo e original na conformação do processo decisório da política exterior e comercial do país. A percepção acima descrita não quer dizer, de forma automática, que o federalismo brasileiro tenha avançado de forma célere nos últimos anos. Ao contrário, **o Brasil é um exemplo extraordinário de descompasso entre os aspectos formais e reais no que tange à dimensão da ação externa dos entes federativos. Há quase um abismo entre palavras e gestos.**

Nesse sentido a literatura é muito vasta para verificar a problemática que ocorre em torno dos aspectos jurídicos brasileiros à atuação externa subnacional (MORAIS, 2011; PRAZERES, 2004; ONUKI; OLIVEIRA, 2013; FRÓIO, 2015; RABAT, 2002; NUNES, 2005; ABREU, 2013; VIGEVANI, 2004, 2006; RODRIGUES, 2008, 2011; SARAIVA, 2004; BARROS, 2009; BANZATTO; MONTE, 2017; BLANES SALA, 2006; SALOMÓN, 2011). Nos ateremos a três pontos principais sobre a questão jurídica: mudanças do texto constitucional de 1988, política externa no Brasil envolvendo dinâmicas do Direito Internacional Público e centralização decisória por parte do Itamaraty no trato da temática.

De início, vale mencionar algumas respostas decorrentes da aplicação da primeira remessa do Questionário (Pergunta n.º 18 – Apêndice C) aplicado pelo autor em que foi perguntado se a Constituição de 1988 contribuiu *de facto* para a internacionalização subnacional. Do total de dez respostas, três foram afirmativas, destacando-se a assertiva de Eduardo Mancuso: “Certamente. O ambiente democrático e de cidadania ativa desse processo histórico em nossa região, no contexto do esgotamento do projeto neoliberal, permitiram e estimularam a internacionalização de movimentos sociais e dos atores subnacionais.”.<sup>202</sup> Por sua vez, Gabriela Tedeschi Cano<sup>203</sup> disse que a nova constituição não deixa de ser uma estrutura permissiva a uma maior atuação subnacional, mas no geral não assegura a internacionalização dos entes. Já

<sup>202</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 12 de maio de 2017 por Eduardo Mancuso, Coordenador de Relações Internacionais das Prefeituras de Porto Alegre, Guarulhos e Canoas no período de 2002 a 2011.

<sup>203</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 21 de janeiro de 2017 por Gabriela Tedeschi Cano, Subsecretária de Relações Internacionais na Universidad Nacional del Comahue, em Neuquén, Argentina, e Pesquisadora do Centro de Estudos de Integração Regional na mesma instituição.



para Joséli Gomes: “Muito pouco, pois a autonomia aos entes subnacionais, em âmbito internacional, é praticamente inexistente”<sup>204</sup>. Por fim, a devolutiva mais interessante é a de Leonardo Mèrcher dizendo que no Brasil a Constituição de 1988 não estimulou a internacionalização subnacional, sendo que esta ocorre com ou sem aval institucional.<sup>205</sup>

Em termos de corpo textual, o ponto fulcral da nova Constituição está em considerar a política externa como competência apenas e exclusiva do governo central, observado nos Artigos 21, 49, 52 e 84 dispostos a seguir (JUNQUEIRA, 2015, p. 76):

Título III da Organização do Estado Capítulo II – Artigo 21: Compete à União – manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais; Título IV da Organização dos poderes Seção II – Artigo 49: é de competência exclusiva do Congresso Nacional – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; Seção IV – Artigo 52: compete privativamente ao Senado Federal – autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; Capítulo II do poder executivo, Seção II – Artigo 84: compete privativamente ao Presidente da República – manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos, celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional (Brasil, 1988).

Assim, nos dizeres de Maria Araújo de Moraes (2011), as mudanças e transformações constitucionais em nada inovaram e em termos normativos mantiveram-se as limitações para a atuação internacional de estados federados e municípios brasileiros. No âmbito internacional, continuou sendo prerrogativa do Estado a atuação com base em seu caráter soberano (RABAT, 2002) e de personalidade jurídica internacional. Destarte, os municípios não foram reconhecidos como sujeitos de Direito Internacional Público e não adquiriram competências para ações internacionais (ONUKI; OLIVEIRA, 2013). Em suma não há, na Constituição de 1988, menção ou referência a uma possível participação internacional por parte dos entes federativos, diferindo-se da Reforma de 1994 na Argentina, na qual vimos ser possível às províncias a celebração de convênios internacionais. Aqui imperou o “[...] senso comum e *démocratie*”, nas palavras de José Flávio Sombra Saraiva (2004), de que a voz unívoca e válida era somente a do Estado-nação – mais consolidada na visão clássica do Direito Internacional –, havendo oposição clara à ideia de formulação de política externa por meio de sua fragmentação/descentralização.

<sup>204</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 20 de julho de 2017 por Joséli Gomes, Professora Adjunta do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande (FURG), Assessora da Prefeitura Municipal de Porto Alegre junto às Mercocidades (2013-2016).

<sup>205</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 30 de julho de 2017 por Leonardo Mèrcher, Professor de Relações Internacionais e Ciência Política no Centro Universitário Internacional (UNINTER) e na Universidade Positivo. Pesquisador no Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade Federal do Paraná (NEPRI/UFPR) com pesquisas voltadas à internacionalização de cidades paranaenses.

Houve tentativas de modificação constitucional? Sim, em duas ocasiões, mas frustradas. A primeira, em 2005, ocorreu através da PEC (Proposta de Emenda Constitucional) da Paradiplomacia com o intuito de modificar o artigo 23 da Constituição – o qual trata sobre as competências comuns da União, estados, Distrito Federal e municípios – e permitir aos entes federativos a celebração de convênios, atos ou demais acordos com governos subnacionais estrangeiros através da prévia autorização da União. Já a segunda, em 2006, apresentou-se através de Projeto de Lei Complementar visando permitir aos entes subnacionais a feição de acordos com subnacionalidades estrangeiras com prévia autorização do Ministério de Relações Exteriores (MRE). A PEC foi vetada em virtude de inadmissibilidade de lei e o projeto não chegou a ser aprovado (JUNQUEIRA, 2015; FRÓIO, 2015).

Como consequência, a atuação internacional por parte dos entes subnacionais brasileiros pode, em última instância, ser considerada ilegal, pois não conta com aparato jurídico-normativo. No que tange a essa observação, Gustavo Abreu (2013) promove uma análise sobre o que denomina de paradiplomacia não institucionalizada no Brasil, termo aparente também no artigo de Danilo Simini e Mayara Teoro (2017) e similar à concepção de paradiplomacia sem “[...] previsão constitucional expressa” apontada por Arthur Banzatto e Deborah do Monte (2017, p. 318). Para aquele autor, o Estado atua de uma maneira dupla e dúbia: de um lado ele afronta a institucionalização e é resistente quanto à internacionalização subnacional, apoiando-se na norma de 1988. De outro, cede espaço aos entes federativos e é tolerante, pois não consegue suprir todas demandas da sociedade, sendo preenchidas por iniciativas regionais e locais. Nesse ponto voltamos a uma assertiva feita no início desta subseção quando afirmamos haver uma diferença entre a norma e a empiria das relações internacionais subnacionais no Brasil. O desagradável acaba sendo que essa insegurança jurídica gera constrangimentos no plano internacional e, por vezes, mina iniciativas de desenvolvimento local (ABREU, 2013, p. 73) e impede maior assertividade por parte dos governos subnacionais (RODRIGUES, 2011).

Como consequência dessas nuances surgiu a necessidade de se pensar a criação de um marco jurídico para os atores subnacionais brasileiros. Essa pauta e esse termo em específico começaram a ser debatidos com mais afinco nos anos 2000, enfatizando o papel desempenhado pelo Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC) através da coordenação de Tullo Vigevani, autor que inclusive chegou a afirmar que era necessário se pensar em novos marcos jurídicos e institucionais perante o próprio papel do Estado nacional ainda em 2004 (VIGEVANI, 2004).

Nos idos da metade da década de 2000 houve um grande esforço por parte do CEDEC, através de projeto de pesquisa intitulado “Gestão Pública e Inserção Internacional de Cidades”, em reunir uma série de pesquisadores, muitos dos quais são utilizados inclusive como fontes bibliográficas na presente tese, para se pensar a respeito da realidade jurídica da internacionalização dos municípios brasileiros. Por exemplo, Clara Maria Santos (2008) adverte sobre a necessidade de se refletir sobre os estados federados e municípios à luz do Direito Internacional Público e conclui que podem ser considerados sujeitos parciais, ou seja, detentores de capacidade jurídica, mas limitada pelo reconhecimento da comunidade internacional e pela autorização do poder central ou federal.

Mais recentemente e indo além das iniciativas predecessoras, ocorreu um esforço mútuo entre assessores governamentais da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República (SAF/PR), gestores públicos subnacionais e acadêmicos para gerar e incrementar o chamado marco jurídico para a Cooperação Internacional Descentralizada (CID)<sup>206</sup> no Brasil. Iniciada em 2013 e ainda em tramitação, a SAF/PR levou a cabo a proposta de Decreto Presidencial para estabelecer especificamente ações de cooperação técnica internacional descentralizada<sup>207</sup> (FRÓIO, 2015). O texto final foi encaminhado para a Presidência da República e ao Itamaraty e até 2018 encontrava-se sem apreciação por parte dessas instâncias, ou seja, a proposta estava relativamente engavetada.

E por que isso acontece? Sugerimos como resposta o fato das instâncias centrais não desejarem mudanças constitucionais desse porte seja em virtude do próprio custo político em torno da questão, seja em decorrência das mesmas se apoiarem no que diz a Constituição de 1988 em matéria de política exterior e seja em resultância do anseio em não perderem poderes decisórios. Na segunda seção foi pontuado como a terminologia diplomacia federativa gerada no âmbito do Itamaraty (BOGÉA FILHO, 2002, LESSA, 2002) representa essa tentativa de prerrogativa decisória, assim como, por exemplo, toda e qualquer atividade de cooperação técnica descentralizada deve passar pelo conhecimento da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), ligada ao próprio MRE. Afinal, nos dizeres de Mónica Salomón (2011, p. 59) e mes-

---

<sup>206</sup> A CID representa uma forma específica de paradiplomacia amparada e estimulada pelo Estado tendo como base as relações intergovernamentais do Estado Democrático e seguindo o princípio de que as entidades federativas são co-formuladoras e/ou co-executoras de alguns projetos com viés internacional previamente aprovados pelo governo federal (RODRIGUES, 2011). Além da cooperação descentralizada, os atores subnacionais buscam prioritariamente promoção econômica-comercial e captação de investimentos (SALOMÓN, 2012).

<sup>207</sup> A título de informação, a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento possui quatro categorias distintas: cooperação científica e tecnológica, cooperação financeira, cooperação técnica e ação humanitária. A cooperação técnica internacional refere-se à transferência de conhecimento, experiência e equipamentos com o objetivo de capacitar recursos humanos sem envolver o repasse de dinheiro diretamente entre as partes. Para maiores informações, vide artigos de Sandra Chaves e Silva (2012) e Bruno Ayllón (2006).

mo com as mudanças realizadas a partir de 2003, há uma longa tradição centralizadora no Brasil, na qual o MRE é muito possessivo na implementação da política externa e vê com ressalvas qualquer tentativa de mudança.

Em suma não há um marco jurídico, legal e regulamentado da ação internacional empreendida por estados e municípios brasileiros. Nos estudos de Marinana Andrade e Barros (2009, p. 143), a autora afirma ser um tanto quanto improvável, já na primeira década do século XXI, a “[...] acomodação jurídica deste processo ao ordenamento normativo de maneira que atenda a todos os envolvidos, [...]”. Passados dez anos, a tendência continua a seguir o mesmo rumo. Com a existência de um marco constitucional que abalizasse a inserção internacional dos entes federativos haveria maior segurança para a avaliação, por parte dos gestores, do leque de possibilidades a serem empreendidas externamente.

O que ainda é necessário para a consolidação do marco jurídico no Brasil para a CID? Gilberto Rodrigues (2011) resume a questão em oito pontos principais:

- 1) Reconhecimento da CID como uma nova vertente do federalismo coadunando-se com diretrizes da política externa do país;
- 2) Ponderação dos estados, municípios, distrito federal, bem como seus órgãos de administração direta e indireta, como destinatários da CID. Aqui os consórcios públicos<sup>208</sup> também teriam ampla margem de inclusão;
- 3) Consulta, aos governos subnacionais, pelo governo federal nos temas de sua competência. Neste ponto encontramos o princípio de subsidiariedade<sup>209</sup>, ou seja, de descentralização das decisões a partir da noção de que as decisões políticas devem ser tomadas no nível mais próximo aos cidadãos (KEATING, 1995);
- 4) Alteração constitucional para inclusão da temática, o que nos parece improvável a partir da análise realizada até então;
- 5) Otimização do processo legislativo ordinário, ou seja, de alterações regulamentares sem prazos fixos para serem concluídas;
- 6) Criação de um órgão específico para aglutinar os diferentes interesses do governo central e dos entes federativos;

---

<sup>208</sup> O consórcio público representa um instrumento de gestão intergovernamental que possibilita maior articulação entre diferentes políticas públicas e distintos níveis governamentais no estímulo à cooperação vertical e horizontal (LOSADA; SADECK, 2015, p. 47).

<sup>209</sup> O princípio de subsidiariedade foi normativamente incluído na União Europeia (UE) através do Tratado de Maastricht em 1992, mesmo ano da criação do Comitê das Regiões (CR), órgão responsável pela representação subnacional junto ao bloco regional. Para uma discussão mais ampla, vide trabalho de Ana Maria Stuart (2002), para a qual a subsidiariedade significa o dever de uma comunidade maior em apoiar a menor através da repartição de atribuições e competências.

- 7) Inclusão de normativas básicas através de decreto executivo. Nesse ponto a regulamentação partiria de iniciativas concretas e pontuais, a exemplo das parcerias bilaterais envolvendo subnacionalidades do Brasil e da Itália ou França e conduzidas pela SAF/PR, para outras mais amplas e gerais;
- 8) Proposta de projeto de lei específico para regular iniciativas como mencionadas no ponto anterior e de interesse de organizações internacionais, a exemplo do próprio Mercosul.

Nesse sentido é interessante recorrer novamente às considerações de Gilberto Rodrigues (2008, p. 1020). “Curiosamente, mesmo sem previsão constitucional, a paradiplomacia tem sido praticada diariamente, sem necessariamente afrontar o Estado de direito.”, pois ocorre de acordo com as competências comuns definidas no Artigo 23 da Constituição de 1988 – o mesmo que tentou ser modificado com a PEC da Paradiplomacia em 2005 –, mencionando como exemplos as implementações de políticas públicas de proteção ambiental e desenvolvimento sustentável.

Todavia e contentando-se com a realidade na qual estão inseridas, “[...] em vários casos, as unidades subnacionais, como as brasileiras, não se mostram acomodadas com as limitações que são impostas a sua ação externa.” (PRAZERES, 2004, p. 284). Ou seja, com ou sem marco jurídico, estados federados e cidades brasileiras continuarão a empreender atividades internacionais, justamente porque o tipo de ação praticada vai ao encontro dos interesses do Estado e da vertente de sua postura de tolerância, conforme afirmado por Gustavo Abreu (2013).

Um apontamento merecedor de menção é o do professor Armando Gallo Yahn Filho<sup>210</sup> em sua resposta ao segundo Questionário aplicado pelo autor (Pergunta n.º 7 – Apêndice D) quando arguido sobre os principais apoios e as principais dificuldades apresentados(as) pelo governo federal brasileiro perante os governos subnacionais. Considerando que o princípio de autonomia não se confunde com o de soberania, Yahn Filho aponta que os governos subnacionais podem sim desenvolver ações paradiplomáticas, pois tais iniciativas não se confundem com a política externa estatal. Em suas palavras:

[...] o fato de a Constituição Federal, em seu artigo 84, dar ao Presidente a competência privativa de exercer uma política externa não impede que haja uma paradiplomacia por parte dos estados e municípios, considerando a autonomia que lhes é dada pela própria CF, em seu art. 18. [...] Porém, o governo federal não tem a intenção de fazer esta interpretação, alegando que a paradiplomacia, ou qualquer política pública local de relações internacionais, afronta a Constituição (art. 84)

<sup>210</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 24 de abril de 2018 por Armando Gallo Yahn Filho, Professor de Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e pesquisador da área.

Essa postura do governo central retrata o fato de não ter ocorrido as mudanças necessárias ao marco jurídico brasileiro analisado anteriormente. Dando continuidade ao estudo de campo e similar ao caso argentino, as devolutivas ao estudo do Brasil mostraram ora a robustez em torno da mudança constitucional de 1988 e ora a manutenção da incerteza em torno das atividades internacionais subnacionais. Na mesma pergunta dirigida a Yahn Filho, Chyara Sales Pereira<sup>211</sup> nos diz o seguinte: “Não temos, por parte do governo federal, políticas de incentivos, sejam constitucionais ou não, para motivar e favorecer a atuação internacional, mas também não se (sic) fortes impedimentos.”. Embora enfatize o papel de apoio da SAF/PR, em seus dizeres, com exceção das operações de crédito, os governos subnacionais pouco ou nada dependem do governo federal, e nisso podemos incluir a Questão Constitucional: com ou sem marco jurídico as atividades internacionais de estados e municípios brasileiros continuarão a ser colocadas em prática.

Evidentemente que a nova Constituição de 1988 é um marco a ser considerado e por motivos já mencionados foi incluída em nossa análise. Todavia, para o caso brasileiro outros fatores, sobretudo das décadas de 1990 e 2000, parecem ter possuído um papel mais ativo em prol da internacionalização subnacional. Dito de outra maneira e parafraseando Mariano Alvarez<sup>212</sup>, a reforma constitucional no país realmente favoreceu o federalismo, mas promoveu mais um “empurrão psicológico” do que câmbios factuais. Considerando alguns pontos compilados na obra de Jacques Marcovitch e Pedro Dallari (2014), a projeção externa do país, o crescimento da economia, a própria abertura em meio à globalização e o incremento do regionalismo, mormente através do Mercosul, foram, em grande medida, maiores estimulantes e impactadores da inserção internacional dos governos subnacionais brasileiros. Em termos de relações internacionais, é o conjunto, e não somente a contestada descentralização política pós 1988, que nos leva a compreender o objeto de estudo escolhido.

### 5.1.3) Cooperação transfronteiriça e políticas de fronteira

Realizadas as considerações previstas, cabe agora caminhar para a averiguação da terceira variável de pesquisa, seja ela a dimensão de fronteira através da cooperação transfronteiriça. Em termos de literatura bibliográfica, o caso brasileiro parece seguir o mesmo caminho

---

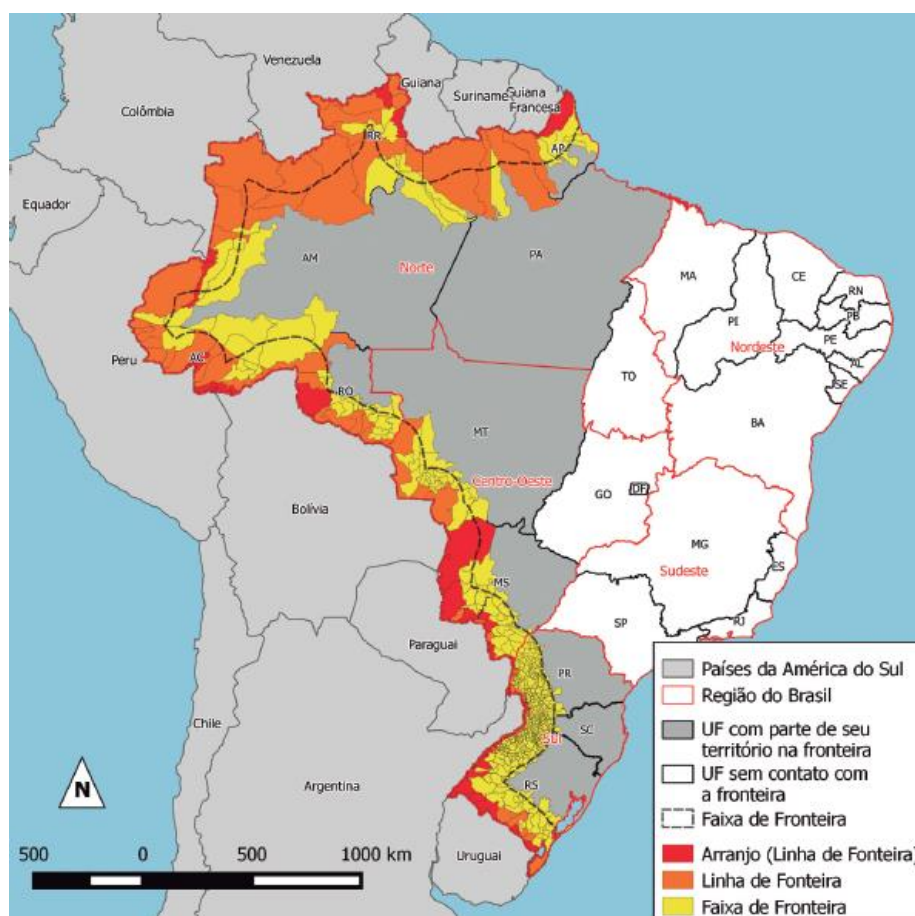
<sup>211</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 29 de julho de 2018 por Chyara Sales Pereira, Professora de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG), Superintendente de Relações Internacionais (2008-2010) e Chefe da Assessoria de Relações Internacionais do Governo de Minas Gerais (2011-2014).

<sup>212</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 31 de maio de 2017 por Mariano Alvarez, Professor Visitante do Instituto de Estudos Internacionais da Universidad de Chile, especialista em Paradiplomacia na Argentina e no Chile.

da Argentina, não há significativo conhecimento sistemático sobre a temática em termos internacionais se comparado às outras duas variáveis de pesquisa previamente selecionadas e analisadas. Todavia, cabe mencionar desde já que o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Ministério da Integração Nacional (MI) desenvolvem e possuem variados diagnósticos sobre as regiões de fronteira no Brasil e este é um ponto de destaque.

Nesse sentido destacamos os recentes e atualizados trabalhos organizados por Bolívar Pêgo et al (2017, 2018) e o livro *O Mercosul e as Regiões de Fronteira* organizado por Bruna Penha, Walter Desiderá Neto e Rodrigo Moraes (2017). Como é sabido, o Brasil possui um grande território e, conseqüentemente, uma considerável integração física com outros países da América do Sul. Através da Constituição de 1988 ficaram estabelecidas as noções de linha e faixa de fronteira, sendo a primeira concernente às cidades que estão nos limites com outros países e a segunda relativa a um corte de 150 quilômetros de distância em direção ao interior territorial abrangendo ainda mais outros municípios. A ilustração abaixo reflete tais explicações e nos mostra os três arcos de fronteira do Brasil: norte, centro e sul.

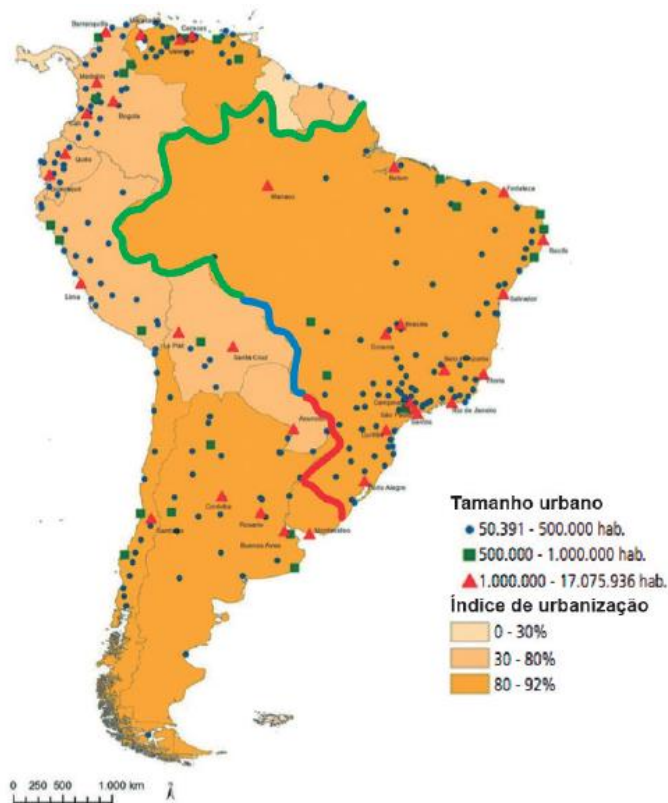
**Mapa 4 – A fronteira oeste do Brasil**



Fonte: Grupo Retis (2002 apud PÊGO et al 2017, p. 38)

Essa elevada extensão fronteiriça infere em uma grande heterogeneidade urbano-espacial, pois, já que o debate aqui centra-se na questão de integração, quanto mais espaços urbanos preenchidos existirem, maior será a busca por cooperação transfronteiriça. E nesse sentido o Mapa 5 abaixo nos mostra como a fronteira brasileira com os países adjacentes está distante dos grandes centros urbanos por questões de ocupação territorial histórica, a qual se centrou na faixa litorânea, e por limites físicos como a Cordilheira dos Andes e a Amazônia. A par dessas limitações, a fronteira oeste brasileira deve ser vista como ponto estratégico do país e a integração regional perpassa essa realidade. Mesmo com cidades de menores proporções, existem iniciativas e atividades que devem ser consideradas em nossos estudos.

**Mapa 5 – Distribuição espacial das cidades brasileiras**



Fonte: Circa (2000 apud PÊGO et al, 2017, p. 65)

Mantendo o mesmo padrão que a seção anterior, o intuito é apresentar uma grande parcela das iniciativas de cooperação transfronteiriça no Brasil, seja de forma direta por parte de seus estados federados e municípios ou através de instituições regionais ou bilaterais criadas para tal fim. Enfatizam-se: Conselho de Desenvolvimento e Integração do Sul (CODESUL), a Zona de Integração do Centro-Oeste da América do Sul (ZICOSUL), o Programa Fronteiras Abertas na Tríplice Fronteira, as esporádicas articulações no Grupo de Trabalho de



Integração Fronteiriça (GTIF) do FCCR e no Subgrupo de Trabalho 18 (SGT18) de Integração Fronteiriça no Mercosul, além da existência dos Comitês de Fronteira – também exemplificadores de consórcios municipais (LOSADA; SADECK, 2015) – e dos irmanamentos de cidades.

O CODESUL – também conhecido por Sistema CODESUL-BRDE (Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul) – foi instituído em 1961 e composto pelos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. Depois, em 1992, Mato Grosso do Sul ingressou no órgão, totalizando um quadro de quatro governos subnacionais membros e perfazendo fronteiras com Argentina, Bolívia, Uruguai e Paraguai. Seus objetivos principais são estudar os problemas regionais, formular diretrizes de desenvolvimento, estimular o intercâmbio econômico e propor estratégias de inserção sub-regional no processo de integração latino-americana (CODESUL, 2018; PRADO, 2010; REIS, 2007).

**Mapa 6 – Estados federados brasileiros membros do CODESUL**



Fonte: Câmara Municipal de Blumenau (2013)

O CODESUL tomou forma como uma das iniciativas mais pujantes de integração subregional, tendo trabalhos desenvolvidos no âmbito do Mercosul e até mesmo junto ao FCCR. Como é visível na imagem acima, é inevitável a relação fronteiriça entre esses estados federados e os outros países fundadores do bloco e assinantes do Tratado de Assunção em

1991. Servindo como um grupo de pressão para defesa de seus interesses (STUART, 2002), juntou esforços com a CRECENEA/Litoral, mas também teve suas limitações em virtude do não desenvolvimento do já citado Protocolo 23 de cooperação fronteiriça firmado entre Brasil e Argentina (DABÉNE, 2009). Além dessa parceria, mencionam-se as iniciativas em comum com outras organizações, a exemplo do ZICOSUL, da ABC e da Cooperação Andina de Fomento (CAF).

Ao longo do tempo as atividades praticadas por cada estado federado foram variando. Conforme aponta Daniel Ippolito (2017), Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina empreenderam iniciativas de cooperação bilateral, enquanto Mato Grosso do Sul não. Por seu turno, somente o Paraná buscou recursos junto ao FOCEM. Esse caminho também passou por processos de institucionalização internacional não se limitando ao Conselho apenas<sup>213</sup>. Mato Grosso do Sul criou uma Assessoria para Assuntos do CODESUL junto ao Gabinete do Governador, Paraná gerou a Secretaria Especial do Cerimonial e Relações Internacionais para lidar com assuntos do Mercosul, Rio Grande do Sul se fez representar por uma Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais, enquanto Santa Catarina instalou uma Secretaria Executiva de Articulação Internacional e tentou implementar cooperação com a Província de Misiones no setor energético (FRÓIO, 2015).

Em anos passados o CODESUL centrou-se em estabelecer parcerias para fortalecer setores chaves da sub-região, como o de vitivinicultura, propondo atividades de diálogo com empresas e fundações de pesquisa, estimulando o que Cristina Sydow (2012) denomina por Arranjos Produtivos Locais. Na página oficial no Facebook há publicações somente até janeiro de 2015 e em seu site oficial (CODESUL, 2018), mesmo com algumas indisponibilidades informacionais, constam atualizações realizadas até dezembro de 2017, demonstrando que neste período a organização estava em pleno funcionamento através de suas comissões. Dentre estas destacamos a existência de uma Comissão Permanente de Relações Internacionais criada pela Resolução 1.131 em 2012, denotando a preocupação do CODESUL em lidar com temáticas externas. Por parte dos estados brasileiros participantes da instituição, os resultados podem ser encarados como positivos, embora, em comunhão à CRECENEA/Litoral, tenha passado por períodos de estagnação e escassez de atividades,

---

<sup>213</sup> A criação de instituições voltadas ao âmbito internacional junto aos governos estaduais não é uma característica particular dos estados membros do CODESUL e se amplia para outros membros da federação, conforme pode ser visto no estudo de Liliana Fróio (2015, p. 129). Todavia, o intuito aqui é destacar o caso do Mato Grosso do Sul, o qual geriu um órgão específico de atuação voltado ao Conselho, e verificar que os quatro estados possuem um aparato institucionalizado e específico no trato das relações internacionais e, sobretudo, regionais. Em específico, a Secretaria Especial voltada a Assuntos Internacionais do Rio Grande do Sul foi pioneira e a primeira desse porte a ser criada no Brasil ainda no governo de Pedro Simon no fim da década de 1980 (RODRIGUES; KLEIMAN, 2007).

principalmente no início dos anos 2000 em decorrência da crise argentina (SALOMÓN; NUNES, 2007). Nas palavras de Mercedes Botto (2015, p. 186), as atividades do Fórum CODESUL/CRECENEA-Litoral foram se “opacando” com o tempo.

Junto ao Conselhos temos o já averiguado ZICOSUL, perfazendo duas das grandes iniciativas da paradiplomacia regional (MENDES; FIGUEIRA, 2017), como citado e cujos componentes brasileiros são os seguintes estados: Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Santa Catarina (vide Mapa 6 para verificação da posição geográfica dos mesmos). A novidade de membresia é Mato Grosso, pois os dois outros estados também fazem parte do CODESUL e já possuem um considerável histórico na temática de fronteiras. E é importante recordar o que já fora pontuado na seção anterior quando se discutiu o fato do ZICOSUL possuir atualmente uma agenda mais robusta e também voltada à cooperação comercial com a região do Oceano Pacífico, sobretudo com a China, o maior parceiro comercial brasileiro.

Em termos quantitativos, o Brasil é o país que possui o menor número de integrantes na organização, apenas três, os quais estão centrados em atividades de indústria eletrônica, metalúrgica, papelreira, têxtil e alimentícia, além de possuírem grande produção agrícola centrada na soja, no milho e no arroz (ZICOSUL, 2017). Há destaque para o Porto de Itajaí em Santa Catarina, um dos maiores em movimentação de contêineres e enfatiza-se o fato de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul serem dois estados integrantes da última formação do Capítulo Brasileiro dentro do FCCR (BRASIL, 2010).

A formação brasileira da ZICOSUL abrange estados membros dos arcos Central e Sul do país (vide faixas azul e vermelha no Mapa 5) e regiões consideradas periféricas, nas palavras de Fabricio Vázquez (2005), se considerarmos outros estados da federação com maiores recursos econômicos e faixas litorâneas, fatos demonstrativos de seus respectivos anseios em participarem de uma organização voltada à defesa de interesses específicos. Ou seja, é uma instituição operacionalizante a partir de governos subnacionais detentores de problemas comuns e cientes das próprias dificuldades encontradas perante seus próprios governos federais ou centrais.

Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, nos idos de 2010, não apresentavam nenhum órgão específico para assuntos internacionais. Em contrapartida este último era o único estado brasileiro a possuir um escritório de representação comercial no exterior, mais especificamente na Itália (BUENO, 2010, p. 254 e 320), além de ter criado uma assessoria voltada aos assuntos do CODESUL em 2002. Até recentemente, no estado mato-grossense só havia órgão não-exclusivos voltados às relações internacionais (FRÓIO, 2015) e direcionados à inserção externa empresarial e industrial no setor de comércio exterior.

A questão de limites fronteiriços é central para ambos e a cada dia há mais interesse pela matéria, a exemplo do recém-criado Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos na Universidade Federal de Grande Dourados (UFGD), no Mato Grosso do Sul, com linhas de pesquisa denominadas “Fronteiras, Desenvolvimento e Integração Regional” e “Direitos Humanos, Cidadania e Fronteiras”.

Podemos dizer que a inclusão e o debate acadêmico sobre a temática, além do desenvolvimento de políticas voltadas a ela, são praticamente uma obrigatoriedade aos estados por não possuírem limites marítimos e por vezes terem que abrir iniciativas fora do eixo central de integração do Mercosul, a exemplo do ZICOSUL em si (VÁZQUEZ, 2005). Para Mato Grosso do Sul, por exemplo, é da comunhão do fator fronteiriço, dos fatores produtivos e do posicionamento estratégico do estado de onde provém sua inserção internacional mais significativa (PRADO, 2013). Nesse caso o ZICOSUL aparenta ser uma iniciativa até mais destacada do que a integração mercosulina, conforme enfatiza Ricardo Senna<sup>214</sup> quando arguido sobre as organizações subnacionais do Mercosul: “São instituições pouco conhecidas. Não se sabe sua função. O Mato Grosso do Sul tem participado mais das reuniões do ZICOSUR [L], principalmente, em função do interesse em consolidar uma rota bioceânica.”. O caso de Santa Catarina já foi comentado anteriormente, cabendo eludir seu pioneirismo internacional se comparado com os outros dois membros do ZICOSUL, principalmente pelo contato direto com o território argentino e especificamente com a Província de Misiones iniciado ainda na década de 1990.

Já em relação ao Programa Fronteiras Abertas na Tríplice Fronteira houve destaque para o Brasil, desde o princípio apontado como o país prioritário, tendo sido a região do estado do Paraná a escolhida para fomentar vínculos com Misiones, na Argentina, e Alto Paraná, no Paraguai. Segundo Silvia Marteles (2009), essa área fronteiriça detinha três condições fundamentais para o desenvolvimento da iniciativa cooperativista:

Por um lado, trata-se de uma região particularmente dinâmica em termos demográficos, econômicos e culturais. Por outro, a região forma parte de três dos quatro países [originários] do Mercosul [...] Por último, apesar de existirem algumas tensões entre as relações dos três países, trata-se de uma região fronteiriça pacífica e com vontade de compartilhamento de melhoria. (MERTELES, 2009, p. 13, tradução nossa)

Enfatiza-se o intercâmbio empresarial liderado pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) do Paraná, o estímulo a atividades acadêmicas envolvendo cooperação transfronteiriça e a ampliação do rol do projeto para outras regiões, a

---

<sup>214</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 24 de abril de 2018 por Ricardo Senna, Secretário-Adjunto de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar do Governo de Mato Grosso do Sul.

exemplo de Mato Grosso do Sul, além do aumento do irmanamento entre cidades. Embora o Programa tenha alcançado parcerias com o FCCR, ao longo dos primeiros anos possuiu certas dificuldades operacionais e seus sucessos foram pontuais. Para o caso brasileiro que aqui nos compete, destaca-se o papel da cidade de Foz do Iguaçu, na qual o Parque Tecnológico de Itaipu (PTI) abrigou algumas iniciativas do SEBRAE, a tentativa de busca por parcerias com os estados membros do CODESUL e com municípios do oeste do Paraná (RHI-SAUSI; ODDONE, 2009), na região da cidade de Cascavel.

Por sua vez, para o caso do GTIF criado em 2008 no âmbito do FCCR, destacam-se a participação das seguintes partes brasileiras: a associação municipal CNM e os estados federados do Paraná e Rio Grande do Sul encarregados de representar o Brasil junto ao Grupo (FCCR, 2008, 2009). As cidades de Bagé e Santa Vitória do Palmar, ambas governos locais membros do FCCR, foram apontadas como atores focais no já citado Projeto de Governança Fronteiriça entre o Foro e a AECID, enquanto Foz do Iguaçu foi designada como representante do referido projeto junto ao COMUM e mais três cidades – Santana do Livramento, Uruguaiana e Ponta Porã – inseriram-se nos arcos de fronteira para realização das atividades (CANESSA, 2016, FCCR, 2010). Pelotas e Dourados tiveram importantes participações por parte de suas universidades, UFPel e UFGD, na consecução do GTIF, o qual já mostrou sinais de enfraquecimento acentuado a partir de 2014. Com o definhamento e a estagnação do FCCR, o próprio Grupo foi sofrendo certas paralisias, estendendo-se a outros órgãos como o SGT 18 e o GAHIF, para os quais o caso brasileiro não se diferencia do argentino analisado na Seção 4.

De modo distinto, no FOCEM (2018) atividades voltadas à integração fronteiriça tiveram maiores resultados ao longo do tempo. Além do projeto majoritariamente argentino “Vínculo de Interconexão em 132 kV ET Iberá – ET Paso de los Libres Norte” abrangendo a cidade brasileira de Uruguaiana, enfatizamos o Programa “Saneamento Urbano Integrado” entre os municípios de Aceguá, no Brasil, e seu homônimo, no Uruguai, para implementação de obras de estrutura hídrica. Também devemos mencionar a “Ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Ponta Porã” no Mato Grosso do Sul. Não se trata de atividade transfronteiriça, mas apresenta pontos importantes nesse sentido, porque objetiva fortalecer a rede de esgotos e o tratamento de águas da cidade que faz fronteira com Pedro Juan Caballero, no Paraguai.

De maneira similar à Argentina, para o Brasil a existência dos Comitês de Fronteira representa, nos dizeres de Tullo Vigevani e Karina Mariano (1997, p. 32), “[...] órgãos fundamentais para a coordenação satisfatória do processo integrativo, servindo como principal

canal de articulação institucional entre os Poderes locais e o federal.”. Ainda assim, no país existem os comitês estaduais de fronteira criados em 2004 com objetivo de identificar e focar problemas e oportunidades nas faixas de fronteira estatais, a exemplo do plano desenvolvido por Mato Grosso do Sul (PÊGO et al, 2017).

O estabelecimento dos comitês estaduais ocorreu no período inicial do governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no qual se iniciou com maior ênfase a implementação de iniciativas subnacionais para com as diretrizes de política externa brasileira (MIKLOS, 2011). Foi nesse contexto que, em 2003, surgiu o Comitê de Articulação Federativa (CAF) justamente para gerar um encontro de agendas e fortalecer as capacidades municipais perante instâncias governamentais nacionais. Todavia, não logrou êxito, conforme apontam Eduardo Grin e Fernando Abrucio (2018, p. 18):

[...] a forma de cooperação territorial instituída pelo CAF não foi exitosa para promover capacidades estatais nos municípios por sua falta de poder intragovernamental. A proposta para a cooperação federativa não logrou êxito sustentável, apesar de ter obtido alguns resultados positivos. A inovação inicial não resistiu à fragilidade de uma arena sem poder transversal sobre os ministérios e a lógica setorial dos sistemas nacionais, que é mais forte do que fóruns federativos territoriais.

A citação nos mostra, corroborando argumentos defendidos na tese, como torna-se difícil a consecução de instituições que abrangem diferentes níveis governamentais e procuram estabelecer iniciativas com trabalhos interconectados. Contudo, essa dinâmica não incide na falta de importância dos Comitês de Fronteira municipais brasileiros, dentre os quais podemos mencionar os seguintes (VIGEVANI; MARIANO, 1997; BAQUERO, 2011; CALLEJA; SAFAROV, 2007; SOUZA, 2010):

- 1) Com Uruguai: Livramento-Rivera, Jaguarão-Rio Branco, Chuí-Chuy e Quaraí-Artigas, localizadas no Rio Grande do Sul;
- 2) Com Argentina: Uruguayana-Paso de los Libres (Rio Grande do Sul), Foz do Iguaçu-Puerto Iguaçu (Paraná) e Dionísio Cerqueira/Barracão-Bernardo de Irigoyen (Santa Catarina e Paraná);
- 3) Com Paraguai: Guairá-Salto do Guairá e Foz do Iguaçu-Ciudad del Este, localizadas no Paraná;
- 4) Com Bolívia: Corumbá-Ladário-Puerto Suárez-Puerto Quijarro (Mato Grosso do Sul).

Existem ainda algumas iniciativas fronteiriças similares às supramencionadas com Colômbia e Guiana. Políticas ministeriais mais recentes, sobretudo a partir de 2016, tentaram colocar mais em pauta a questão da segurança fronteiriça, aumentando o diálogo com órgãos

como Polícia Federal e Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). Além da extensa faixa territorial com outros países, principalmente no arco norte do Brasil, mas que se estende a outras regiões, há uma visão da fronteira como coisa ruim, não sendo vista como integração na América do Sul e sim como um aspecto inerente ao tráfico de drogas, contrabando e imigração ilegal<sup>215</sup>. Tal visão relacionando a fronteira como rota de ameaças acaba por minar iniciativas de cooperação transfronteiriça em muitos casos, seja por parte do governo federal e por parte de determinados governos subnacionais. Como consequência, o debate em torno da temática envolvendo a inserção internacional subnacional sofre impacto e por vezes carece de maior vigor se comparado às outras variáveis aqui selecionadas para estudo.

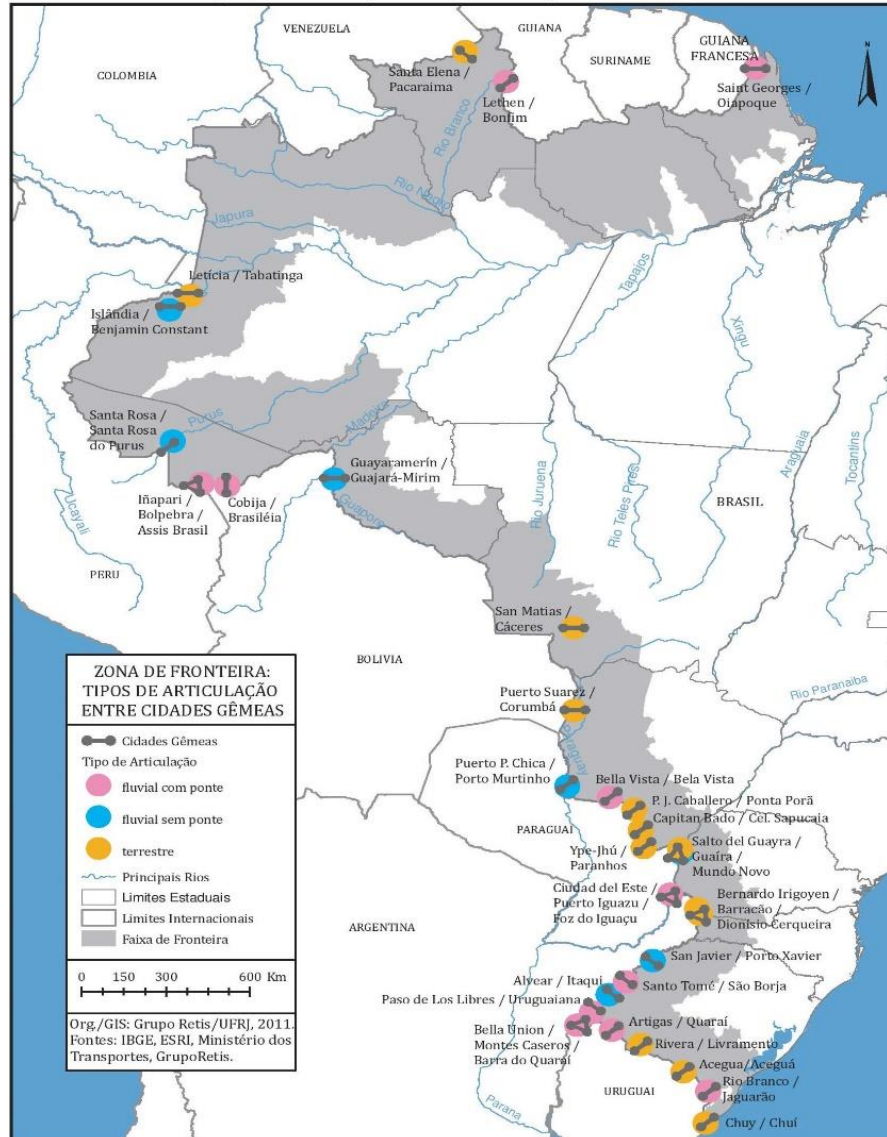
Já os irmanamentos brasileiros realizados entre governos locais ocorrem com certa amplitude, havendo atualmente cerca de 30 iniciativas de cidades-gêmeas (PÊGO et al, 2017).

---

<sup>215</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 18 de outubro de 2016 em Brasília por Bolívar Pêgo Filho, Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) com pesquisas voltadas à área de Integração Fronteiriça.

## Mapa 7 – Cidades gêmeas na fronteira brasileira

### Zona de fronteira: tipos de articulação entre cidades gêmeas



Grupo Retis, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Mapa original (base cartográfica com generalização; algumas feições do território não estão representadas em detalhe; Chile, Equador e Peru não estão integralmente representados ou cotados; as Unidades Federativas do Brasil não estão cotadas).

Fonte: RETIS (2011)

Vê-se claramente a existência predominante de irmanamentos no arco sul do país, o que deve ser considerado positivo se tomarmos em consideração as fronteiras com os países fundadores e membros plenos do Mercosul (Venezuela encontra-se suspensa e Bolívia está em processo de adesão formal). Mais da metade das cidades-irmãs faz parte dos estados federados membros do CODESUL. Ressalta-se que somente a formalização do irmanamento não significa necessariamente um maior contato intermunicipal, há diferentes tipos de articulação, conforme pode ser visto no Mapa 7. Cada realidade é muito particular e distinta. E a integração regional não significou em alguns casos o fomento das relações municipais



transfronteiriças, mostrando carências de legislação e proeminência dos interesses estatais, conforme aponta Maristela Ferrari (2013, p. 97, grifo nosso), autora que inclusive analisa o caso envolvendo Santo Antônio do Sudeste e San Antonio:

Analizando as cidades gêmeas Dionísio Cerqueira/Barracão/Bernardo de Irigoyen e San Antonio/Santo Antonio do Sudoeste, observa-se que embora a integração regional tenha avanços importantes, em muitos aspectos ela ainda não reconhece as interações transfronteiriças historicamente tecidas pelos sujeitos fronteiriços, habitantes das zonas de fronteira. [...] **os fronteiriços têm percebido que os Estados nacionais chegam com forças renovadas impondo um controle muito mais rigoroso sobre as interações na escala local, [...] No discurso dos fronteiriços a integração regional impôs controles muito mais rígidos que no passado, e ao invés de uni-los os separam.** A título de exemplo, podemos tomar as cidades gêmeas de *San Antonio/Santo Antônio do Sudoeste*, onde o controle sobre a mobilidade geográfica entre aquelas cidades tem sido por vezes fechado ou então se estipulam horários de funcionamento, como ocorreu em 2007, quando o controle fiscal passou a funcionar das 7 às 19 horas e não mais 24 horas como era no passado.

Outro caso merecedor de menção é o irmanamento entre as cidades homônimas de Aceguá no Brasil e no Uruguai. Paula Losada relatou o caso em entrevista concedida à tese:

No sul do país tem uma cidade que chama Aceguá, pertencida a Bagé...ela é gêmea com uma cidade no Uruguai com o mesmo nome. Por quê? Porque é a mesma cidade, na verdade. A fronteira passou no meio. [...] A fronteira é uma rua, não tem nada, não tem chancela, é livre. Eles fizeram um projeto para o FOCEM de compartilhamento de saneamento, eles conseguiram fazer o projeto e captar os recursos? Não conseguiram... Por quê? Porque o esgoto não pode ir de um país para outro, não poderia ter um único sistema. [...] a legislação simplesmente não permite. Você vê que não é falta de dinheiro...é mais que isso. Porque não tem um marco jurídico adequado e não pode ser um tratado internacional.<sup>216</sup>

Muito embora esses casos supracitados tenham suas realidades particulares, eles mostram certas marcas da integração mercosulina centrais para nossa argumentação. Cidades situadas nas zonas de fronteira são o ponto mais crucial das políticas de cooperação transfronteiriça e evidenciam, em contrapartida, a frágil estrutura do Mercosul nesse sentido. Notamos que iniciativas de menores proporções geográficas como o CODESUL e a ZICOSUL desenvolvem atividades que poderiam ser incluídas no bloco regional. Atividades pontuais e bilaterais, como os Comitês de Fronteira, parecem muitas vezes se sobreporem às ações integracionistas, incluindo o próprio FCCR. Por fim, a falta de legislação e o predomínio da característica intergovernamental do Mercosul minam alguns laços identitários e historicamente construídos por governos locais que possuem, nas fronteiras, suas políticas cotidianas. O Mercosul sabe da centralidade da temática para nossa região e há bastante debate sobre a mesma, basta verificar sua constante presença nas pautas de reuniões das

<sup>216</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 20 de julho de 2017 via Skype por Paula Losada, Assessora Especial da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República do Brasil (SAF/PR) entre 2006 e 2016.

Mercocidades e do FCCR. Entretanto, somente o discurso não é garantidor de políticas práticas relativas à cooperação transfronteiriça.

#### 5.1.4) Cooperação Internacional Descentralizada e funcionalismo público municipal

Cabe agora analisar a última variável de pesquisa, procurando verificar o seguinte questionamento: como os governos subnacionais estão se organizando internamente e formalizando suas inserções internacionais? Já existem estudos doutorais sobre a formalização de estruturas burocráticas nos estados federados brasileiros, destacando-se os trabalhos de Ironildes Bueno (2010), Liliana Fróio (2015), Francisco Gomes Filho (2011), José Nelson Bessa Maia (2012) e José Ricardo Martins (2017). Procuramos analisar o caso das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRIs) ou órgãos similares levando em consideração a pesquisa intitulada “O ‘empoderamento’ dos governos locais e a constituição das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRI): um mapeamento no Brasil” (LAISNER, 2014)<sup>217</sup>, a qual atualizou estudos prévios realizados pela CNM (2011).<sup>218</sup>

Consoante a Tullo Vigevani et al (2006), a criação de Secretarias Internacionais em municípios e governos estaduais brasileiros começou a ganhar força na década de 1980, justamente pelo processo de redemocratização pelo qual passava o país. Na década seguinte, especificamente em 1993, Rio de Janeiro e Porto Alegre geraram seus departamentos internacionais como reflexo da Eco 92 e do Fórum Social Mundial (FSM) então realizados nas cidades, respectivamente (CNM, 2011), tornando-as pioneiras nessa agenda. Em 1994 Campinas e Belo Horizonte seguiram o mesmo caminho, ocorrendo o mesmo com Santo André e Maringá em 1997. Logo após, na década de 2000 houve um aumento considerável do número de cidades que passaram a contar com órgãos específicos de internacionalização, destacando-se São Paulo, Salvador, Vitória, Recife, Curitiba, Belém, etc.

Segundo Regina Laisner (2014), até 2008 existiam órgãos internacionais próprios em apenas cerca de 30 municípios brasileiros, um número reduzido se levarmos em conta o escopo total de 5.562 à altura. Em outra abordagem envolvendo os anos 2007 e 2008, Carlos

---

<sup>217</sup> O autor fez parte do projeto de pesquisa de Regina Laisner (2014) junto ao Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (NEPPs) da Universidade Estadual Paulista (UNESP/Franca) e atualiza aqui resultados previamente publicados em artigo (JUNQUEIRA, 2015).

<sup>218</sup> Também deve ser mencionado o trabalho recente e de extrema valia para a temática das SMRIs brasileiras desenvolvido pelo Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais (FONARI), atualmente liderado pela cidade de Porto Alegre, e que vem estimulando a tentativa de se estabelecer maior diálogo entre pesquisadores e gestores públicos da área. Mais informações podem ser encontradas diretamente no site oficial do Fórum: <<https://blogfonari.wordpress.com>>.

Milani e Maria Clotilde Ribeiro (2011) apontam a existência de 29 estruturas formais de relações internacionais em municípios do Brasil, enquanto outros 22 realizavam inserção externa sem estruturas institucionais próprias e específicas para a atividade. Abaixo são apresentados os dados mais recentes referentes ao período de 2009 a 2012 das 31 cidades:

**Quadro 24 – Quadro resumitivo das SMRI brasileiras**

<b>Município</b>	<b>Ano de criação da SMRI</b>	<b>Organograma</b>
<b>Mauá</b>	-	Diretoria
<b>Contagem</b>	-	Gerência de Cooperação
<b>Brasília</b>	-	Coordenadoria
<b>Fortaleza</b>	-	Coordenadoria
<b>Rio de Janeiro</b>	1993	Coordenadoria
<b>Porto Alegre</b>	1993	Gerência
<b>Campinas</b>	1994	Diretoria
<b>Santo André</b>	1997	Departamento
<b>Maringá</b>	1997	Conselho
<b>São Paulo</b>	2001	Secretaria
<b>Jundiaí</b>	2001	Conselho
<b>São Carlos</b>	2001	Assessoria
<b>São Vicente</b>	2001	Diretoria
<b>Curitiba</b>	2001	Secretaria
<b>Belo Horizonte</b>	2005	Secretaria Adjunta
<b>Vitória</b>	2005	Assessoria
<b>Suzano</b>	2005	Diretoria
<b>Itanhaém</b>	2005	Conselho
<b>Itu</b>	2005	Secretaria
<b>Diadema</b>	2005	Assessoria
<b>Guarulhos</b>	2005	Coordenadoria
<b>São José do Rio Preto</b>	2005	Departamento
<b>Santos</b>	2005	Assessoria
<b>Foz do Iguaçu</b>	2005	Secretaria
<b>Recife</b>	2005	Coordenadoria
<b>Camaçari</b>	2005	Secretaria
<b>Osasco</b>	2007	Coordenadoria
<b>São Bernardo do Campo</b>	2007	Secretaria
<b>Salvador</b>	2008	Assessoria
<b>Florianópolis</b>	2009	Secretaria
<b>Rio Branco</b>	2009	Coordenadoria

Fonte: Elaboração própria com base em Laisner (2014)

O primeiro ponto a se mencionar é que todas as cidades brasileiras fundadoras da Rede Mercocidades estão listadas acima: Brasília, Florianópolis, Porto Alegre, Curitiba, Rio de Janeiro e Salvador. Ainda assim, Belo Horizonte, Guarulhos e Fortaleza faziam parte da

última configuração do Capítulo Brasileiro junto ao FCCR. Do mesmo modo que o caso argentino, também aqui há uma correlação entre a institucionalização internacional no quadro da prefeitura e a participação em fóruns regionais, podendo ser caracterizadas como diretamente proporcionais.

Houve descontinuidade ou extinção do quadro internacional de algumas prefeituras: Camaçari, Salvador, Fortaleza e Guarulhos. Como resultado da pesquisa de campo realizada pelo autor nos últimos anos (2016-2018) <sup>219</sup> e na tentativa de se estabelecer diálogo com gestores municipais, houve a manutenção das SMRIs em vários casos. Porto Alegre, Belo Horizonte, Santo André e São Paulo merecem destaque por terem exercido o cargo de Secretaria Executiva das Mercocidades ao longo dos últimos períodos, além de possuírem participação ativa na Rede e contar com histórico de apoio junto ao Programa URB-AL. Há uma concentração das SMRIs nas regiões sudeste e sul, podendo ser incluídas nessa última os casos recentes de Aceguá, Bagé, Canoas e Duque de Caxias, contando com uma Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Cooperação Internacional, Diretoria de Cooperação Internacional, Coordenadoria de Relações Internacionais e Subsecretaria de Captação de Recursos e Relações Internacionais, respectivamente. Nos contatos estabelecidos pelo grupo de pesquisa de Regina Laisner (2014) com os municípios elencados no Quadro 24, somente Rio Branco na região norte proveu uma devolutiva. Na região Centro-Oeste não foram localizadas SMRIs ou suas equivalentes e no Nordeste apenas o quadro internacional de Recife persistia com maior regularidade, podendo ser incluída mais recentemente nesse rol a cidade de Fortaleza com a existência de uma Coordenadoria Especial de Relações Internacionais e Federativas.

Com o levantamento de dados feitos a partir da página *web* das Mercocidades e dos sites oficiais das prefeituras municipais, verificou-se que, do total de 85 cidades brasileiras participantes da Rede, 30 possuem ou já possuíram algum quadro institucional próprio voltado ao internacional. <sup>220</sup> Do Quadro 24, Jundiá, Itanhaém, Itu e Rio Branco, embora possuam órgãos internacionais, não participam das Mercocidades e não fazem parte do Capítulo no FCCR.

---

<sup>219</sup> São registradas aqui informações provindas de pesquisas acadêmicas (CNM, 2011, LAISNER, 2014), do site do FONARI e de estudo de campo. Os dados advêm de falas e escritos de Glécio Rodrigues, Eduardo Mancuso, Daphne Besen, Sinoel Batista, Rodrigo Perpétuo, Rodrigo Corradi, Patrícia Laczynski, Leonel Leal, Kjeld Jakobsen e Jeroen Klink elencados ao final da tese na lista de entrevistas e questionários.

<sup>220</sup> No Apêndice F consta uma tabela contendo o mapeamento dos 85 governos locais membros da Rede Mercocidades, na qual são pontuados seus estados, ano de entrada na instituição, funcionário responsável pela participação na instituição e seção governamental correspondente. As 29 cidades cujos nomes estão destacados em negrito compreendem aquelas com burocracia específica voltada ao tema do externo ou internacional. Inúmeras informações do site da Rede estão incompletas, sendo que o autor procurou adensar resultados de pesquisas acadêmicas prévias para tornar o quadro mais íntegro.

Se considerarmos o total de mais de 5.560 municípios brasileiros, é ínfima a parte que participa das Mercocidades e menor ainda aqueles que possuem uma SMRI ou órgão semelhante na administração pública. Outro aspecto valoroso de apontamento reside na dificuldade de integrar as diferentes regiões brasileiras junto à Rede: a grande maioria dos seus membros concentra-se no Sudeste e Sul do país, sendo este último responsável por 27 cidades do total de 85, ou seja, cerca de 1/3 corresponde somente aos estados de Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul. Não há representantes do Norte e poucos casos tanto do Nordeste quanto do Centro-Oeste.

Para os governos subnacionais, a integração regional é uma ferramenta de distintas proporções e diferentes prioridades, sendo o aspecto territorial um ponto crucial para se pensar nesse tocante. Tem-se 17 cidades gaúchas na Rede, um número expressivo, justamente porque conforma uma proximidade com outros países membros do Mercosul. Casos, como os de Osasco, Guarulhos e Canoas representam os anseios e as identidades de cidades consideradas periféricas<sup>221</sup>, estando geograficamente próximas das capitais, mas sem o mesmo porte de inserção externa.

Além disso, a formação de SMRIs no Brasil passa diretamente pelo crivo do porte econômico e político municipal: o destaque ainda reside nas capitais – Porto Alegre, Rio de Janeiro, São Paulo, Vitória, Recife, Fortaleza, Belo Horizonte, Curitiba, Brasília –, as quais vem consolidando essa área em nosso país. Mesmo assim, essa internacionalização de grandes cidades não significa necessariamente uma maior inserção no rol da integração mercosulina, havendo variações. Por exemplo, enquanto Porto Alegre foi membro fundador das Mercocidades, tendo retomado papel atuante em suas instâncias diretivas desde 2013, e manteve participação ativa no FCCR em anos recentes<sup>222</sup>, de outro modo o Rio de Janeiro “[...] não é um membro muito ativo”<sup>223</sup> na Rede.

Há também casos de cidades que estão incluídas no rol de participantes, mas não colaboram financeiramente com a instituição e não possuem quadros burocráticos específicos para a área internacional, não passando meramente de certa formalidade. A geração de SMRIs no Brasil é uma realidade muito recente que começou a ser tratada com maior destaque hodiernamente. Os resultados de pesquisa encontrados aqui corroboram apontamentos

---

<sup>221</sup> Tal realidade faz parte de um movimento mais amplo e global representado pelo Fórum de Autoridades Locais de Periferia (FALP), uma Rede composta por cerca de 250 governos locais de mais de 30 países cuja proposta é o intercâmbio de cooperação entre cidades inseridas em áreas metropolitanas.

<sup>222</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 28 de agosto de 2018 por Rodrigo Corradi, Diretor de Articulação Institucional e Relações Internacionais da Prefeitura de Porto Alegre.

<sup>223</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 12 de abril de 2018 por um(a) funcionário(a) anônimo(a) da equipe de Relações Internacionais do município do Rio de Janeiro.

realizados anteriormente na Seção 3. No geral são os interesses políticos específicos – vide questão mencionada do FALP –, as questões de cooperação transfronteiriça ou de proximidade geográfica para com países membros do Mercosul e a projeção internacional de grandes cidades e capitais os principais fundamentos que relacionam a criação das SMRI no Brasil com a participação local nas Mercocidades. Cabe agora verificar alguns casos particulares conforme exposto no Quadro 23.

## 5.2 A internacionalização subnacional no Brasil: retratos sobre o Mercosul

Seguindo o mesmo padrão da seção anterior, o objetivo desta última subseção é fazer uma análise com recorte mais específico sobre a atuação internacional de municípios e estados federados brasileiros com maior aspecto valorativo à pesquisa, seja pelo destaque de suas atividades externas no geral, nas Mercocidades ou até mesmo no FCCR, procurando adensar estudos bibliográficos, informes de gestão e principalmente resultados da pesquisa de campo realizada pelo autor. Aqui também nossa averiguação leva em consideração três aspectos centrais para cada governo subnacional, sejam eles:

**Quadro 25 – Elementos de análise dos atores subnacionais brasileiros**

Elemento inicial e objetivo (1)	Quais os interesses do governo subnacional em iniciar suas internacionalizações? E por que o aspecto regional via Mercosul tornou-se um canal de participação?
Elemento processual e subjetivo (2)	A partir dos interesses e, se existentes, quais valores coletivos foram propostos pelo governo subnacional? Ou seja, buscou-se uma identidade entre seus semelhantes?
Elemento consecutivo e comparativo (3)	Realizadas as duas considerações acima, quais foram as expectativas (ideal) e as limitações (real) encontradas pelo governo subnacional na internacionalização realizada via Mercosul?

Fonte: Elaboração nossa

Ao todo serão considerados dezenove governos locais – inclusas três associações municipais – e cinco estados: ABM, Bagé, Belo Horizonte, CNM, Contagem, FNP,

Guarulhos, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Rio Grande, Salvador, Santo André, São Paulo e Uberlândia para o primeiro grupo e Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo para o segundo.<sup>224</sup> Pelos pontos apresentados na Seção 3, os governos locais proporcionam aspectos mais valorativos à nossa pesquisa por apresentar maior inserção nos estudos de caso, embora a inclusão de alguns governos estaduais dão mais sustentação às investigações.

### 5.2.1) Guarulhos

**Quadro 26 – Elementos de análise de Guarulhos**

Elemento inicial e objetivo (1)	interesse em projetar internacionalmente a cidade, tendo sido eleitas as Mercocidades como uma via central para tal anseio em virtude da importância da região à CRI
Elemento processual e subjetivo (2)	busca por valores identitários/políticos entre cidades de médio porte presente em grandes centros urbanos e através das Mercocidades com pautas específicas voltadas às áreas democráticas e sociais
Elemento consecutivo e comparativo (3)	consolidação do município como um dos mais atuantes e mais internacionalizados do Brasil e da região, sendo exemplo de gestão na Rede, limitações encontradas no Mercosul e no FCCR pela ausência de visibilidade do primeiro e pelo esvaziamento político do segundo

Um dos objetivos da inserção internacional de Guarulhos, localizada na Grande São Paulo e com uma população de aproximadamente 1,5 milhão de pessoas, era justamente passar uma mensagem ao mundo de que a cidade representa muito mais do que o Aeroporto Internacional de Cumbica, o maior da América do Sul, conforme aponta Fernando

<sup>224</sup> Ao longo da seção os atores subnacionais não são apresentados em ordem alfabética, e sim segundo critérios do estudo de campo do próprio autor, não havendo influência nos resultados apresentados. As cidades de Córdoba, Contagem e Rio Grande e os estados de Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul foram agrupadas em um único tópico porque, em comparação ao restante, a coleta de informações foi mais específica e pontual, não havendo necessidade de pontuá-las individualmente para evitar sucessivas quebras na leitura.

Santomauro (informação verbal) <sup>225</sup>, cujo trabalho à frente da Coordenadoria de Relações Internacionais (CRI) da Prefeitura entre 2009 e 2016 tornou-se exemplo de referência internacional em gestão municipal. Guarulhos buscou solidificar um movimento municipalista voltado a suas semelhantes, ou seja, cidades periféricas localizadas no entorno de grandes centros urbanos, algo similar ao que ocorreu em Morón e Quilmes na Argentina, citando casos análogos. A título de curiosidade, Guarulhos é a maior cidade não capital do Brasil.

Embora a Coordenadoria tenha sido criada em 2005 para substituir a Secretaria-Adjunta de Cooperação e Captação de Recursos (2001-2005), foi justamente no período citado da gestão de Santomauro que a cidade imprimiu uma série de ações externas. Tais atividades estão compiladas no *Balanço 2000-2016* (COORDENADORIA..., 2016), no qual se destacam as seguintes:

- Recepção de mais de 68 visitas de delegações estrangeiras de 34 países;
- Participação em sete projetos que movimentaram aproximadamente 12 milhões de reais, financiando a cooperação técnica internacional;
- Filiação às Redes Metrópolis, Cidades Educadoras (sediada em Barcelona), Fundo Mundial para o Desenvolvimento das Cidades (sediada em Paris), FALP, FAL, ICLEI e CGLU;
- Organização de rodadas de negócio em parceria com várias instituições, incluindo o Mercosul;
- Fundação e presidência do FONARI; e
- Atração de grandes eventos como a recepção da seleção iraniana na Copa do Mundo de 2014 e organização de Seminários Internacionais de Educação (2013-2014).

Cada um dos pontos supramencionados tem sua importância para a cidade, mas destacamos dois deles que se relacionam: os projetos e a permanência em redes de cidades e fóruns (SAIFI, 2013). Guarulhos se inseriu em iniciativas da URB-AL envolvendo as Redes 10, 12 e 14 – Combate à Exclusão Social, Microcrédito e Segurança Urbana Cidadã, respectivamente – (FOLLI; LIMA, 2009), participou via CGLU com ações para com cidades de Moçambique, implantou junto a Seine-Saint Denis (França) e Maputo e Matola (Moçambique) políticas relativas à gestão de resíduos sólidos em parcerias com a SAF/PR e a ABC e até mesmo recebeu financiamento não reembolsável da Organização Pan-Americana de

---

<sup>225</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 17 de fevereiro de 2017 em São Paulo por Fernando Santomauro, Coordenador de Relações Internacionais da Prefeitura Municipal de Guarulhos (2009-2016), Ex Presidente do Fórum Nacional de Gestores e Dirigentes Municipais de Relações Internacionais (FONARI). Áudio original disponível.



Saúde (OPAS) e da Organização Mundial da Saúde (OMS) para realização do plano “Rostos, Vozes e Lugares” no estímulo aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

Ainda nesse rol dos projetos, vale destacar o grande vínculo estabelecido com as Mercocidades, tendo sido integrada por Guarulhos ainda em 1999. Em comemoração aos 20 anos da Rede, em 2015, o próprio Fernando Santomauro disse que ela carregava o benefício de ter aglutinado interesses específicos das cidades voltadas ao fortalecimento da democracia e da inclusão social. Isso se relaciona diretamente com o que o gestor nos disse em entrevista a respeito da conjuntura política no início dos anos 2000 aqui no Brasil. Entre 2001 e 2016, período em que existiu um quadro burocrático internacional no município, Guarulhos teve como prefeitos Elói Pietá e Sebastião Almeida, ambos do Partido dos Trabalhadores (PT). Nos idos de 2005, Santomauro disse que o próprio partido desenvolvia cursos de formação em relações internacionais para gestores, corroborando argumentos aqui defendidos a respeito da importância da variável política e partidária para entender o movimento de internacionalização subnacional. Para Marina Morais de Andrade<sup>226</sup>, por exemplo, o auge do movimento de internacionalização subnacional em nossa região deu-se sobretudo nos anos 2000, período de “[...] ascensão de partidos de esquerda”.

Projetos como o “E + D” (Direitos Humanos: Estado e Sociedade Civil, Construção de Cidadania), “Guarulhos Semeando o Futuro”, Laboratório de Políticas Locais e Perfis Econômicos (COORDENADORIA..., 2016) tiveram, em diferentes escalas, o suporte das Mercocidades, principalmente pela imersão da cidade nas UTs, consideradas por Santomauro como os grandes méritos da Rede, sejam elas a de Desenvolvimento Econômico Local, Direitos Humanos, Economia Social e Solidária, Gênero, Educação dentre outras, além da participação no Conselho Diretivo e no Grupo de Deficiência e Inclusão (LIMA, 2017, MERCOCIDADES, 2010, 2012, 2016).

Então, podemos afirmar que os vínculos políticos aliados à construção da CRI, o desenvolvimento de projetos com seu apoio e o enfoque dado à cooperação Sul-Sul a partir de 2011 fez com as Mercocidades se tornassem um dos eixos centrais de atuação internacional de Guarulhos. A par dos benefícios citados, vale dizer também que na visão de Santomauro a Rede possui um problema, qual seja a carência de seu entendimento por parte dos prefeitos e prefeitas. Andrade também afirmou no questionário algo similar: já que as Mercocidades possuem maior nível de autonomia frente aos governos centrais, muitas vezes os entraves ocorrem no próprio nível local, uma vez que há por vezes desconhecimento dos gestores a

---

<sup>226</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 22 de fevereiro de 2017 por Marina Morais de Andrade, Ex-Assessora de Relações Internacionais da Prefeitura de Guarulhos.

respeito do que ela pode oferecer, quais são seus objetivos e o que uma cidade pode angariar com uma política internacional.

Além mais, Santomauro afirmou o seguinte: “A Rede funciona quando é locada à agenda municipal já em andamento”, citando os casos de Morón e Guarulhos até 2012. Tal afirmação traz duas conclusões. Em primeiro, do lado negativo, muitas vezes o trabalho da instituição fica atrelado e preso a determinado interesse pontual. Por outro, em segundo e do lado positivo, isso nos mostra uma vez mais que sem incentivo de um *pay master* subnacional – fazendo alusão a essa expressão para o âmbito da integração regional – as instituições não se desenvolvem e correm o risco de não refletirem os objetivos políticos locais, fato que ocorre em alguns casos na própria Rede.

Um outro empecilho colocado pelo gestor encontra-se no que denomina de esvaziamento das agendas subnacionais. Ocorreu uma relativa perda do projeto em torno da internacionalização subnacional a partir do momento em que os partidos de esquerda, principalmente na Argentina e no Brasil, começaram a ocupar os governos nacionais. Por exemplo, Marco Aurélio Garcia, Vicente Trevas, Alberto Kleiman e Giorgio Romano foram realocados em seus cargos e deixaram iniciativas em andamento nos governos subnacionais. Garcia era da área internacional do PT e foi trabalhar ao lado do então presidente Lula, Trevas saiu das relações institucionais e foi à SAF/PR, enquanto Kleiman e Romano deixaram seus trabalhos junto à cidade de São Paulo e se dirigiram à Brasília.

Ligado a esse movimento, Santomauro pontuou que o FCCR foi uma proposta brasileira que evidenciou a perda de estratégia política municipal, pois o Foro representou uma “[...] traição às cidades”, haja vista ter uma agenda de cima para baixo pautada não pelos governos locais, mas sim pelos centrais. Para o gestor, nem sempre as instituições representam os anseios dos governos locais, chegando a afirmar que o então prefeito de Guarulhos, Sebastião Almeida, nunca havia participado de uma reunião do FCCR até 2017. Conforme Amanda Lima (2017, p. 63) transcreve as próprias palavras de Santomauro:

“lideranças que eram municipalistas internacionalistas passaram a ser militantes da causa da integração regional com outros atores, e são, assim, acusados por muitos de trair a causa municipalista, de tirar a discussão progressista da ponta, que foi o que sempre o PT defendeu, que era de mudar o local pelo global”.

Paralelamente, quando questionado sobre quais seriam os principais receios por parte de uma prefeitura para iniciar sua internacionalização, ele afirmou ser a imagem do gestor um grande empecilho. Por que? Porque os prefeitos não possuem como prioridade política a integração regional, uma vez que o Mercosul não gera impacto direto no eleitor. “Ao Mercosul falta uma organização política e de comunicação...para fazer o embate dentro da sociedade

[...]”, Santomauro nos faz pensar exatamente sobre a questão de identidade regional. Por vezes, como grande parte da população desconhece a iniciativa, determinado gestor priorizará outras agendas mais pontuais, como financiamento e saúde, de maior impacto direto perante os cidadãos.

Em relação aos financiamentos, Lucas Saifi (2013) nos mostra que Guarulhos sempre buscou captação de recursos internacionais, por isso o foco na consecução de projetos, pois a fatia orçamentária da prefeitura destinada à CRI era majoritariamente comprometida com o pagamento de salários e manutenção. Novamente a questão da carência de dinheiro torna-se um empecilho às políticas internacionais das cidades. Como já afirmado em momento anterior da tese, as Mercocidades funcionam mais como âmbito de diálogo e troca de experiências entre cidades do que uma esfera de financiamento. Guarulhos viu na Rede um lugar de coadunação de interesses entre cidades que buscavam pautas específicas – orçamento participativo, governabilidade democrática, inclusão social – e sua ausência no FCCR, considerando-a como um dos governos locais de maior proatividade internacional do Brasil, só confirma seu aspecto inoperante e pautado nos anseios e nas agendas estatais, minando o que Santomauro denominou de movimento municipalista internacional.

### 5.2.2) Belo Horizonte

**Quadro 27 – Elementos de análise de Belo Horizonte**

Elemento inicial e objetivo (1)	interesse inicial em projetar a cidade via agenda social, posteriormente sendo substituída por uma agenda comercial e focada em captação de recursos e investimentos
Elemento processual e subjetivo (2)	ausência de identidade e proposta de valores coletivos regionais
Elemento consecutivo e comparativo (3)	expectativa em dinamizar contatos, atrair investimentos e projetar a cidade internacionalmente. Limitações encontradas no FCCR, o qual mudou a sua essência em virtude dos interesses dos governos centrais

A capital mineira também enquadra-se na amostragem da presente pesquisa por possuir um histórico referencial de internacionalização. Além de abranger vários consulados ofici-

ais e honorários, a cidade abriga diversas câmaras de comércio, possui distintos irmanamentos com cidades como Porto (Portugal), Belém (Cisjordânia), Fort Lauderdale (Estados Unidos), Havana (Cuba), Granada (Espanha) e Lagos (Nigéria), bem como participa de instâncias e redes internacionais: Projeto AL-LAS, FONARI, Centro Ibero Americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano (CIDEU)<sup>227</sup>, Rede Metrópolis, CGLU, ICLEI, *Cities for Mobility*<sup>228</sup>, Associação Internacional de Cidades Educadoras (AICE)<sup>229</sup> e, claramente, Mercocidades (BELO HORIZONTE, 2019; PERPÉTUO, 2014).

O ingresso nesta última deu-se ainda em 1996, fazendo de Belo Horizonte uma das participantes iniciais. Mesmo já possuindo uma agenda de relações internacionais na prefeitura, foi somente em 2005 que foi criada a Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais (SMARI), a qual esteve à cargo de Rodrigo de Oliveira Perpétuo até 2015. Entre 2005 e 2008 a proposta era utilizar a inserção internacional para posicionar o município em temas de políticas públicas e sociais com destaque para a participação popular, tempos nos quais a cidade mineira buscou apoio financeiro da União Europeia (UE) via URB-AL e se inseriu em diversas redes, conforme exposto no parágrafo anterior. Já em um segundo momento, a partir de 2009, o enfoque foi dado à captação de recursos e investimentos internacionais, período em que Belo Horizonte coordenou a Rede Mercocidades no biênio 2010-2011<sup>230</sup>. Segundo Perpétuo, os dois períodos se reforçaram e deram o tom das relações externas (informação verbal)<sup>231</sup>. Enquanto ao estado federativo cabe a organização das políticas, os municípios implementam-nas. Perpétuo continua sua análise destacando três projetos desenvolvidos pela SMARI: *Improve your English*, voltado à capacitação de professores e alunos, Voluntariado Internacional, direcionado à intercambistas situados na cidade, e Café com o Mundo, setor importante na região mineira.

Retomando a questão das redes e das Mercocidades, elas “[...] oferecem a possibilidade de intercâmbio de políticas públicas entre os municípios...se conectam com outros atores, podem ser pontes ou atalhos para uma relação privilegiada no sistema internacional”. Se por

<sup>227</sup> Rede voltada à elaboração e gestão de projetos urbanos. Mais informações podem ser encontradas diretamente no site oficial: <[www.cideu.org/](http://www.cideu.org/)>.

<sup>228</sup> Rede voltada à mobilidade urbana sustentável. Mais informações podem ser encontradas diretamente no site oficial: <[www.cities-for-mobility.net/](http://www.cities-for-mobility.net/)>.

<sup>229</sup> Rede voltada à educação. Mais informações podem ser encontradas diretamente no site oficial: <[www.edcities.org/](http://www.edcities.org/)>.

<sup>230</sup> Belo Horizonte também coordenou a Secretaria Executiva das Mercocidades entre 1999 e 2000 (MERCOCIDADES, 2000).

<sup>231</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 18 de abril de 2017 em São Paulo por Rodrigo Perpétuo, Secretário Municipal de Relações Internacionais da Prefeitura de Belo Horizonte (2005-2015), Chefe da Assessoria de Relações Internacionais do Governo de Minas Gerais (2015-2016), Secretário Executivo para a América Latina do ICLEI. Áudio original disponível.

um lado, nos dizeres de Perpétuo, tais instituições facilitam o relacionamento com bancos de financiamento, por outro, demanda custos, tempo e preparação mínima municipal. E é exatamente essa crítica que o gestor faz a elas: para usufruir das redes, os municípios precisam dar suporte a elas e muitas vezes a realidade nos mostra o contrário.

Considerando o período em que esteve à frente da Rede entre 2010 e 2011, Perpétuo destaca o trabalho das Mercocidades dizendo que foi incumbência da prefeitura harmonizar as agendas delas e do FCCR. Sem o *lobby* dos municípios não haveria criação da REMI, muito menos do Foro, o qual se enfraqueceu pela ausência de pauta do debate por parte dos subnacionais e pela sua coordenação ser realizada pelos governos nacionais, deixando em segundo planos os outros níveis governamentais. Mesmo fazendo parte do Capítulo Brasileiro do FCCR, Belo Horizonte deu maior sustentação às Mercocidades por possuírem uma filosofia e crença que favorece a integração.

De mais proeminente na ação internacional de Belo Horizonte, podemos enfatizar a própria criação da SMARI, corroborando nosso argumento de que um aparato burocrático específico voltado às RI é necessário para uma ação externa municipal mais acentuada. Por fim, cumpre afirmar, com base em análise do próprio Rodrigo Perpétuo (2014, p. 106 e 112), que o trabalho da Secretaria se dividia em dois principais setores: Assessoria de Atração de Investimentos e Cooperação Internacional e Assessoria de Marketing e Projeção Internacional de Belo Horizonte. Todos os projetos, iniciativas e ações analisadas anteriormente encontram-se sob o rol de ambos, mas é interessante verificar quais são seus principais objetivos, o que acaba denotando o interesse principal da cidade em sua política internacional: promover negócios, atrair investimentos, dialogar com empresas e qualificar a imagem municipal, prospectar talentos, agregar valor às viagens internacionais. Sua agenda ampla e voltada a temáticas recentes como desenvolvimento sustentável e gestão urbana e suas participações em variadas redes não se desvencilharam da busca por recursos financeiros e imagem.

### 5.2.3) Bagé

**Quadro 28 – Elementos de análise de Bagé**

Elemento inicial e objetivo (1)	desde o princípio a integração regional foi colocada como primeiro nível de interesse municipal na visão dos gestores, havendo participação tanto nas Mercocidades quanto no FCCR em virtude
---------------------------------	--

	de seu posicionamento fronteiriço com o Uruguai
Elemento processual e subjetivo (2)	busca em uma identidade regional focada em cidades de pequeno porte e fronteiriças
Elemento consecutivo e comparativo (3)	expectativa em estabelecer contatos profícuos com seus semelhantes sul-americanos, estimular o diálogo e trocar experiências; limitações encontradas face às assimetrias entre cidades, à carência de recursos e à impossibilidade em participar das decisões políticas no Mercosul

O pequeno município de Bagé, no Rio Grande do Sul com população aproximada de 120 mil habitantes, é um governo local viável para estudo, porque é fronteiriço e faz divisa com o Uruguai, compõe as Mercocidades desde 2009, fez parte da última composição do Capítulo Brasileiro do FCCR, tendo sido uma das cidades focais do Projeto de Governança Fronteiriça entre o referido Foro e a AECID (FCCR, 2010) e teve na figura de Glécio Rodrigues dos Santos<sup>232</sup> um dos contribuintes para a presente pesquisa.

Nesse sentido, vemos desde logo um interesse específico de Bagé em sua internacionalização, segundo Santos: “Conhecer novas pessoas e culturas diferentes. Levar demandas fronteiriças que eram pouco debatidas nesses fóruns. Ajudar na construção de espaços para que ocorresse esse debate entre outros.”. Esse processo foi iniciado recentemente, em 2009, tendo como enfoco “[...] fortalecer nossos laços com os irmãos dos países latinos”. O cerne na região fez com que tanto as Mercocidades quanto o FCCR se tornassem as principais portas de acesso à Bagé, sendo que naquele ano o município estava com uma das duas representações brasileiras no Foro e entre 2010 e 2011 já subcoordenava as UTs de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Desenvolvimento Social e Turismo (MERCOCIDADES, 2011). As demandas envolvendo temas de desenvolvimento local (patrimônio histórico e cultural) e regional (políticas para a fronteira com o Uruguai, rodovias e portos) e direitos humanos (mulheres, juventude, combate às drogas) foram os maiores estimulantes à participação de Bagé nas diversas instituições e na busca, inclusive, por certos irmanamentos.

<sup>232</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 15 de março de 2017 por Glécio Rodrigues dos Santos, Ex-Coordenador de Relações Internacionais do Município de Bagé, Rio Grande do Sul, proprietário da Apoena (Assessoria e Consultoria em Relações Internacionais e Integração Regional).

Caminhando com seus apontamentos, Santos nos diz o seguinte sobre as principais expectativas e limitações ocorridas na internacionalização de Bagé:

Motivações: Inserção internacional das cidades, participação nos debates para construção de políticas públicas com qualidade, intercâmbio de experiências e boas práticas, irmanamentos, participação em redes de cidades e temáticas.

Entraves: falta de recursos humanos capacitados em relações internacionais, recursos financeiros escassos, despolitização da população local no tema da cooperação internacional, governo local com pessoas em cargos estratégicos sem total conhecimento no tema. O Mercosul não possibilita que os governos locais possuam uma maior participação, em especial, nas decisões. Isso é centralizado e competência dos países.

Segundo o gestor, nas Mercocidades “[...] as coisas fluem com mais rapidez, informação e agilidade.” porque existem mais oportunidades de projetos e parcerias com instituições e organismos multilaterais. Em contrapartida, a falta de recursos financeiros e humanos aliada ao desconhecimento do tema são, em sua visão, os principais problemas dos governos subnacionais presentes nas instâncias regionais. Aliado a isso, fica nítido nos dizeres de Santos haver uma certa desigualdade entre as próprias cidades, poucas delas acabam tendo acesso às informações e por vezes nem ficam sabendo de fato o que ocorre “[...] no mundo real do Mercosul”.

Em específico sobre o FCCR, sua maior falha foi ter acreditado “[...] que a capacidade intelectual e técnica dos burocratas dos governos centrais conseguiriam (sic) sanar as dificuldades dos governos locais”, uma vez que tais burocratas e políticos muitas vezes querem mais “[...] aparecer do que buscar soluções”. Tais apontamentos de Santos evidenciam a carência de identidade do projeto do FCCR. Em suas palavras: “Muitas vezes vemos cidades de médio porte, sem estrutura nenhuma em relações internacionais, realizando megas (sic) eventos... mas que não atuam em nenhum espaço de debate na construção de uma política regional. Ou seja, olham apenas seu umbigo e prevalece a lei do mais forte.”

Bagé não nega sua vocação internacional tendo por base um interesse específico na temática de fronteira. Como consequência, podemos afirmar, mesmo minimamente, que a cidade estimulou a busca por uma identidade coletiva entre municípios pequenos e fronteiriços, o que pode ser visto através das parcerias firmadas com Cerro Largo, no Uruguai, e Monte Caseros, na Argentina (FCCR, 2013). FCCR e Mercocidades foram claramente seus *locus* de atuação, seja via o já mencionado projeto junto à AECID ou até mesmo no estímulo a eventos tangentes à cooperação fronteiriça, dentre os quais podemos citar a participação em Comitês Binacionais de Fronteira, o desenvolvimento de projetos logísticos com Minas dos Corrales, no Uruguai, a preparação de reuniões para o Fórum Social Mundial (FSM) com a temática

“Uma outra fronteira é possível”, o irmanamento com a também uruguaia cidade de Melo, dentre outros (SANTOS, 2012).

Contudo, ela nos mostra as disparidades ocorridas entre os anseios centrais e subnacionais, bem como as desigualdades existentes entre os próprios governos locais. A vontade política em ter uma Diretoria de Cooperação Internacional também serviu como auxílio para um campo praticamente cotidiano à cidade, tendo em vista sua localização geográfica. Bagé é um exemplo de como um município de fronteira pode adquirir benefícios se inserindo em órgãos regionais, mostrando concomitantemente as adversidades advindas do seu tamanho pequeno – tanto em recursos humanos quanto financeiros – se comparado a cidades médias e grandes centros urbanos.

#### 5.2.4) Associação Brasileira de Municípios (ABM)

**Quadro 29 – Elementos de análise da ABM**

Elemento inicial e objetivo (1)	interesse relativamente pequeno e recente nas relações internacionais se comparado a seu enfoque nos debates nacionais e participação nas Mercocidades e no FCCR para estimular a inserção externa de cidades pequenas e fronteiriças
Elemento processual e subjetivo (2)	ausência de identidade e proposta de valores coletivos regionais
Elemento consecutivo e comparativo (3)	expectativa em fomentar o debate em torno da cooperação transfronteiriça e limitação face à carência de operacionalidade do FCCR

Sendo membro do Capítulo Nacional do Brasil no FCCR, a ABM se descreve como “[...] uma sociedade civil, de âmbito nacional, hoje com sede e foro em Brasília – DF, operando num regime de íntima cooperação com as municipalidades, instituições congêneres e afins, bem como Entidades, Estaduais, Federais e Internacionais.” (ABM, 2019). A par de mencionar o diálogo com entidades internacionais, mostra-se como primeira característica marcante o fato da Associação não possuir uma área específica para a matéria, nos dizeres de Valentina Falkenstein (informação verbal)<sup>233</sup>. Embora a gestora não tenha demonstrado grande conhecimento sobre o tema aqui tratado, o que havia, em 2016, era o fato do seu então pre-

<sup>233</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 17 de outubro de 2016 em Brasília por Valentina Falkenstein, Assessora da Presidência da Associação Brasileira de Municípios (ABM). Áudio original disponível.



sidente, Eduardo Tadeu Pereira, ter sido prefeito de Várzea Paulista, a qual possuía projetos de cooperação com Moçambique, e segundo vice-presidente de Relações Internacionais da Frente Nacional de Prefeitos (FNP). Inclusive, segundo informação disponível em seu site, Pereira é o representante do Grupo de Trabalho sobre Cooperação Internacional e do Mercosul.

Falkenstein afirma que a partir de 2012 a ABM estava se preparando e estruturando para atuar mais na área internacional, uma vez que havia interesse em estabelecer projetos sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU e em conjunto com a União Europeia (UE) e a CGLU. Interessante mencionar que a ABM também colaborava com o FONARI para a elaboração de um banco de dados com relatórios de gestão das prefeituras relativos à paradiplomacia. Iniciativa que foi se perdendo com o tempo em virtude das variadas mudanças políticas que começaram a ocorrer no Brasil a partir de 2015.

Ademais, Falkenstein deixa claro que a participação da Associação é muito mais presente nas Cúpulas das Mercocidades, uma vez que o FCCR não funciona como deveria e é apenas uma formalidade. Um dos pontos positivos está no trabalho realizado perante municípios de menor porte, entre 20 e 100 mil habitantes, um dos cerne de trabalho da organização que deve ser levado em consideração, pois uma grande gama de pequenas cidades possui dificuldade orçamentária e, conseqüentemente, carência de conhecimento sobre internacionalização. Enfatiza-se que, além do grupo de Pereira, a ABM possui outro destinado à Integração Fronteiriça. Ainda em 2015 houve participação da Associação em reunião do FCCR, na qual fora afirmado a preferência pelo desenvolvimento do regionalismo principalmente perante cidades de fronteira (ABM, 2015).

No geral podemos afirmar que a agenda internacional da ABM existe, mas é estreita. Isso se dá, principalmente, pelo seu objetivo principal, qual seja o debate nacional em busca por descentralização de recursos financeiros da União (FALLETI, 2010). Ficou muito claro na entrevista realizada com Falkenstein, e corroborada pelas respostas de questionário feitas por Gilmar Dominici<sup>234</sup>, que a articulação em temas internacionais muitas vezes é realizada via governo federal, principalmente por meio da SAF/PR e, em segunda instância, da ABC. Dominici já trabalhou interinamente na Subchefia, tendo participado de reuniões do FCCR em Caracas (Venezuela) e Paraná (Argentina), e nos disse o seguinte: “A agenda internacional desperta pouco interesse dos governos subnacionais. Não estão preparados. Apenas Metrôpo-

---

<sup>234</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 23 de agosto de 2018 por Gilmar Dominici, Subchefe Interino da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República (SAF/PR) em 2014. Secretário Executivo da Associação Brasileira de Municípios (ABM).

les e alguns municípios de fronteira se interessam.”. Sabemos que tal afirmação é um tanto quanto genérica, mas já nos mostra um pouco da visão sobre o tema presente na ABM.

O papel desempenhado pela ABM, e pelas outras entidades municipais que serão analisadas nesta subseção, deve ser avultado positivamente. É uma instância política que discute a repartição de recursos aos municípios, tem como um dos focos de trabalho as pequenas cidades e serve como foro legítimo de discussão. Isso faz com que várias cidades queiram participar da mesma, adquirindo visibilidade, conforme aponta Marcos Ferreira (informação verbal) <sup>235</sup>, falando sobre o caso de Patrocínio Paulista, governo local com aproximadamente 15 mil habitantes no interior de São Paulo, que se inseriu na Associação em 2013 com tal objetivo. No geral seu papel compete mais à articulação nacional – similarmente à Federação Argentina de Municípios (FAM) – e menos às esferas regional e internacional.

#### 5.2.5) Salvador

**Quadro 30 – Elementos de análise de Salvador**

Elemento inicial e objetivo (1)	interesse na captação de recursos e financiamentos, Mercocidades com papel secundário na internacionalização da cidade em virtude de sua agenda mais social
Elemento processual e subjetivo (2)	ausência de identidade e proposta de valores coletivos regionais
Elemento consecutivo e comparativo (3)	desde 2005, ano de criação de sua SMRI, o Mercosul não foi pautado como prioridade à cidade. Logo, não foram gerados limites e expectativas nesse sentido, embora nos mostre o distanciamento existente entre o bloco e o governo subnacional, o qual priorizou contato com países da UE

Salvador, capital baiana e uma das fundadoras da Rede Mercocidades em 1995, é a única representante da região nordeste inserida na amostragem da tese. A inserção internacio-

<sup>235</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 24 de maio de 2016 em Patrocínio Paulista por Marcos Ferreira, Ex-Prefeito do Município de Patrocínio Paulista (2013-2016) e então Vice-Presidente da Associação Brasileira de Municípios (ABM).

nal de cidades nordestinas e nortistas, se comparado ao número de outras localizadas no sudeste e no sul, ainda é incipiente e pequena. No estudo de Regina Laisner (2014), entrou no rol de averiguação, além de Salvador, somente Rio Branco, no Acre, Recife, em Pernambuco, Fortaleza, no Ceará, e Camaçari, na Bahia. Dentre as três últimas, apenas Recife ainda possui uma proeminência internacional.

Voltando ao caso de Salvador, sua internacionalização no final da década de 1990 não contava com uma estrutura específica dentro da prefeitura. Isso mudou posteriormente em 2004, quando foi criado o Conselho Municipal de Relações Internacionais (COMRI) vinculado à Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Turismo e Cultura. Em 2005 entrou em vigor sua SMRI conhecida por SECRI – contava com cerca de sete pessoas e quatro coordenações para assuntos multilaterais, bilaterais, atração de investimentos e redes de cidades – tendo sido vista como projeto exemplar, de relevada referência (RIBEIRO, 2009) e a primeira a ser gerada na região. Isso mudou em 2009, quando foi instituída uma Assessoria de Relações Internacionais (SALVADOR, 2018) ligada ao Gabinete do Prefeito, mas que foi extinta em 2013, tornando-se o chamado “Escritório da Copa” (LAISNER, 2014, p. 22).

Nos últimos anos não há conhecimento sobre a existência de um quadro burocrático internacional em Salvador nos moldes das iniciativas descritas acima, nos dizeres de Leonel Leal (informação verbal)<sup>236</sup>, mas historicamente não podemos desconsiderar o papel desenvolvido pela cidade. Leal foi o primeiro secretário de RI de Salvador, tendo recebido o convite para tal cargo em dezembro de 2004 e viajado até Santo André e São Paulo, modelos de gestão internacional à época, para trocar informações com outros gestores.

Continuando sua argumentação, ele nos diz que a agenda e o interesse do prefeito na internacionalização foram pautados na captação de recursos, pois era necessário apresentar resultados práticos perante a população. Conseqüentemente, a participação em discussões mais conceituais, incluindo a integração regional, foi tratada mais como objeto pessoal e não institucional, Salvador acabou por priorizar eventos de atração de investimentos no âmbito da União Europeia (UE) e do Banco Mundial (BM). Embora profícua para discussão, Leal destaca que as Mercocidades não são viáveis, não se caracterizam como plataforma para a busca por recursos e não foi priorizada. Por consequência, o FCCR não materializou resultados e Salvador não mostrou interesse nele. Isso não significava que o Mercosul não provia resultados aos governos subnacionais, muito pelo contrário, a questão era a incompatibilidade de ob-

---

<sup>236</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 26 de setembro de 2017 em Salvador por Leonel Leal, Diretor do Centro de Estudos e Estratégias em Relações Internacionais (CEERI) e Secretário de Relações Internacionais da Prefeitura de Salvador, Bahia (2005-2012). Áudio original disponível.

jetivos da Rede e do Foro para com Salvador. Na ausência de interesses comuns, qualquer aspecto ligado à identidade subnacional foi dispersado. Por exemplo, entre 2005 e 2008, a integração regional não foi alvo da agenda da cidade, havendo poucas iniciativas, enfatizando-se o sedimento da Primeira Conferência da Rede Mercocidades na região nordeste (RIBEIRO, 2009) e nada mais.

Em termos de contato direto com o governo federal, Leal aponta o trabalho da SAF/PR na articulação federativa como excelente, avultando o papel desenvolvido por Vicente Trevas. Em suas palavras, foi a partir da Subchefia que Salvador fomentou diversas agendas e parcerias com países do Mercosul e da UE, dentre eles Itália, Espanha, França e Portugal, com o próprio Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD), além de ter hospedado um escritório compartilhado da própria ONU em seu perímetro urbano. Podemos ainda mencionar articulações realizadas com o Itamaraty através da Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), a Fundação Alexandre Gusmão (FUNAG) e a ABC.

Em contrapartida e opondo-se à opinião de Leal, a análise de Maria Clotilde Ribeiro (2009, p. 149-150) aponta o seguinte:

Este estudo também constatou [...] a inexistência de uma ação proativa dos órgãos federais com iniciativas de apoio à paradiplomacia empreendida pela SECRI, ocorrendo o contrário, uma postura de caráter reativo frente às suas demandas, exceção feita aos eventos realizados pela instância federal para os quais o órgão era sistematicamente convidado [...]

Para a autora, em suas pesquisas empíricas, Salvador mostrou-se divergente em relação a outros casos analisados. Nestes, a relação com as três esferas do poder nacional (municipal, estadual e federal) apresentava dificuldades, enquanto que, para a capital, o relacionamento se dava de forma harmônica, ratificada pelos dizeres de Leonel Leal.

Em relação aos obstáculos e benefícios vivenciados pela internacionalização de Salvador, podemos apontar os seguintes. Para o primeiro grupo, a carência de recursos financeiros, a dificuldade em desenrolar simultaneamente atividades com a esfera nacional, a hesitante vontade política e a alta burocracia presente em alguns órgãos públicos. Em contrapartida, para o segundo, o posicionamento internacional do município – sendo um dos objetivos iniciais justamente dar visibilidade e aumentar sua imagem mundo afora – a atração maciça de investimentos e o aperfeiçoamento da gestão municipal (RIBEIRO, 2009).

Finalmente, sendo um dos poucos casos exitosos de internacionalização do nordeste, Salvador possui um histórico relevante nesse sentido, algo que foi quebrado em 2013 em virtude de mudanças governamentais. No nível do Mercosul afirmamos não ter havido certas

frustrações ou limites, porque desde o primeiro momento o prefeito apresentava interesses diferentes daqueles apresentados nas Mercocidades e no FCCR. Tal caso exprime muitas vezes o distanciamento das regiões norte e nordeste para com o bloco, havendo um longo caminho ainda de fortalecimento do ideário e dos resultados da integração.

#### 5.2.6) Uberlândia

**Quadro 31 – Elementos de análise de Uberlândia**

Elemento inicial e objetivo (1)	interesse em projetar a cidade internacionalmente e melhorar as políticas públicas através da busca por investimentos e adesão aos ODS, relação muito escassa com as Mercocidades, tendo se tornado um canal de participação mais por cunho político do que pragmático
Elemento processual e subjetivo (2)	ausência de identidade e proposta de valores coletivos regionais
Elemento consecutivo e comparativo (3)	expectativa em aumentar o diálogo com seus semelhantes e limitações encontradas face à carência de institucionalismo forte e coeso no Mercosul

Uberlândia é a maior cidade localizada na região do Triângulo Mineiro, em Minas Gerais, e é inserida em nossa análise por ser um caso peculiar no sentido de ter apresentado altos e baixos em seu processo de internacionalização, sobretudo via instituições regionais. O município integrou as Mercocidades em 2002, participou mais ativamente do curto período de funcionamento da REMI, mas nunca chegou a se inserir no FCCR. Podemos afirmar que sua internacionalização, embora seja considerada uma cidade de médio ou grande porte para os padrões brasileiros, é bastante recente e está em construção.

Quando questionada sobre quais seriam as principais motivações e entraves para a participação subnacional no Mercosul, Débora Prado<sup>237</sup> afirma os seguintes pontos: “Principais motivações: promoção do desenvolvimento econômico local e participação

<sup>237</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 08 de setembro de 2017 por Débora Figueiredo Mendonça do Prado, Professora do Instituto de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e pesquisadora nas áreas de Integração Regional e Paradiplomacia.

política nos processos decisórios. Principais entraves: Canais de participação institucionais ainda com capacidade limitada e sem caráter deliberativo.”. Tais pontos explicam em grande parte a internacionalização de Uberlândia.

Em primeiro lugar é mister pontuar que a integração regional não se configura como uma área prioritária para a prefeitura. Conforme aponta Armando Gallo Yahn Filho<sup>238</sup>, o qual respondeu aos dois questionários aplicados nesta pesquisa e vem colaborando com essa política municipal de forma efetiva na cidade mineira através do recém criado Comitê de Internacionalização, “Não há atuação forte junto ao Mercosul” e “No caso de Uberlândia, ainda não sei dizer até que ponto o Mercosul parece ser prioritário. Eu não tenho dados suficientes para demonstrar se as estratégias do bloco facilitaram os fluxos de comércio da cidade.”. Além mais, em outro momento ele afirma que Uberlândia “Entrou no Mercosul e depois saiu. Parecia uma empolgação de momento que não levava a nada.”. Complementa dizendo que o bloco regional serve como esfera de diálogo aos atores subnacionais, sua letargia e carência de uma estrutura institucional forte acabam por resultar em empecilhos aos mesmos. Por isso as Mercocidades têm uma importante atuação na solução de problemas comuns entre os governos locais, enquanto o FCCR esbarra na falta de estrutura jurídica do bloco para lidar com esses atores e fica à mercê da centralização de poderes nos governos nacionais.

Soma-se a isso, conforme citado anteriormente, Uberlândia ter um processo de internacionalização muito recente e ainda sem arquivos documentais, embora já tenham sido assinados parcerias com cidades estrangeiras e consulados. Ela não possui uma SMRI, apenas um Comitê de Internacionalização criado sob as diretrizes da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Inovação e Turismo. De modo mais recente, observamos dois interesses específicos do município: a busca por recursos financeiros internacionais e o trabalho relativo aos 17 ODS.

Em evento ocorrido em Marília, ele mesmo afirma ser necessário difundir melhores práticas de internacionalização entre municípios objetivando desenvolvimento territorial e mostrando a possibilidade de acessar recursos de fundos internacional, a exemplo do Banco Mundial (BM), além de priorizar a agenda da ONU voltada ao desenvolvimento sustentável (VOZ SOCIAL, 2018). Para o então secretário municipal Dilson Dalpiaz (UBERLÂNDIA, 2017):

---

<sup>238</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 24 de abril de 2018 por Armando Gallo Yahn Filho, Professor de Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e membro do Comitê de Internacionalização da Prefeitura de Uberlândia.

[...] o ato de internacionalizar pode ser considerado um dos vetores do desenvolvimento dos municípios. “Para estar inserida em mercados internacionais, uma cidade tem que ser reconhecida. Dessa maneira, quando há a internacionalização, ela se transforma em referência não apenas em seu país, permitindo que chame a atenção de empresários e investidores. Daí a importância desse assunto”, disse. (UBERLÂNDIA, 2017)

A atual política internacional vem sendo feita através de uma parceria do Comitê de Internacionalização com empresas, universidades e governo por meio de um projeto decorrido de reuniões e denominado “Uberlândia 2100”, o qual conta com o apoio de um Conselho de Desenvolvimento de Uberlândia (CODEN, 2019). Reside nessa iniciativa multilateral e ampla um dos aspectos de maior mérito da paradiplomacia da cidade, uma vez que vários setores da sociedade estão pensando a internacionalização enquanto política pública. O próprio Armando Gallo Filho nos disse que, até 2018, qualquer ação internacional da prefeitura passava antes pelo crivo do Comitê, sendo que este tomou como ponto inicial um estudo feito anteriormente pelo próprio professor a respeito das relações internacionais subnacionais.

Em definitivo, o município confirma-se como um dos poucos casos de gestão pública internacional que procura dialogar com o setor acadêmico, ressaltando-se o papel do curso e dos professores de Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) nesse processo (YAHN FILHO, 2015). Para o futuro podemos esperar uma atuação externa progressivamente efetiva por parte do governo local, que vem tentando se inserir em variadas ações e projetos. Em relação às Mercocidades e ao FCCR, paira a dúvida e não há proposições positivas pelo menos à curto prazo, pois, para o professor: “Não dá para extrair resultados da internacionalização de Uberlândia a partir destes dois órgãos. “

#### 5.2.7) Confederação Nacional de Municípios (CNM)

**Quadro 32 – Elementos de análise da CNM**

Elemento inicial e objetivo (1)	Interesse em dinamizar a área internacional da CNM, principalmente via FLACMA e não Mercocidades. No FCCR o foco esteve inicialmente sondado no FOCEM e nas políticas de cidades fronteiriças, tornando-se membro em virtude de conversas com a SAF/PR
Elemento processual e subjetivo (2)	ausência de identidade e proposta de valores coletivos regionais, vínculo escasso com Mercoci-

	dades e tentativa de fortalecer o movimento municipalista no FCCR
Elemento consecutivo e comparativo (3)	expectativa em construir novos marcos de aumento da autonomia municipal, mas frustrações decorrentes da centralização de poderes presente na coordenação brasileira do FCCR

Já salientando o fato da CNM pertencer formalmente ao Capítulo Brasileiro no FCCR, quando a comparamos com a ABM vemos que a CNM apresenta um avanço superior em relações internacionais, pois tem uma área específica sobre o tema há mais de dez anos. Trata-se de uma instituição criada em 1980, resultante da fusão de antigas federações e entidades estaduais, cujo objetivo é fortalecer os municípios. Avulta-se ser uma instituição que promove processos seletivos permanentes para ocupar cargos técnicos, inclusive de relações internacionais. São esses os casos de Tatiane de Jesus, atual Assessora Internacional, e Gustavo Cezário, Diretor Executivo que já havia trabalhado academicamente com o que denomina Atuação Global Municipal (CEZÁRIO, 2011).

Em entrevista, Jesus e Cezário (informação verbal)<sup>239</sup> afirmam que o principal intuito da CNM é aumentar a autonomia municipal, a qual está ligada ao debate do quão equilibrado encontra-se o processo de descentralização política, uma vez que um dos principais obstáculos dos governos locais está em receber um subfinanciamento dos programas federais. Em relação ao marco jurídico da paradiplomacia, Cezário disse que a CNM desistiu do debate quando viu que o mesmo possivelmente traria mais bloqueios do que benefícios à internacionalização subnacional.

Ainda em termos internacionais, os gestores disseram que seus projetos sempre tiveram um viés voltado à sociedade civil, mais recentemente ligados aos ODS, exemplificados pela forte colaboração nos relatórios advindos da Habitat III, das parcerias multi-atores realizadas junto à UE, ao PNUD e até mesmo com o governo canadense, da articulação via Fórum de Desenvolvimento Econômico com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). Por fim evidencia-se a busca por contato com universidades – a exemplo de Michigan e Harvard – consideradas por Cezário como “[...] uma boa plataforma, inclusive regional”.

<sup>239</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 18 de outubro de 2016 em Brasília, por Tatiane de Jesus e Gustavo Cezário, Assessora Internacional e Diretor Executivo, respectivamente, da Confederação Nacional de Municípios (CNM).



Entrando na seara regional, então, qual a relação da CNM com o Mercosul? Para Cezário, em 2006 a CNM fez um ofício para entrar no FCCR a pedido da própria SAF/PR, pois havia um movimento de apoio por parte do governo federal (FCCR, 2007). Naquele período, o Foro: “Sem dúvida é um pleito das entidades municipalistas, de democratização, de participação política, de representação federativa. Surge com essa proposta.” Nos primeiros anos ratifica ter sido muito propositivo o debate em torno de financiamentos via FOCEM e o estímulo às políticas envolvendo cidades de fronteira<sup>240</sup>, pontos de interesse da própria CNM.

Em contrapartida, logo o FCCR mostrou-se desconectado da realidade, pois havia um esquema de governança onde os municípios participavam e outro onde os chefes de Estado se inseriam. Cezário continua: “Não tem no FCCR uma discussão sobre a pauta da política externa. Em momento nenhum me lembro...são agendas paralelas. Cada um no seu quadrado.”. O principal limite colocado pelo Foro, na visão do gestor, é sua administração ser presidida pela Presidência da República do Brasil, afastando o surgimento de qualquer expectativa em sua reformulação.

Consequentemente, em pouco tempo, a CNM parou de participar da instituição, porque se sentia perdendo tempo. Por ser uma instituição de *lobby* e pressão, ela acabou se direcionando a outras instâncias. Quando arguido sobre a CNM priorizar mais a UE do que o Mercosul, Cezário foi muito efusivo ao assegurar que o foco da Confederação é a relação latino-americana, desde o México até o Chile. Todavia, nesse sentido as Mercocidades ou até mesmo a Federação Latino-Americana de Cidades, Municípios e Associações (FLACMA) possuem muito mais espaço para projetos do que o próprio FCCR. Para Jesus, por exemplo:

Os últimos quatro anos...as reuniões têm sido bem rasas...temos acompanhado as reuniões em Brasília, a participação dos outros países não tem sido tão forte... mas muitas vezes não leva a nada, não tem profundidade, comprometimento. A gente compara...na reunião da FLACMA temos todo um debate...tem uma construção conjunta. No FCCR não. Não tem interesse na participação. [Seu] Plano de Trabalho ficou desconexo da realidade. (informação verbal)

A par disso, a Europa tem uma capacidade incrível de contribuição, talvez sendo “[...] a maior agência multilateral de aporte de volume de cooperação descentralizada”, por isso a Confederação também não deixa de dialogar com o outro continente. A UE acaba abrindo mais margem para que os governos locais trabalhem com diversos temas, somado ao fato da “[...] América Latina não possuir tradição em cooperação” para os subnacionais. Assim, a CNM mostrou sim interesse e participação nas instâncias regionais do Mercosul, mais até no FCCR do que em relação às Mercocidades. Esta, nos dizeres de Cezário, possuía um histórico

<sup>240</sup> A título de curiosidade, o autor esteve presente e um dos dias do evento “XXI Marcha de Prefeitos – A Brasília em Defesa dos Municípios” ocorrido em maio de 2018 na capital federal. Na pauta “Cooperação e Agendas Internacionais” houve uma mesa inteiramente dedicada ao debate em torno de cidades fronteiriças.

de divergências perante a FLACMA, apregoada por Jesus como instituição que representa grande fatia da área internacional dos trabalhos da Confederação. Fica nítido que o esvaziamento do Foro foi acompanhado pelo distanciamento da associação municipal, migrando para outras esferas e instâncias.

#### 5.2.8) Porto Alegre

**Quadro 33 – Elementos de análise de Porto Alegre**

Elemento inicial e objetivo (1)	interesse em captar recursos internacionais, estimular o Orçamento Participativo (OP) e fazer da cidade um símbolo de democracia local. Articulação via Mercosul ora por interesse político e partidário e ora por ir ao encontro dos pontos citados acima
Elemento processual e subjetivo (2)	ausência de identidade regional e ratificação de uma identidade própria (marca-cidade)
Elemento consecutivo e comparativo (3)	expectativa em gerar e gerir projetos internacionais e limitações encontradas face à carência de políticas voltadas aos governos locais tanto por parte do Brasil quanto do Mercosul, especificamente no FCCR

Fundadora das Mercocidades e atual coordenadora do FONARI, a capital do estado do Rio Grande do Sul também representa um dos casos brasileiros de maior atuação internacional e participação em organizações subnacionais. Conforme estudo de tese realizado por Vanessa Marx (2008, p. 148), o processo de relações internacionais da cidade passou por três momentos distintos: 1) progresso interior em termos políticos e econômicos; 2) inserção via Mercosul e Mercocidades; 3) utopia exterior e realização do FSM.

Para a autora, o interesse internacional porto-alegrense vinculou-se a duas ideias centrais: legitimar o Orçamento Participativo (OP)<sup>241</sup> e angariar recursos internacionais para a

<sup>241</sup> Também mencionado para o caso de Guarulhos, mas aqui explicitado pela sua elevada importância em Porto Alegre, o Orçamento Participativo (OP) é uma política pública que torna possível aos cidadãos se envolverem diretamente nas decisões públicas municipais. Logo: “[...] é um instrumento governamental que permite aos cidadãos influenciar ou decidir sobre orçamentos públicos. A implementação do OP surgiu com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, quando foi estimulada a participação popular na definição de

cidade. O OP esteve ligado diretamente ao interesse do prefeito que, à época, era do Partido dos Trabalhadores (PT), o qual vinha estimulando uma agenda mais voltada ao âmbito social e à participação popular. Por outro lado, a captação de recursos via instituições multilaterais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) tornou-se necessária, porque se observou que o possível sucesso de algumas políticas públicas poderia se vincular a anseios econômicos.

Em um segundo momento, “[...] Porto Alegre sempre preferiu ter um papel mais forte na integração latino-americana e na participação de redes no continente.” (MARX, p. 152, tradução nossa). Houve também imersão via CGLU e Programa URB-AL – neste último justamente coordenando a área de Finanças Locais e OP (LAISNER, 2017) – sendo imperativo destacar que essa relação com redes regionais e internacionais esteve diretamente ligada com o caráter partidário da prefeitura. Já sabemos sobre o processo de relançamento do Mercosul na década de 2000 em virtude da Onda Rosa (MENEZES; MARIANO, 2016), mas no caso de Porto Alegre ainda em 1989 o ganhador das eleições foi um candidato do próprio PT, o que acabou dando forma e influenciando o conteúdo das relações internacionais da cidade posteriormente.

Como resultado desse processo, chegamos ao terceiro momento das relações exteriores municipais: a realização do FSM em 2001. Porto Alegre tornou-se símbolo de um governo que tentava se opor a certas diretrizes centrais e promover uma maior participação cidadã, extrapolando seus limites territoriais e tentando conectar diferentes governos locais ao redor do mundo. Em virtude desse processo, naquele período a cidade parecia gestionar um modelo, uma marca, por isso a autora relata o termo utopia externa para caracterizá-la (MARX, 2008).

Paralelamente, Mónica Salomón e Carmen Nunes (2007) atestam que, até 2005, a agenda externa de Porto Alegre baseou-se em uma estratégia visível do PT. Os pontos de maior ênfase foram os seguintes: cooperação política e técnica – relacionada à participação em redes e organizações –, construção de uma imagem internacional – o intuito aqui foi criar uma “[...] marca Porto Alegre” (SALOMÓN; NUNES, 2007, p. 132) baseada na democracia participativa via OP e FSM –, captação de recursos internacionais e promoção econômico-comercial direta.

Agora voltando a tratar sobre o segundo momento proposto por Marx (2008), o de inserção no Mercosul, e trazendo o debate um pouco mais para os tempos presentes, embora a

---

políticas governamentais, por intermédio da criação dos Conselhos Setoriais de Políticas Públicas como espaços de controle social. Embora haja bastante crítica acerca de como se opera uma OP, a idéia é (ou deveria ser) trazer mais transparência e incidência da população na gestão pública.” (FORA DO EIXO, 2019).

autora coloque o bloco como um dos eixos de atuação de Porto Alegre, podemos dizer ele caracterizou momentos de aproximação e distanciamento, o que era de se esperar. Na década de 1990, principalmente via Mercocidades, os porto-alegrenses colocaram-se como pauta oposta aos ideais neoliberais. Já nos anos 2000, houve certa coadunação com os interesses do governo central brasileiro perante a integração. Nos últimos anos, sobretudo a partir de 2015, com o retorno da crise mercosulina, o aparato regional portou-se com certa reticência tanto para Porto Alegre quanto para os governos subnacionais de modo geral. O argumento que melhor retrata esse momento recente é da própria Vanessa Marx<sup>242</sup> em resposta ao questionário aplicado. Quando questionada sobre quais seriam os principais entraves do Mercosul aos governos subnacionais, ela respondeu “Pouco apoio e incentivo”.

A fase em que esteve atrelada à criação das Mercocidades coincidiu com a geração de uma área específica para Cooperação Internacional na Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos pelo então prefeito Tarso Genro. Em 2001 houve uma separação e instaurou-se a Coordenação de Relações Internacionais em conjunto ao Gabinete do Prefeito, o que foi visto com bons olhos, porque correspondia a efetiva estratégia de internacionalização e de “*image building*” (SALOMÓN; NUNES, 2007, p. 113) que vinham sendo buscadas pela localidade. Desde então ocorreram algumas modificações. Em 2005, por exemplo, com mudanças governamentais as pautas internacionais, com exceção da URB-AL, foram novamente reunidas em uma única pasta. Atualmente, existe uma Gerência de Relações Internacionais abaixo da Secretaria de Relações Institucionais e Articulação Política. Assim, a cidade já conta com um robusto histórico de relações internacionais municipais se comparado a outros de seus semelhantes, sendo uma das pioneiras.<sup>243</sup>

Relacionando esse movimento mais recente com a questão regional, Rodrigo Corradi<sup>244</sup> forneceu algumas informações ao autor. Em primeiro lugar, o gestor nos diz que desde 2013 a cidade vem tentando manter um vínculo mais forte com as instâncias diretivas das

---

<sup>242</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 24 de julho de 2017 por Vanessa Marx, Professora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

<sup>243</sup> Similar a outros casos, as mudanças burocráticas ocorridas com a agenda de relações internacionais na prefeitura de Porto Alegre são muito correntes. Por exemplo, há uma Lei Complementar de 2017 na qual se criou uma SMRI, sendo responsável por: a) planejar, coordenar, articular e controlar as políticas interna e externa; b) formular as políticas de governança institucional; c) apoiar o prefeito municipal no relacionamento institucional; e d) gerir os processos vinculados ao ciclo anual de operação do Orçamento Participativo e a outras formas de democracia participativa local e a relação com os Conselhos Municipais e de governança local, por meio da identificação de demandas da sociedade, e desenvolver, implementar e supervisionar projetos locais e territoriais, por meio dos canais de atendimento e dos Centros Administrativos Regionais do Município de Porto Alegre. (PORTO ALEGRE, 2017).

<sup>244</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 28 de agosto de 2018 por Rodrigo Corradi, Diretor de Articulação Institucional e Gerente de Relações Internacionais da Prefeitura de Porto Alegre.

Mercocidades, tendo assumido sua presidência no biênio 2013-2014 e participado mais ativamente das UTs de Turismo, Autonomia, Gestão e Participação Cidadã, Ciência, Tecnologia e Capacitação, Cultura, Cooperação Internacional, Esporte, Integração Fronteiriça, Inclusão (MERCOCIDADES, 2013, 2014, 2015, 2017). Ele também cita a participação no FCCR, tendo ocorrido somente em virtude da Rede, sem vínculo direto com o Capítulo Brasileiro na instituição.

Contrariando as análises acadêmicas citadas anteriormente, Corradi diz que “Via Mercosul, nossa atuação foi sempre secundária. Mesmo com interesses de áreas específicas dentro da burocracia do Mercosul, o contato nunca desenvolveu (sic) para projetos efetivos.”. Em sua visão, o bloco não conseguiu se mostrar como uma via efetiva de consecução de projetos aos governos subnacionais, citando especificamente o caso do FCCR. Quando questionado sobre as intenções e os interesses de Porto Alegre em voltar a integrar o espaço regional, disse que “[...] entrou com o objetivo de alinhar uma agenda de trabalho regional de cidades, paralelamente ao que era feito pelos governos nacionais. Hoje estamos trabalhando muito mais com base em implementação de projetos. As expectativas mudaram e a rede mudou junto com elas.”. Além mais, vê-se que Porto Alegre tentou alinhar sua própria agenda internacional dentro das Mercocidades. Nos idos de 2013-2014, quando assumiu a chefia da Rede, fora levada a ideia do OP até os debates regionais, por exemplo.

Se perguntarmos o por quê do governo local se inserir nas instâncias regionais, podemos afirmar, parafraseando Corradi, que isso ocorre em virtude da carência de uma política coordenada e continuada para tratar da internacionalização das cidades por parte do governo federal brasileiro. A questão aqui é simples: não havendo complementação política no nível nacional, busca-se o regional e assim por diante.

Embora na esfera do Mercosul a participação de Porto Alegre tenha idas e vindas, há que se destacar o grande envolvimento mostrado pelo governo nas Mercocidades pelo menos até 2016, contrariando por vezes a ideia de que há um desgaste robusto da paradiplomacia na década de 2010. Em contrapartida, isso só é feito em virtude do histórico municipal no tema que provém desde o final da década de 1980. Sem sua privilegiada localização geográfica, as relações culturais com Uruguai e Argentina, os anseios políticos, a construção de uma agenda específica e o surgimento de um quadro internacional técnico na prefeitura que vem sendo mantido há mais de dez anos<sup>245</sup>, tal inclusão via integração regional dificilmente ocorreria

---

<sup>245</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 13 de abril de 2018 por Joséli Gomes, Professora Adjunta do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande (FURG), Assessora da Prefeitura Municipal de Porto Alegre junto às Mercocidades (2013-2016).

como tal. Porto Alegre tende a continuar sendo um exemplo de governo subnacional com forte atuação internacional que coaduna anseios próprios da localidade com fóruns internacionais.

#### 5.2.9) Santo André

**Quadro 34 – Elementos de análise de Santo André**

Elemento inicial e objetivo (1)	interesse do prefeito em projetar internacionalmente a cidade inicialmente via captação de recursos e cooperação técnica. Em um segundo momento as Mercocidades tornaram-se peça-chave para o município e um dos pontos fundamentais de sua internacionalização
Elemento processual e subjetivo (2)	mesmo que pouco evidente, busca por valores políticos comuns entre cidades de pequeno e médio porte
Elemento consecutivo e comparativo (3)	expectativa em levar a agenda internacional do município – desenvolvimento econômico e consórcios públicos – para o âmbito regional. Não houve limites contundentes colocados pelas Mercocidades, sendo um espaço de grande articulação política ao município, mas sim por parte do governo central em não estimular uma maior institucionalização desse processo

Localizado na região da Grande São Paulo e do Grande ABC, Santo André já se configurou como uma das cidades brasileiras com grandes índices de internacionalização e, muitas vezes, é caracterizada como modelo, principalmente pela gestão do prefeito Celso Daniel do Partido dos Trabalhadores (PT). Conforme aponta Jeroen Klink (informação verbal)<sup>246</sup>, entre 1997 e 2000 ocorreu o período de estruturação de uma área de relações internacionais na prefeitura, tendo sido criada uma Assessoria ligada diretamente ao prefeito e responsável tan-

<sup>246</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 19 de junho de 2017 via Skype por Jeroen Klink, Ex-Assessor de Relações Internacionais e Secretário de Desenvolvimento e Ação Regional da Prefeitura de Santo André tendo sido coordenador da Unidade Temática de Desenvolvimento Econômico Local junto a Rede Mercocidades.

to pela área de relações internacionais, propriamente dita, quanto por captação de recursos. Naquela ocasião ainda era bastante escasso o número de governos locais com uma burocracia específica ligada a estes temas, destacando-se o caso anterior de Porto Alegre e de São Paulo. A grande novidade de Santo André residia em ser uma cidade periférica, não capital, com interesse e ímpeto para iniciar uma relação para além das fronteiras brasileiras, algo que tomou mais forma ainda em 2000 com a criação de uma SMRI.

Quando questionado sobre o principal motivo da criação dessa Secretaria, Klink aponta que houve, na verdade, um conjunto de fatores. Em primeiro, diz que o prefeito Celso Daniel tinha uma noção muito clara do esvaziamento econômico da cidade. A partir disso, o prefeito desejou colocar Santo André no mapa do mundo por meio de seu conhecimento prévio de algumas experiências exitosas de paradiplomacia na Europa. O foco inicial da cidade esteve na área de cooperação técnica bilateral e multilateral. Para a primeira, enfatiza-se parcerias com instituições presentes no Canadá e na Alemanha na consecução de projetos sobre gestão de mananciais e implementação de bancos populares, respectivamente. Já para o segundo, destaca-se o BID e a UE, caso que rendeu um financiamento de cerca de 15 milhões de reais para urbanização de assentamentos precários e culminou no projeto “Santo André Mais Igual” premiado em Nova Iorque em 2001 como modelo de gestão segundo Renata Boulos (informação verbal)<sup>247</sup>. Nesse período inicial a ênfase era muito clara: captação de recursos. Segundo Klink, o objetivo era “[...] criar resultados visíveis no curto prazo. Porque dentro do processo público essa ideia de relações internacionais não era muito entendida pelos demais secretários. O interlocutor que entendeu isso foi o próprio Celso [Daniel].”.

Corroborando tais informações, Patrícia Laczynski (informação verbal)<sup>248</sup> nos diz que a década de 1990 apresentou uma conjuntura favorável aos atores subnacionais no geral. A redemocratização e a chegada ao poder no Brasil de governos mais liberais acompanharam o processo de geração de políticas públicas municipais exitosas a exemplo do Orçamento Participativo (OP) e do Microcrédito.<sup>249</sup> Em suas palavras, “Várias experiências que às vezes nas-

<sup>247</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 19 de maio de 2017 em São Paulo por Renata Boulos, Secretária-interina de Relações Internacionais da Prefeitura de Guarulhos (2013-2014) e Diretora de Relações Internacionais da Prefeitura de Santo André (2006-2008), quando ocupou a Secretaria Executiva e a Comissão Diretiva da Rede Mercocidades.

<sup>248</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 15 de agosto de 2017 em São Paulo por Patrícia Laczynski, Diretora de Relações Internacionais, Secretária Adjunta e Coordenadora Executiva nas Mercocidades entre 2003 e 2007 junto à Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Relações Internacionais da Prefeitura de Santo André.

<sup>249</sup> Por exemplo, nos governos de Fernando Collor de Mello (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1995), a redução de impostos e eliminação de barreiras para importação fez com que inúmeras indústrias deixassem a região do ABC (RODRIGUES; HAYDU, 2009, p. 143). Em meio a essa evasão, as políticas públicas encontraram um meio de se estímulo exatamente via internacionalização municipal.

cem no município... o governo federal assume e torna uma política nacional.” Houve uma certa incorporação de políticas locais na agenda central, o que deu maior vigor aos atores subnacionais. Para ela, esse movimento foi acompanhado pela visão internacional de Celso Daniel e inclusão de Klink na prefeitura na busca por financiamentos externos em organismos internacionais e europeus, conforme mencionado no parágrafo anterior.

Por esse motivo principal, sua inserção nas Mercocidades, tendo assumido a Secretaria Executiva no biênio 2005-2006, só ocorreu em momento secundário, embora tenha se tornado membro ainda em 1998. Com a morte de Celso Daniel em 2002 houve a junção das pastas de Desenvolvimento Econômico e Relações Internacionais, gerando a Secretaria de Desenvolvimento e Ação Regional. Para Klink, a Rede possui um trabalho muito difuso e desde logo Santo André decidiu atuar em um número reduzido de UTs, ressaltando-se Desenvolvimento Local e Gestão Urbana, nas quais a cidade já contava com ações locais e prévias. Ou seja, houve junção de agendas e a inclusão na esfera regional se deu em virtude da coadunação de interesses que já estavam sendo colocados em prática pela prefeitura. Nas palavras de Laczynski, consórcios públicos, desenvolvimento econômico local, educação e área ambiental eram temas centrais da internacionalização de Santo André entre 1997 e 2006.

Seguindo com sua argumentação, Klink afirma que os maiores limites das Mercocidades no início da década de 2000 eram o perigo de dispersão para com cidades pequenas ou médias, que era o caso de Santo André, a carência institucional e o embate com o governo federal. Neste ponto tocamos no processo de criação do FCCR, justamente porque as cidades não tinham um fórum de debate dentro do quadro organizacional do Mercosul e, nos dizeres de Laczynski, tal busca por espaço adveio exatamente dos governos locais e não do governo central em si. Klink caracteriza o governo brasileiro como cauteloso e de diálogo difícil, justamente porque sabemos que relativizar a prerrogativa decisória não é e não foi pauta para os entes centrais naquela época, inclusive da SAF/PR, o que se estende aos dias de hoje.

Em contrapartida, as Mercocidades trouxeram para Santo André grande visibilidade, participação em debates, divulgação em publicações e seminários, além de ter sido um palco de reivindicação e pressão para dar mais voz aos governos subnacionais, o que na época imaginava-se ser o papel do FCCR. Ademais, a Rede colocava-se com papel fundamental para a capacitação municipal, dava respaldo aos municípios, qualificava as políticas públicas e possuía uma linha política por trás [caráter partidário progressista], o que, na visão de Laczynski, era benéfico para articular diferentes prefeituras que participavam da instituição. Para a gestora, as “[...] Mercocidades começaram a virar uma grande família”, embora quando questionada sobre o surgimento de uma identidade subnacional, não soube afirmar se isso re-



almente ocorreu no FCCR. Como complemento para o caso da Rede, Boulos nos disse que seu objetivo mais inicial era incluir pequenas cidades, sendo que Santo André pode ser incluída nesse rol de busca por um maior contato com seus semelhantes em virtude do seu já mencionado caráter geográfico periférico em relação à capital São Paulo.

Toda essa bagagem internacional de Santo André começou a ser perdida com o tempo. Após a morte do então prefeito Celso Daniel em 2002, Klink afirma que seu vice não possuía a mesma visão da importância do internacional, havendo certa inflexão na pasta. A SMRI ficou ativa até 2008, foi desfeita entre 2009 e 2012, retornou em 2013, mas desde 2014 foi reduzida a um departamento com equipe mais reduzida. Em termos de Mercocidades, a penúltima atuação de Santo André na Rede data de 2008, período em que subcoordenou a UT de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Mais recentemente, fez-se uma parceria entre o Consórcio Intermunicipal do ABC e a própria Rede, sendo Santo André sua representante (LIMA, 2017). A agenda internacional manteve-se basicamente a mesma, mas perdeu fôlego, inclusive em sua imersão no Mercosul. Resumidamente:

[...] a Prefeitura de Santo André sempre deu tratamento especial à Rede Mercocidades, sendo até mesmo considerado o *carro-chefe* das ações externas da Prefeitura. E mais ainda, a Mercocidades foi um dos elementos causadores (mesmo que indiretamente) da descentralização dos trabalhos externos [...] para diversas secretarias da Prefeitura. [...] No momento em que o município deixou a Secretaria Executiva da Mercocidades houve um choque administrativo na Prefeitura, pois, à medida que o primeiro grupo deu continuidade a Mercocidades (incluindo algumas atividades extras em seu bojo), o segundo teve suas atividades bastante reduzidas. Consequentemente, todo esse movimento fez com que as diferentes secretarias notassem que a importância dessa rede tinha diminuído, e isso as levou a fazer contatos externos por conta própria. (RODRIGUES; HAYDU, 2009, p. 152).

Vemos, assim, no caso de Santo André um interesse específico pessoal do prefeito que, em meio às crises econômicas locais, teve a visão de dirimir variados problemas através da criação de uma área internacional na prefeitura inicialmente voltada à cooperação técnica e captação de recursos, e em um segundo momento, dirigida às Mercocidades. Por conta das variadas mudanças tanto na prefeitura quanto no Mercosul ao longo do tempo, a Rede caminhou de uma centralidade para Santo André até um atual processo de declínio em seus trabalhos.

#### 5.2.10) Rio de Janeiro

#### Quadro 35 – Elementos de análise de Rio de Janeiro

Elemento inicial e objetivo (1)	internacionalização para aumentar a visibilidade internacional da cidade e captar recursos, estan-
---------------------------------	--

	do diretamente relacionada com os interesses pessoais dos prefeitos. Foco em temáticas relacionadas à cultura, tecnologia, turismo e desenvolvimento local. Mercocidades com grande importância entre 1993 e 2016, mas dividindo espaço com outras redes
Elemento processual e subjetivo (2)	ausência de identidade regional e ratificação de uma identidade própria
Elemento consecutivo e comparativo (3)	como as Mercocidades representam uma das variadas vias de internacionalização da cidade, desde cedo sabia-se que a instituição servia para intercâmbio de experiências, o que atendeu às expectativas governamentais

O início da gestão de um órgão internacional na Prefeitura do Rio de Janeiro data de 1975, ano em que foi criado um Cerimonial integrado ao Gabinete do Prefeito. Em 1986 tomou forma a Assessoria Internacional, tendo como objetivos principais assistir o prefeito em assuntos internacionais, interestaduais e intermunicipais, relacionar-se com organismos internacionais, elaborar estudos e pesquisas, obter contatos para angariar recursos e organizar as solenidades cívicas do município (RIO DE JANEIRO, 2019). A última mudança ocorreu em 1987, extinguindo-se a Assessoria e gerando a Coordenadoria de Relações Internacionais (CRI), fazendo do Rio de Janeiro o primeiro município brasileiro a ter uma estrutura específica para o tema. Tal órgão permanece e atua hodiernamente, tendo sido quase que integralmente chefiada por diplomatas de carreira.

Para Leonardo Mèrcher (2016, p. 147), especialista no tema que, inclusive, participou da presente pesquisa via questionários, a partir da criação da CRI a cidade conseguiu adensar uma paradiplomacia institucionalizada, dividindo-se em duas gerências: Cooperação Bilateral e Relações Federativas e Cooperação Multilateral e Planejamento. Nesse sentido sua agenda externa é muito ampla e compreende desde relacionamento com representações consulares, participação no FONARI, apoio a projetos internacionais assinados por outras secretarias, inserção em redes de cidades até captação de financiamentos (RIO DE JANEIRO, 2019).

A tese de Mèrcher (2016) traz um panorama geral sobre o perfil de atuação internacional do Rio de Janeiro, sendo alguns apontamentos relatados aqui. Em primeiro lugar, o município tem como ponto chave sediar eventos internacionais, dentre os quais destacamos a Con-

ferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO 92), *Rock in Rio*, Rio+20, Pan-Americano (2007), Copa das Confederações (2013), Copa do Mundo (2014) e Olimpíadas (2016). O peso político e histórico é muito importante para a cidade carioca, tendo sido capital do Brasil entre 1763 e 1960, contando ainda hoje com certas estruturas políticas do período.

Em segundo, a CRI age como facilitadora de projetos internacionais e interlocutora de missões diplomáticas ressaltando o aspecto histórico citado anteriormente e o fato de possuir o Palácio do Itamaraty, que foi sede de governo e do Ministério de Relações Exteriores (MRE). Ademais, a cidade participa ativamente de diversas redes de cidades. Além das Mercocidades, tendo sido uma de suas fundadoras, ressaltamos CGLU, Metrópolis, ICLEI, UCCI, Projeto AL-LAS, FLACMA e C 40<sup>250</sup>. E, não menos importante, o Rio realizou irmanamentos majoritariamente com outros governos locais dos continentes americano e europeu para reconhecimento internacional da cidade, ações de cooperação técnica e intercâmbio de boas práticas.<sup>251</sup> De modo geral, podemos enquadrar a internacionalização do Rio na busca por “[...] visibilidade internacional que tende, no período de 1993 até 2016, solucionar as dificuldades locais e captar recursos por meio da visibilidade externa que os grandes eventos e os marcos municipais proporcionam.” (MÈRCHER, 2016, p. 179). Aliado a essa busca por visibilidade internacional, a capital sempre procurou forte articulação com setores empresariais – a exemplo do Grupo Itaú e da Fundação Roberto Marinho – e contato com setores acadêmicos, destacando-se o *think tank* Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI).

Tratando-se especificamente sobre a área regional, o que mais nos interessa, Rio de Janeiro desponta como a terceira cidade que mais participou das UTs das Mercocidades desde seu surgimento até 2015, ficando atrás somente de Buenos Aires e São Paulo (MÈRCHER, 2016). Em termos de presença nas reuniões, o papel da cidade é intenso, mas não há muitas propostas ou posicionamentos. Além disso, o foco no período esteve presente nas temáticas de tecnologia e cultura, as quais constam nas diretrizes da internacionalização da cidade desde 1993, podendo ser ainda adicionadas as questões de Desenvolvimento Social, Gênero e Turismo.

De modo mais recente, ressalta-se que o Rio de Janeiro não apareceu com devida presença nas UTs das Mercocidades, participando apenas de algumas reuniões paralelas ou com outras redes de cidades (MERCOCIDADES, 2017, 2018). Embora atue na Rede desde sua

<sup>250</sup> A C40 compreende um grupo de cidades direcionado à redução de gases do efeito estufa e preservação do meio ambiente. Mais informações podem ser encontradas diretamente no site da Rede: <www.c40.org.

<sup>251</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 12 de abril de 2018 por um(a) atual gestor(a) da CRI do Rio de Janeiro em anonimato.

fundação e tenha sido colocada como uma arena de real importância municipal, a resposta anônima da CRI para o questionário aplicado nos diz que o Rio de Janeiro “[...] não é um membro muito ativo, comparando com outras cidades-membro do Sul e do Sudeste do Brasil, especialmente as cidades que fazem fronteira com países do Mercosul.”. Interessante notar que, quando questionado sobre os benefícios e limites das Mercocidades para o município, parece não ter ocorrido pontos negativos, até porque a expectativa do Rio era intercambiar experiências com outras cidades, o que de fato ocorreu na prática.

Mesmo tendo pontuado que o governo federal brasileiro apoia os governos subnacionais em matéria de recursos, articulação de projetos de cooperação técnica e capacitação, podemos afirmar que o Rio de Janeiro não teve e não tem nenhum tipo de relação direta com o FCCR. Sua atuação via Mercocidades é expressiva, mas há, nesse sentido, um possível momento de mudança nessa atuação. Conforme é exposto no relatório de gestão *Rio + Internacional 2009-2013 / 2013-2016* (RIO DE JANEIRO, 2016, p. 71), até esse momento “[...] a rede é um relevante ator para a inserção e articulação da Cidade do Rio na América Latina, principalmente com relação à representação dessa região em negociações e redes maiores, como no caso da CGLU.” Com a entrada de uma nova gestão na prefeitura, muito provavelmente pode ter ocorrido uma clivagem na área internacional que distanciou a cidade da Rede, visto que entre 1993 e 2016 fora identificado um único grupo gestor no poder (MÈRCHER, 2016).

Isso explica como a questão política é uma variável de extrema importância para compreender a internacionalização do Rio de Janeiro. Com as análises realizadas, sua ação externa esteve pautada em dois eixos centrais: busca por visibilidade internacional e captação de recursos. As Mercocidades são inseridas como prioridade para o município, mas dentre várias outras redes. A par de ser expressiva, o Rio de Janeiro evidencia ser uma cidade que busca internacionalização para fortalecer sua imagem – vide, por exemplo, o título *Rio + Internacional* no relatório de gestão – e seus interesses, mas não um contato comum e identitário com seus pares.

#### 5.2.11) São Paulo

#### Quadro 36 – Elementos de análise de São Paulo

Elemento inicial e objetivo (1)	interesses múltiplos que foram mudando ao longo das gestões: projeção internacional da cidade,
---------------------------------	--

	captação de recursos, estímulo às políticas públicas, desenvolvimento de parcerias com empresas privadas. Mercocidades tornou-se um canal de participação graças à convergência política da cidade com outros governos locais pertencentes à Rede
Elemento processual e subjetivo (2)	busca por valores políticos comuns entre cidades grandes e progressistas, a exemplo de CABA e Montevideú. Mas, no geral, a internacionalização da cidade não depende diretamente do âmbito regional e se dá de maneira mais autônoma
Elemento consecutivo e comparativo (3)	expectativa em estimular o diálogo político entre cidades da Rede nos governos Suplicy e Haddad. Limitações encontradas na carência institucional e autônoma. Mesmo assim, os principais problemas aparentam estar na própria prefeitura, cujos secretários e gestores desconhecem o Mercosul, um dos fatos explicativos de sua completa ausência no FCCR

A capital paulistana é incluída em nossa amostra de análises por diversos motivos. Trata-se de uma grande metrópole por seu alcance geográfico, uma megametrópole ou cidade-global emergente (WANDERLEY, 2006), sendo a cidade mais populosa da América do Sul, além de um centro econômico e financeiro que acaba trazendo ao governo subnacional uma ampla gama de eventos internacionais. Em específico, possui, similarmente ao Rio de Janeiro, uma SMRI<sup>252</sup> muito estruturada, a maior do país com dezenas de técnicos – em 2015 esse número girava em torno de 50 funcionários (JUNQUEIRA, 2015) e uma agência de promoção de investimentos e exportações chamada SP Negócios<sup>253</sup>, além de ser membro das Mercocidades desde 1998 e ter participado de reuniões da REMI. Quando se iniciou a presente pesquisa e pensou-se em abranger somente os governos subnacionais presentes no FCCR, o caso

<sup>252</sup> Ao longo do tempo a SMRI também passou a se chamar Secretaria de Relações Internacionais e Federativas durante o governo de Fernando Haddad (2013-2017) para coordenar relações perante a União. Em 13 de dezembro de 2018 foi publicado o Diário Oficial da Cidade de São Paulo uma proposta de extinção da SMRI, não se sabendo ao certo qual será seu novo rumo e estrutura.

<sup>253</sup> Mais informações podem ser encontradas diretamente no site da agência: <[www.spnegocios.com](http://www.spnegocios.com)>.

de São Paulo foi muito intuitivo e questionamos o porquê da sua ausência na instituição tendo em vista os pontos citados acima. Verificaremos que a cidade não necessita desse tipo de articulação e consegue ter uma internacionalização mais autônoma e abrangente.

Há uma ampla gama de estudos realizados sobre as relações internacionais de São Paulo. Embora utilizemos algumas delas, nosso foco será na publicação mais recente que compila tais informações: a tese de Graziela Vital (2016). A autora indica que as relações externas municipais são influenciadas pela demanda por políticas públicas, dentre elas mobilidade urbana, meio ambiente e educação, pela existência de um aparato burocrático na prefeitura e pelo perfil do mandatário local (VITAL, 2016, p. 72), ou seja, novamente temos o caso da internacionalização subnacional depender de anseios pessoais ou partidários do(a) prefeito(a).

Conquanto ainda na década de 1980 tenha sido criada uma Assessoria para Assuntos Internacionais, a concepção de uma SMRI data de 2001, período do governo de Marta Suplicy do Partido dos Trabalhadores (PT). No Balanço de Gestão 2001-2004 da SMRI (SÃO PAULO, 2004, p. 04) a proposta do governo era clara: “[...] projetar a cidade de São Paulo em âmbito internacional, bem como fortalecer o papel das cidades na construção de espaços de reflexão e intercâmbios de práticas bem sucedidas das gestões locais.”. Ademais, a agenda da época sustentava-se em alguns pilares: cooperação multilateral, redes de cidades, cooperação bilateral, projetos de captação de recursos. Houve uma imersão pessoal de Suplicy nesse processo, colocando São Paulo para concorrer a diversos prêmios internacionais, recebendo o então Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, e ainda sendo eleita coordenadora de RI da FNP e presidente da CGLU.

Entre 2001 e 2004 a cidade conseguiu captar variados recursos a fundo perdido diretamente com organizações de outros países como França, Japão, Espanha e Inglaterra ou através de instituições multilaterais como BID, OMS e PNUD. No período o governo já integrava onze redes de cidades. Inseriu-se fortemente no Programa URB-AL em sua Rede 10 destinada à Luta Contra a Pobreza Urbana e começou a compor mais ativamente as Mercocidades, participando das UTs de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico Local, Turismo, Cultura e Educação. (SÃO PAULO, 2004; FRONZAGLIA, 2005). Aqui vê-se uma convergência clara entre as temáticas trabalhadas na Rede e a agenda municipal em torno das políticas públicas: “[...] a intensificação da atuação da SMRI teve por objetivo projetar o município para um papel de liderança regional [...] em função de seu envolvimento em importantes organizações de cidades como [...] a Rede de Mercocidades.” (VITAL, 2016, p. 86). Nesse sentido o PT foi fundamental para esse processo por querer disseminar valores sociais na esfera internacional e

ter trazido essa bagagem que já vinha sendo desenvolvido em organizações sindicais como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), conforme aponta Kjeld Jakobsen (informação verbal)<sup>254</sup>.

Embora tenha mantido a estrutura e sua participação nas Mercocidades e em outras instâncias, captado recursos e mantido cooperações bilaterais, a SMRI passou por relativo enfraquecimento durante o governo de José Serra (2005-2006). Depois de sua passagem rápida pela prefeitura, iniciou-se a gestão de Gilberto Kassab do DEM (2007-2012). A dinâmica aqui fora mantida, pois novamente segundo Jakobsen, nesse governo “[...] a secretaria foi entregue para um empreiteiro que ia à Secretaria duas vezes por semana”, ou seja, que não dava a mesma ênfase se comparado a momentos anteriores. O perfil de Suplicy que era voltado às políticas sociais acabou dando forma a uma nova agenda direcionada à iniciativa privada, a qual, na visão do gestor da época, visava relativizar a vertente política da SMRI, mantendo a participação nas redes e nos organismos multilaterais, e caminhar para outra mais técnica (VITAL, 2016, p. 103).

Notadamente durante o período de Kassab as ações da Secretaria ficaram voltadas aos aspectos econômicos e cooperativos, mormente em questões de meio ambiente, tecnologia e urbanização. A iniciativa de projetar internacionalmente São Paulo foi mantida – vide título do relatório de gestão do período: *São Paulo Global* –, dando foco à organização e recepção de diversos eventos, destacando-se o desejo em sediar a EXPO 2020 (SÃO PAULO, 2012). O perfil de atuação manteve-se plural, intenso e dedicado a diferentes vertentes e instituições, pautando-se as Mercocidades como apenas mais uma instância nesse rol. De ponto importante, e que também foi visto na cidade entre 2013 e 2017, Kassab iniciou um processo de inclusão de profissionais de relações internacionais na SMRI, aumentando a capacidade e o conhecimento nas ações desenvolvidas.

São Paulo voltou a ter uma participação mais ativa na Rede em 2013, início da gestão de Fernando Haddad do PT, ano em que participou da 18ª Cúpula, assumiu como membro do Conselho e integrou as UTs de Cultura e Planejamento Estratégico e o Grupo de Trabalho de Deficientes Físicos e Inclusão (SÃO PAULO, 2017). A atuação forte em redes de cidades, totalizando 28 se somadas aos organismos multilaterais, e a maior relação com os parceiros latino-americanos começou a dar o tom das relações internacionais no período de Haddad. Mesmo assim, a agenda comercial não foi colocada em segundo plano, porque no mesmo ano

---

<sup>254</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 27 de maio de 2017 em São Paulo por Kjeld Jakobsen, Secretário de Relações Internacionais da Prefeitura de São Paulo (2003-2004) e Secretário de Relações Internacionais da Central Única dos Trabalhadores (1994-2003). Áudio original disponível.

foi criada a SP Negócios com objetivo de promover investimentos e aprimorar os negócios da cidade (VITAL, 2016).

Ainda assim, assumindo a defesa de uma agenda voltada ao desenvolvimento sustentável, a cidade adquiriu a presidência das Mercocidades no biênio 2015-2016 (MERCOCIDADES, 2016), tendo sediado a 20ª Cúpula em novembro do primeiro ano, contando também com a organização de Flávia Loss de Araujo<sup>255</sup>, a qual contribuiu com a presente pesquisa. A par de ter retomado a marca do governo Suplicy, de serem as redes de cidade um eixo central de trabalho, Araujo pontua que havia uma cautela em relação ao nível regional derivada do desconhecimento em relação ao tema. Representantes municipais desconheciam a integração, São Paulo não assumiu o protagonismo e, em suas palavras, “[...] a atuação da cidade de São Paulo foi, ao menos no período em que acompanhei de perto, discreta e até apática.” E “[...] a cidade não conseguiu fortalecer o relacionamento com os demais atores e nem levar adiante projetos conjuntos.”.

Nesse ponto a experiência de São Paulo nos mostra um dos grandes empecilhos relacionados à internacionalização subnacional e ao Mercosul: o desconhecimento sobre as temáticas. E isso se dá tanto por parte dos secretários, gestores e funcionários da prefeitura quanto pelos cidadãos em si. Havendo tal incompreensão, os trabalhos são dificultados, porque se tratando de espaços subnacionais, a burocracia é incipiente, faltam recursos e autonomia, em muitas reuniões inúmeros prefeitos se ausentam. Contudo, Araújo também ressalta que houve benefícios nesse processo via bloco regional, dentre eles a consciência de um espaço regional comum.

Sobre este último ponto, chegamos à ideia de identidade subnacional. São Paulo, tendo uma das internacionalizações de maior roupagem no caso brasileiro, buscou valores coletivos? Para Jakobsen, durante o governo Suplicy, sim, pois havia o que considerou um movimento progressista em torno do diálogo entre cidades de grande porte, como CABA e Montevideu, na busca por uma agenda comum em torno da economia e das políticas sociais. Tal agenda foi retomada com Haddad, mas em um momento distinto no Mercosul, o que acabou esvaziando essa pauta em virtude do novo período de crise. Consequentemente, São Paulo mostra um caso clássico de relevância à paradiplomacia, de atuação regional e de institucionalização. Do outro lado da moeda, atesta que a internacionalização subnacional é um campo político à mercê dos interesses de quem está na chefia da prefeitura.

---

<sup>255</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 17 de janeiro de 2018 por Flávia Loss de Araujo, Assessora da Secretaria Municipal de Relações Internacionais da Prefeitura de São Paulo (2011-2015).



## 5.2.12) Frente Nacional de Prefeitos (FNP)

**Quadro 37 – Elementos de análise da FNP**

Elemento inicial e objetivo (1)	interesse representado pelas grandes cidades brasileiras sustentado basicamente em três esferas: cooperação descentralizada, <i>advocacy</i> e participação em seminários europeus. Mercosul e FCCR tornaram-se vias de participação somente por aproximação política, perdendo-se ao longo do tempo
Elemento processual e subjetivo (2)	embora estimule a agenda de grandes cidades, há ausência de identidade regional via Mercosul
Elemento consecutivo e comparativo (3)	as expectativas giram em torno dos prefeitos, logo, são sempre mutáveis de acordo com as alternâncias de gestão. Limitações encontradas face à carência por recursos e financiamentos, mas expectativa inicial em tornar as instituições – Mercocidades e FCCR – fóruns de articulação política

Do mesmo modo que a ABM e a CNM, a FNP também integrou a última atualização do Capítulo Brasileiro junto ao FCCR. Sua área internacional começou a tomar forma no início da década de 2000, justamente no período em que se iniciava o governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Na ocasião houve uma aproximação política entre Brasil e Itália, da qual resultou o projeto *100 Città* focado na cooperação descentralizada entre governos locais de ambos os países e coordenado nacionalmente pela Frente Nacional (FNP, 2019). Desde então a FNP continuou a formar sua área internacional, sendo que em 2011 Paulo Oliveira (informação verbal) <sup>256</sup> foi convidado pelos prefeitos para profissionalizar as relações internacionais na instituição.

Desde já é importante ressaltar que a FNP representa a agenda e os interesses das grandes cidades, havendo esse preceito também para sua Coordenação Internacional focada em três grandes eixos: cooperação descentralizada, projetos e redes internacionais (FNP,

<sup>256</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 24 de janeiro de 2019 via telefone por Paulo Oliveira, Coordenador de Captação e Relações Internacionais da Frente Nacional de Prefeitos (FNP) desde 2011.

2019). O primeiro ponto foi o grande estimulador da política internacional da organização, tornando-se um tema central em sua atuação. Aqui o trabalho assentou-se em diretrizes nacionais, sobretudo com uma agenda também estimulada pela SAF/PR, na cooperação com Itália, França e Moçambique. O papel da União Europeia, segundo Oliveira, foi muito central nesse sentido de estímulo aos prefeitos, cabendo à FNP auxiliar na coordenação. Para o caso francês, houve preferência por iniciativas voltadas à gênero e combate ao tráfico de pessoas, enquanto que, para o moçambicano, deu-se destaque à democracia participativa, gestão financeira e planejamento urbano. Oliveira pontua que, durante o segundo mandato de Lula, Moçambique foi a menina dos olhos do governo federal e a FNP tentou colocar em prática uma iniciativa que ele mesmo denomina de cooperação descentralizada em rede, principalmente através de um projeto junto à CGLU que aglutinou cidades como Porto Alegre, Guarulhos, Vitória, Maringá, Belo Horizonte e Canos em torno das temáticas mencionadas acima.

Com o passar dos anos e a partir das mudanças políticas em nossa região, Oliveira pontua que a agenda das grandes cidades passou de uma ótica focada na cooperação técnica para outra situada em *advocacy* internacional – iniciativa para influenciar decisões políticas e alocar recursos públicos – e participação em seminários para os prefeitos conhecerem experiências e captar negócios. Ressalta-se nesse segundo plano a questão dos gestores desejarem ter contato com iniciativas de outrem, mas não desenvolverem as mesmas em um primeiro momento. Oliveira cita o caso da *Smart City Expo World Congress* de Barcelona onde diversos prefeitos participam para realizar visitas *in loco* e ouvir palestras e seminários de pessoas renomadas.

Desde 2013 o foco da FNP está sendo abalizado mais na Europa e menos na África e até mesmo na América do Sul por questões envolvendo financiamentos e recursos. Se quem define a agenda da Frente Nacional são as grandes cidades, logo podemos ver que seus interesses atuais não passam necessariamente pela nossa região. Oliveira afirmou que nunca participou de uma reunião do FCCR, por exemplo, porque: “Só participo quando vai prefeito. Sem eles não faz sentido.”. Como o Foro se esvaziou e foi perdendo fôlego, conseqüentemente a FNP acabou deixando-o em segundo plano. Sua articulação com redes continua, a exemplo das Mercocidades, ICLEI, Metrôpolis e C40, mas aparenta não possuir a mesma prioridade se comparado à busca por contato europeu. Concluímos o seguinte: se os interesses da FNP são reflexos dos interesses de grandes municípios brasileiros, logo, pelo menos nos últimos cinco anos, o Mercosul não está representando um dos seus eixos centrais de atuação internacional.

## 5.2.13) Minas Gerais (Estado Federado)

**Quadro 38 – Elementos de análise de Minas Gerais (Estado Federado)**

Elemento inicial e objetivo (1)	interesse em projetar o governo internacionalmente, estimular o diálogo federativo, atrair recursos e financiamentos e gerar cooperação técnica internacional
Elemento processual e subjetivo (2)	ausência de identidade regional
Elemento consecutivo e comparativo (3)	limitações encontradas nas organizações subnacionais do Mercosul, pois são direcionadas às cidades e não aos governos estaduais

O estado de Minas Gerais é o primeiro a ser analisado aqui e, de antemão, ressaltamos que ele se enquadra com uma baixa imersão no Mercosul, sendo colaborador das Mercocidades e não membro do Capítulo Brasileiro junto ao FCCR. Todavia, dentre os outros estados federativos do país, ele possui uma articulação internacional já atuando há pelo menos vinte anos. Em 1999 foi instituída a Assessoria Especial para Assuntos Internacionais e Cerimonial, passando a ser uma Subsecretaria de Assuntos Internacionais a partir de 2003, voltada, além das RI, propriamente dita, ao comércio exterior e promoção de investimentos (PEREIRA, 2010).

Segundo Chyara Sales Pereira<sup>257</sup>, entre 2008 e 2010 havia uma Superintendência de Relações Internacionais do Governo de Minas e, a partir de 2011, criou-se uma Assessoria de Relações Internacionais. Vemos, em um primeiro momento, um interesse e um objetivo muito claros por parte do estado mineiro: “[...] o grande desafio foi conferir à área internacional um papel estratégico que fosse além do caráter cerimonialista, restrita à organização de receptivos de missões internacionais, função tradicionalmente associada à área no setor público”. Ou seja, antes das datas citadas entendia-se por relações internacionais a recepção de autoridades e nada mais.

A ideia era projetar Minas Gerais internacionalmente utilizando uma metodologia denominada Rede de Articulação Internacional criada ainda em 2005 cujo objetivo era otimizar os projetos estatais por meio da internacionalização e cooperação (PEREIRA, 2013). Tal ideia

<sup>257</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 29 de julho de 2018 por Chyara Sales Pereira, Professora de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG), Superintendente de Relações Internacionais (2008-2010) e Chefe da Assessoria de Relações Internacionais do Governo de Minas Gerais (2011-2014).

angariava-se em cinco ações distintas: coordenar e assessorar atividades; constituir equipe intersetorial; programar projetos internacionais; obter informação e treinamento para cooperação; e gerir experiências e boas práticas internacionais. Por meio da Rede a Assessoria visava relacionamento de órgãos estaduais com instituições estrangeiras, cooperação internacional, formação internacional de recursos humanos e promoção da visibilidade governamental. De mais interessante destacamos a questão de capacitação, pois o estado chegou a fazer um Programa de Voluntariado Internacional em que estudantes, professores e pesquisadores de outros países puderam atuar na administração pública, a implementar o programa Jovens Mineiros Cidadãos do Mundo para desenvolver o capital humano estatal (PEREIRA, 2013) e a estabelecer parcerias com o Departamento de Relações Internacionais da PUC-MG.

De modo mais amplo, a inserção externa mineira foi se sustentando ora em promoção comercial, cooperação internacional e ora em operações de crédito, destacando-se a celebração de acordos com diversas províncias ou regiões do Japão, Itália, China, Cingapura, França, Austrália e Canadá. Atualmente, a Assessoria vem trabalhando em quatro eixos: diplomacia e missões internacionais; estudos e análises internacionais; investimentos e financiamentos internacionais; e projetos internacionais (MINAS GERAIS, 2018).

Destarte, a atuação internacional recente do governo mineiro é muito ampla, sendo que temas relacionados às redes, captação de recursos, realização de eventos e busca por investimentos são tratados com a mesma carga valorativa. Especificamente sobre a integração regional, quando questionada sobre a relativa ausência de Minas Gerais no Mercosul, Pereira nos disse que as Mercocidades e o FCCR são instituições majoritariamente voltadas às cidades. Mesmo participando de reuniões, ela viu que as demandas estatais não seriam atendidas nesses fóruns. Assim, “[...] as questões e desafios que são apresentadas ao poder público municipal são muito diferentes daquelas postas ao poder público estadual. Logo, na mesma proporção, as iniciativas implementadas também o são.” Esse argumento confirma novamente nossa tese de que os governos subnacionais divergem consideravelmente entre os diferentes níveis e o Mercosul é uma arena de maior potencial aos governos locais e não estaduais. Pereira complementa afirmando o seguinte:

Questões relativas a fronteiras e migrações são pautas quase predominantes nas discussões por serem desafios enfrentados por aquelas cidades mais atuantes na rede, nesse sentido, a Rede Mercocidades se torna, aparentemente, uma eficiente plataforma de discussão do problema bem como para formulação conjunta de soluções e troca de experiências. Por outro lado, esse também seria o ponto negativo, aparentemente, a Rede e o Fórum são mecanismos muito mais efetivos para cidades que vivenciam um conjunto de questões práticas geradas pelo processo de integração do que para aquelas unidades subnacionais que estão relativamente distantes dessas questões.

Esse seria, então, na visão da professora e gestora, o principal empecilho à participação de Minas Gerais e dos governos estaduais em instituições de representação subnacional do Mercosul. Suas inserções externas dão-se de modo mais autônomo e seus objetivos principais concentram-se no diálogo com o governo federal. Este, para Pereira, não motiva, mas nem atrapalha a paradiplomacia mineira, enfatizando o intenso e profícuo trabalho da SAF/PR durante os governos de Lula e Rousseff. Como sabemos, as mudanças políticas foram intensas até então.

#### 5.2.14) São Paulo (Estado Federado)

**Quadro 39 – Elementos de análise de São Paulo (Estado Federado)**

Elemento inicial e objetivo (1)	interesse em projetar o governo internacionalmente, estimular o diálogo federativo, não se isolar, focar em temáticas comerciais e outras de importância conjuntural, a exemplo do desenvolvimento sustentável
Elemento processual e subjetivo (2)	ausência de identidade regional
Elemento consecutivo e comparativo (3)	expectativa em aumentar a projeção do estado e limitação encontrada em virtude de incompatibilidade de agendas (o Mercosul não representa um foco para o governo do estado)

O estado de São Paulo é pautado em nossa amostra para corroborar que o Mercosul não representa uma esfera de atuação central para suas relações internacionais. Em primeiro lugar, pelo peso político, econômico e demográfico no Brasil, o estado pode se lançar no exterior de maneira autônoma e projetar sua imagem, como fica claro no caso do próprio site da seção de relações internacionais do governo se chamar São Paulo Global (SÃO PAULO, 2019). E, em segundo, pelo fato de sua agenda ser notada e historicamente focada em questões mais comerciais, pois não podemos desconsiderar o fato de que, com pequenas exceções, praticamente desde 2001 o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) está à frente do governo.

Isso fica evidente nos dizeres de Ana Paula Fava (informação verbal)<sup>258</sup>, a qual ressalta que a pujança estatal faz com que São Paulo tenha, por vezes, iniciativas internacionais anteriores ao próprio Governo Federal. Em suas palavras: “São Paulo toma as rédeas primeiro” e o governador é sempre procurado por ter “*status* praticamente de um presidente por gerenciar um estado com 45 milhões de habitantes e um terço do PIB.”, além de possuir um escritório regional do MRE e contar com mais de 90 consulados, o que acaba sendo um estímulo também para a internacionalização da própria capital.

Retomando o ponto anterior, o governo conta com uma Assessoria Especial para Assuntos Internacionais, operacionalizada entre 1991 e 1994 e depois somente a partir de 2003, estando ativa até os dias de hoje com objetivos de coordenar programas de atividade internacional do estado, estimular a interlocução com organismos multilaterais e promover o contato entre órgãos do governo e seus homólogos estrangeiros (SÃO PAULO, 2019). Pode-se afirmar que durante os anos a agenda internacional do estado tornou-se bem ampla abrangendo principalmente questões de negócios, infraestrutura, indústria, meio ambiente, cultura e turismo.

Mesmo assim, tal agenda acaba ficando à cargo do gestor à frente da Assessoria e da importância do tema. Por exemplo, Fava cita a questão do desenvolvimento sustentável e meio ambiente, por já ter trabalhado com ela em momento anterior à sua função como Assessora Internacional e por ainda ser uma pauta muito presente em diversas instâncias, a exemplo dos ODS da ONU. Tal temática fez com que o estado trabalhasse em conjunto à ABC e com municípios paulistas principalmente através de uma iniciativa chamada Verde Azul voltada à gestão de resíduos sólidos.

As redes internacionais também despontam como uma arena de incursão de São Paulo. Mas com um foco bem específico, qual seja ter uma porta de entrada para participar de eventos e conferências da ONU. Assim, o interesse fica muito nítido: projetar São Paulo internacionalmente para levar suas boas práticas e não ficar isolado, pois sem a sua participação em redes regionais, ele não consegue participar de determinados fóruns. Nesse sentido o diálogo com os governos locais acontece, mas sem buscar parcerias significativas.

Embora São Paulo seja um estado parceiro e observador junto às Mercocidades desde 2011, essa inserção apresenta-se de maneira mais simbólica do que prática. Quando questionada sobre o FCCR, Fava desconhecia a instituição. E por que isso ocorreu? Uma possível explicação é a divergência de agendas. Enquanto São Paulo foca-se em industrialização e vê o

---

<sup>258</sup> Informação de entrevista concedida ao autor em 10 de outubro de 2017 em São Paulo por Ana Paula Fava, Assessora Especial para Assuntos Internacionais do Governo do Estado de São Paulo (2016-2018).

acordo entre UE e Mercosul como importante, justamente pelas mudanças comerciais advindas desse processo, por outro o bloco regional não serve como espaço para financiamentos ou recursos e acaba passando por sucessivos momentos de estagnação e crise. Assim, o governo estatal está mais preocupado em não se isolar, respaldar uma agenda comercial e priorizar o diálogo junto ao Governo Federal do que se inserir na integração mercosulina.

#### 5.2.15) Mato Grosso do Sul (Estado Federado)

**Quadro 40– Elementos de análise de Mato Grosso do Sul (Estado Federado)**

Elemento inicial e objetivo (1)	foco nas áreas comercial, ambiental e logística por ser um estado fronteiriço com Bolívia e Paraguai. A atuação via Mercosul é muito recente e sem expressividade
Elemento processual e subjetivo (2)	ausência de identidade regional, pois a atuação do estado é mais pautada em cooperação bilateral com Bolívia, Paraguai e Argentina, deixando a integração regional em segundo plano
Elemento consecutivo e comparativo (3)	limitações encontradas no plano regional – ausência de institucionalização – e no próprio nível estadual – carência de conhecimento e de um órgão específico sobre relações internacionais

Nos idos de 2012, Mato Grosso do Sul já despontava como um estudo de caso de interesse da academia, principalmente por parte da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), mas ainda carecia de resultados práticos em sua internacionalização, conforme aponta Henrique Sartori de Almeida Prado (2013, p. 110):

O Estado de Mato Grosso do Sul, mostra ser um ator que possui vantagens comparativas tanto do ponto de vista geográfico (localização, terreno e fronteiras) como no campo econômico (cadeia produtiva, indústria, comércio e oferta de serviços). Porém a iniciativa de inserção internacional do estado, em suas diversas frentes e a preparação de sujeitos para atuarem propositivamente nesta esfera se mostra fraca (apesar de algumas iniciativas) e com pouca informação [...]

Mato Grosso do Sul tem na China seu principal destino comercial. Apresenta solo altamente favorável à pecuária e agricultura, sendo, desde 2007, o maior exportador de carne bovina e soja do Brasil (BRUM; AMORIM, 2016). Possui fronteiras com a Bolívia e o Paraguai, países com os quais o estado tem intensificado o diálogo desde 2015. Participa da ZI-

COSUL e do CODESUL, tendo sido mencionado em momento anterior da tese que tais instâncias são até mais destacadas que o próprio Mercosul para os sul mato-grossenses, embora seja membro do Capítulo Brasileiro no FCCR.

Esta última afirmação foi feita por Ricardo Senna<sup>259</sup>, como o estado não tem um órgão específico para o trato de relações internacionais<sup>260</sup>, tal agenda acaba ficando à cargo da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar. O mais interessante das respostas dadas pelo gestor na aplicação do questionário foi que, quando questionado sobre Mercocidades e FCCR – sendo o estado inclusive membro do Capítulo Brasileiro –, ele as desconhecia, chegando a afirmar que tais instituições nunca foram acionadas pelo estado.

Em outro momento, ele afirma: “A política externa brasileira é pouco conhecida. Temos muito interesse na área ambiental, logística [destacando-se os casos de rotas bioceânicas e terminais portuários] e comercial. Mas pouco se sabe qual a posição do Brasil e que tipo de apoio os estados podem ter.”. Ou seja, diferentemente do caso paulista analisado anteriormente, onde há uma maior relação com o governo federal, Senna deixa claro que por vezes há falta de diálogo. Isso nos mostra como o debate em torno das possibilidades e dos limites de internacionalização subnacional é crucial e deve chegar até as pessoas que estão à mesa dos governos estaduais pautando essa agenda.

E por que isso é importante? Porque somente assim é possível fortalecer as organizações multilaterais e avaliar seus mecanismos de ação. Como não é o que ocorre no Mato Grosso do Sul, Senna evidencia que o estado tem dado preferência às parcerias bilaterais e encontros diretos com países da região, dentre eles os já citados Bolívia e Paraguai, além da Argentina. Sobre esse último caso, o secretário atesta: “Muito recentemente estive na Embaixada deste país em Brasília para apresentar nosso interesse no modelo de pesca desportiva por lá praticado. A partir daí, o Embaixador argentino esteve visitando o Governador para estreitar agendas.”. O caso dá fortes evidência de como o Mercosul não atua como uma esfera de cooperação nesse sentido, cabendo às partes o contato direto.

---

<sup>259</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 24 de abril de 2018 por Ricardo Senna, Secretário-Adjunto de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar do Governo de Mato Grosso do Sul.

<sup>260</sup> Segundo Arthur Banzatto (2016, p. 235): “Contudo, a administração estadual de MS dispõe de estruturas menores tais como: o Conselho Extraordinário de Relações Nacionais e Internacionais para o Desenvolvimento Econômico de Mato Grosso do Sul (CONEX), a Assessoria para os Assuntos do Conselho de Desenvolvimento e Integração (ASSESUL) e divisões da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário, da Produção, da Indústria, do Comércio e do Turismo (SEPROTUR) e da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia (SEMACE) que tratam da agenda do comércio exterior, negociações comerciais e convênios internacionais em diversas áreas.”.



A par dessas limitações, é no aspecto fronteiriço onde residem as principais expectativas de internacionalização do estado e aumenta-se o potencial do Mercosul. Mato Grosso do Sul possui oito cidades-gêmeas, quatro de seus municípios fazem parte das Mercocidades – Bela Vista, Coronel Sapucaia, Dourados e Paranhos –, há projetos com cidades paraguaias e bolivianas envolvendo até mesmo Comitês de Integração Fronteiriça e existem parcerias realizadas com a UFGD. No entanto, suas iniciativas paradiplomáticas são esparsas (BANZATTO, 2016).

Em resumo, o potencial de internacionalização do estado é amplo, ainda mais se tratando de algumas cidades pontuais como Ponta Porã e Corumbá e da iniciativa empresarial, a qual vem apresentando expressivo interesse na matéria, segundo registro de Senna. Iniciativas existem, a exemplo da “Integração Competitiva de Micro e Pequenas Empresas em Ambiente de Fronteira – Bolívia, Brasil e Paraguai – MS Sem Fronteiras” que ocorreu entre 2010 e 2014 para estimular a competitividade de empresas em territórios fronteiriços (OLIVEIRA; NASCIMENTO, 2017). A agenda com o Mercosul é incipiente e dependerá das variáveis conjunturais dos próximos anos para fortalecer-se, caso contrário a projeção é o estado manter outras iniciativas paralelas, principalmente via ZICOSUL e cooperação bilateral. O estímulo à sua internacionalização não depende somente do nível regional, mas também do estadual, visto que a criação de uma secretaria específica voltada às relações internacionais traria prováveis benefícios.

5.2.16) Casos Complementares: Rio Grande, Contagem, Rio de Janeiro (Estado) e Rio Grande do Sul (Estado)

#### Quadro 41 – Elementos de análise dos Casos Complementares Brasileiros

Elemento inicial e objetivo (1)	interesse em viabilizar contatos comerciais e fronteiriços (Rio Grande) e em projetar o governo internacionalmente, ora como anseio do prefeito (Contagem), ora aliado a uma agenda ampla de atração de investimentos (Rio de Janeiro) e ora via Mercosul, mesmo de forma rudimentar (Rio Grande do Sul)
Elemento processual e subjetivo (2)	ausência de identidade regional via Mercosul
Elemento consecutivo e comparativo	expectativa em prospectar contatos comerciais

(3)	(Rio Grande), em dialogar com partidos progressistas (Contagem) e em ser somente mais uma plataforma de internacionalização (estados). Limitações encontradas face à incompatibilidade de agendas (Rio Grande), descontinuidade política e dos quadros organizacionais de RI junto aos governos (Contagem e Rio Grande do Sul) e à desconstrução do Comitê de Governadores do FCCR (estados)
-----	--

Os quatro governos subnacionais são compilados em uma subseção, pois conseguimos adensar e encontrar informações em menor escala sobre suas atuações internacionais, ora através da aplicação de questionários, ora por análises bibliográficas e documentais. Mesmo com certos limites, é viável considerá-las como forma de adensar resultados de pesquisas às outras quinze subnacionalidades.

Iniciamos pelo município de Rio Grande, localizado no Rio Grande do Sul, tendo se tornado membro das Mercocidades em 2002. Sua participação junto à Rede é liderada por Fabrício Araújo<sup>261</sup> que respondeu o questionário aplicado. Quando arguido sobre a relação da cidade com a organização, Araújo disse que o governo local tenta prospectar e captar projetos e investimentos com foco em planejamento territorial e desenvolvimento sustentável, não mencionando o fato de ser subcoordenador da UT de Autonomia, Gestão e Participação (MERCOCIDADES, 2018).

Para o economista, o papel do Mercosul é fundamental para Rio Grande, porque esse município possui o único porto marítimo do estado e tem fronteiras com o Uruguai. Todavia, em relação às limitações, Araújo aponta que o bloco ainda não explorou e compatibilizou políticas perante cidades fronteiriças, algo dificultado ainda mais por problemas internos para o que assinala como “[...] a atrasada pactuação federativa” no Brasil. Voltando ao caso das Mercocidades, ele afirma que até o momento o governo local não obteve grande sucesso com ações, demonstrando, ao que parece, que Rio Grande possui um cadastro junto à Rede e nada mais.

<sup>261</sup> Informação de questionário respondido ao autor em 27 de novembro de 2018 por Fabrício Araújo, Secretário Adjunto de Desenvolvimento, Inovação, Emprego e Renda do Município de Rio Grande, no Rio Grande do Sul.

Não entendemos ao certo quais foram as expectativas e limitações de Rio Grande encontradas nas Mercocidades. É mais evidente uma incompatibilização de agendas, uma vez que o gestor não citou iniciativas fronteiriças, por exemplo, tendo em vista o aspecto geográfico municipal. O fato de Araújo ser economista mostra o interesse das relações internacionais do local, captar recursos, algo que já se sabe que não é o objetivo primordial das Mercocidades.

Outro caso interessante é o de Contagem, terceira maior cidade de Minas Gerais localizada nas adjacências de Belo Horizonte. Embora tenha um perfil internacional em virtude do seu aspecto fabril e empresarial, a iniciativa “Contagem para o Mundo” foi pensada apenas entre 2013 e 2016, “[...] na gestão do prefeito Carlin Moura que se optou pela constituição de uma política específica voltada para a projeção de Contagem para além dos limites locais.” (CONTAGEM, 2016, p. 07). Vemos, em um primeiro momento, o interesse em projetar a cidade internacionalmente a partir de uma vontade do próprio prefeito.

Nesse período foi criada uma Gerência de Relações Internacionais pensada por meio de um convênio firmado com a consultora “Instituto de Relações Internacionais e Cooperação Internacional” e com participação direta de Kjeld Jakobsen, o qual já tinha uma experiência prévia na área em virtude de sua imersão na CUT e na SMRI de São Paulo, estruturando seu trabalho em dois grandes eixos: desenvolvimento econômico, comércio exterior e políticas para atração de investimentos; e intercâmbio de boas práticas para políticas públicas, participação em fóruns e organizações internacionais. Nesse segundo ponto que se encontra a busca por uma participação mais efetiva na CGLU e nas Mercocidades.

O então prefeito definiu a participação na Rede como prioritária (CONTAGEM, 2016, p. 14), tendo assumido um papel central por meio do seu Conselho e da UT de Autonomia, Participação e Gestão e presenciado, inclusive, a XX Cúpula das Mercocidades ocorrida em São Paulo em 2016. Além de participar de encontros e reuniões, Moura quis levar secretários e gestores até Contagem para mostrar a cidade e dialogar sobre políticas públicas municipais, conforme ocorreu na 9ª Capacitação Regional para a Formulação de Projetos da Rede no mesmo ano, ocasião em que houve participação subnacional da Argentina, Brasil, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai.

Contagem ainda realizou alguns irmanamentos nessa gestão, dentre eles um com Montevideu, e inseriu-se nos debates do FONARI. Mas pelo menos no caso do Mercosul, é plausível afirmar que sua maior atuação junto às Mercocidades adveio da vontade do prefeito, posto que nos anos 2017 e 2018, após a mudança de gestão, Contagem nem ao menos aparece nos informes anuais da organização (MERCOCIDADES, 2017, 2018), demonstrando rela-

tivo rompimento de atuação. Esse caso nos mostra que a variável pessoal e partidária é um elemento importante no objeto de estudo aqui retratado.

Em penúltimo, chegamos ao caso do estado do Rio de Janeiro, pioneiro na paradiplomacia brasileira por ter sido o primeiro a criar uma assessoria para relações internacionais no país ainda em 1982 (FRÓIO, 2015). Desde então, conforme consta na análise de Fernanda Gonçalves e Patrícia de Oliveira (2017), sua estrutura internacional passou por diferentes mudanças. Entre 2003 e 2006 a assessoria ganhou o *status* de coordenadoria e esteve voltada à celebração e acordos internacionais e realização de pesquisas para divulgação internacional da imagem do Rio. Já em 2007 tal coordenadoria passou a ter nível de subsecretaria ligada à Casa Civil, gerando a chamada Subsecretaria de Relações Internacionais (SSRI) e dividindo-se em cinco áreas: Cooperação Internacional, Comércio e Investimentos, Financiamentos Externos, Relações Institucionais e Assessoria Especial (GONÇALVES; OLIVEIRA, 2017, p. 104).

“O objetivo principal da atual gestão [a partir de 2007] era reposicionar o Rio no mundo, perante potenciais parceiros, investidores, turistas e formadores de opinião.” (SPADALE, 2014, p. 29). Vemos, pelo menos nos últimos anos, que o interesse da internacionalização do estado esteve pautado na geração de uma boa imagem do Rio externamente – e aqui destaca-se os atos de sediar eventos como Rio+20 (2012), Jornada Mundial da Juventude (2013), Copa do Mundo (2014) e Olimpíadas (2016) – aliado à atração de investimentos e recursos, embora outras áreas também tenham sido estimuladas, a exemplo da atuação em redes e foros internacionais ligados ao desenvolvimento sustentável.

Pela pujança e pioneirismo, houve um interesse inicial do Rio de Janeiro em integrar e participar do FCCR, mostrando-se como uma das seis vias de atuação em rede a partir de 2011, dentre as quais enfatizamos o Fórum Global de Associações e Regiões e Regiões de Ação Climática (R20) (RIO DE JANEIRO, 2017). Como essa iniciativa se debilitou ao longo do tempo, o estado manteve sua agenda internacional ampla e difusa através de outros canais. Por ora, talvez a articulação subnacional no Mercosul dependa mais do estado do que vice-versa.

Por sua vez, o Rio Grande do Sul representou o estado com a maior atuação no FCCR, uma vez que, em 2013, o Congresso de Intendentes do Uruguai propôs uma nota para que Tarso Genro, então governador, assumisse a chefia do Comitê de Governadores (FCCR, 2013). Sua atuação internacional expressiva começou institucionalmente logo após o Rio de Janeiro, tendo sido iniciada através da criação da Secretaria Especial para os Assuntos Internacionais (SEAI) em 1987. Nesse momento a integração regional apresentava-se como um

tema de grande relevância para o estado (SALOMÓN; NUNES, 2007), posto que os movimentos de aproximação bilateral entre Brasil e Argentina ocorreram justamente nesse período prévio à criação do Mercosul.

Para se ter uma ideia dessa relevância, a SEAI possuía um Divisão de Integração em sua estrutura organizacional, mas houve um rompimento desse processo ainda em 1995, quando a Secretaria passou a ser substituída por outra do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (Sedai), em virtude de divergências internas, havendo junção a temáticas ligadas ao comércio e indústria. A Sedai buscou profissionalizar a área internacional, manteve uma área dedicada à integração latino-americana e foi acompanhada pela instalação de um escritório regional do MRE no Rio Grande do Sul no mesmo ano de sua criação. Para Mónica Salomón e Carmen Nunes (2007), as sucessivas mudanças na estrutura internacional estatal somente trouxe dependência perante os governadores e falta de continuidade nos trabalhos.

Em relação à agenda do estado no período entre 1987 e 2007, podemos afirmar o seguinte:

Ao analisarmos as principais ações do Rio Grande do Sul no plano internacional, percebemos a recorrência de três temas principais, com importantes desdobramentos em sua agenda: a integração regional, a inserção na economia mundial e a cooperação internacional. Apesar dessa constância, não há elementos que indiquem a existência de uma estratégia contínua, refletida e articulada para agir na esfera externa. (SALOMÓN; NUNES, 2007, p. 119)

A relação com a integração regional no Rio Grande do Sul é praticamente um aspecto natural e cotidiano, tendo em vista que o estado tem fronteiras com a Argentina e o Uruguai, mas as autoras afirmam ter ocorrido certa descontinuidade dessa agenda no governo. Houve um impulso muito forte no tema no fim da década de 1980, a SEAI buscou aproximar governos subnacionais argentinos e brasileiros com o “Protocolo 23: Regional Fronteiriço” em 1988, cujos trabalhos culminaram na criação da iniciativa conjunta entre CODESUL e CRECENEA/Litoral em 1995. Mas na primeira metade da década de 2000 o tratamento de temas relativos ao Mercosul foi perdendo importância, o que nos mostra relevância tendo em vista ter ocorrido nesse período exatamente a articulação em torno da criação do FCCR.

Na análise mais recente de Bruno Ferreira (2015), fazendo um balanço sobre a atuação internacional do estado entre 2007 e 2014, podemos afirmar que entre 2007 e 2010 essa área foi relativamente enfraquecida, contando com a chefia de secretários com pouca experiência na área, além de que o anseio da governadora da época era econômico, focalizado em fazer do estado um lugar atrativo e projetá-lo internacionalmente através da participação em feiras internacionais. Mesmo assim, de mais relevante enfatizamos a realização do X Fórum de Governadores do CODESUL/CRECENEA e a incursão no FCCR.

Em 2011 a Sedai foi extinta e passou a existir uma Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais (ACRI) com objetivo de “[...] apoiar o Governador em assuntos técnicos e políticos em temas referentes ao relacionamento de cooperação e de integração comunitária com outros países e organismos internacionais, em especial com os países do Mercosul, e em outras tarefas correlatas” (FERREIRA, 2015, p. 16). No geral o novo governo manteve as diretrizes do anterior, continuando com iniciativas econômicas, político-institucionais e culturais, além de priorizar a cooperação descentralizada com os mais diversos países: China, Coreia do Sul, Israel, Cuba, França, Palestina, Argentina, dentre outros e estabelecer o slogan “Rio Grande do Sul, do Brasil e do Mundo” (NÚÑEZ, 2014) .

Foi basicamente no início da década de 2010, o período em que o FCCR ainda mantinha trabalhos e reuniões constantes, em que o Rio Grande do Sul participou de algumas reuniões, principalmente porque a temática de Integração Fronteiriça se fazia presente e também era do interesse de vários de seus municípios, a exemplo de Bagé, Rio Grande e Aceguá. Como se sabe, o Comitê de Governadores do Foro não prosperou e acabou nem mesmo tomando forma. O caso rio-grandense fecha nossa lista amostral por ser o estado com os maiores motivos para se apoiar a internacionalização via Mercosul. Na prática, ele acabou sendo um ponto de apoio da SEAI e da ACRI, mas sem maiores desenvolvimentos. O governo estadual continua com uma agenda ampla, de projeção externa e articulação diante do governo nacional, características que perfazem o Rio Grande do Sul e pode ser afirmado perante outros entes federativos.

### **5.3 Considerações parciais**

Realizadas as análises sobre o Brasil, finalizamos a seção apresentando algumas similaridades e diferenças em relação à seção anterior sobre a Argentina. De início, um dos maiores pontos em comum está a questão de haver nítidas diferenças nos objetivos e nos interesses de internacionalização entre estados federados e municípios. Governos estaduais não possuem o Mercosul como principal via de acesso ao exterior, algo que é observado com maior clareza por parte dos governos locais. Todavia, estes também possuem prerrogativas distintas quando o assunto é a paradiplomacia.

Não há como compreender a variável do Federalismo no país sem recorrer ao seu histórico sustentado na alteração de momentos de centralização e descentralização orçamentária e política. Se para a Argentina houve o chamado empoderamento provincial, no caso brasileiro observamos o aumento da autonomia municipal essencialmente ligada ao processo de re-

democratização iniciado na década de 1980. O movimento em torno do municipalismo foi acompanhado por criação de órgãos auxiliares por parte do governo federal nas décadas subsequentes, mas como na prática a realidade se mostra diferente, o federalismo centralizador ganhou força em virtude da concentração de recursos financeiros por parte da União.

Voltando à esfera política, esse movimento citado anteriormente também nos remete à variável da Questão Constitucional. O caso brasileiro é muito emblemático porque na Constituição de 1988 não há menção à paradiplomacia e a política externa é tomada como prerrogativa exclusiva do governo central. Não há marco legal no país e a consequência desse processo é a insegurança jurídica presenciada pelos governos subnacionais. Na prática as atividades continuam e continuarão, até porque a atuação internacional dos entes federativos respalda e vai ao encontro dos anseios centrais, mas podemos dizer que nossa realidade é deficitária comparando-se com outros países, conforme visto na Argentina.

Em relação às questões de fronteira e cooperação transfronteiriça do mesmo modo verificamos uma carência institucional por parte do Mercosul para lidar com a questão, conforme demonstrado por diversos gestores subnacionais. O tema vem sendo trabalhado em órgãos de pesquisa e universidades, mas ainda precisa de aprofundamentos, pois é de vital importância para os governos estaduais e locais que dividem cotidiano com outros países. No Brasil, a fronteira precisa não ser pensada somente pelo viés da ameaça e da segurança, mas também pela cooperação e diálogo. Como o bloco regional não apresenta vigor na matéria, iniciativas como ZICOSUL, Comitês de Fronteira e Consórcios Públicos acabam sendo por vezes mais atrativos.

Enfim, sobre a variável Cooperação Internacional Descentralizada, ressalta-se já existir um esforço no mapeamento das SMRI e de estruturas similares no Brasil. Todavia, se considerarmos a existência de mais de 5.560 municípios no país, um número extremamente reduzido participa das Mercocidades e possui um quadro específico voltado às RI na prefeitura. Somente 85 governos locais compõem a Rede, dos quais 30 possuem atualmente algum grau de institucionalização voltado ao externo e/ou internacional (vide quadro no Apêndice F).

Existem governos locais com quadros internacionais em suas prefeituras que não participam da Mercocidades, embora não tenham sido incluídos em nossa análise. Como dito acima, somente uma pequena parcela se insere na instituição havendo alguns motivos que explicam essa constatação, destacando-se dois: em primeiro lugar, a Rede tem um histórico voltado ao diálogo entre cidades progressistas e com viés partidário específico e, em segundo, acaba conformando majoritariamente governos locais do sul e sudeste do país, tendo em vista

que municípios das regiões norte e nordeste estão mais afastados geograficamente do restante dos países do bloco.

Corroborando o caso argentino, cidades brasileiras detentoras de um funcionalismo burocrático direcionado ao ambiente internacional são mais propensas a se articularem nas instituições de representação subnacional do Mercosul. Cidades grandes e capitais; governos locais de médio porte com vontade pessoal do prefeito, partidária ou política<sup>262</sup>; e municípios pequenos de fronteira são os que evidenciam maiores impulsos à internacionalização.

Na amostra de análise foram averiguados 19 atores subnacionais brasileiros, incluindo três associações municipais, onze cidades e cinco estados. Avulta-se a existência da ABM, CNM e FNP como esferas de articulação e de interesse de cidades de pequeno, médio e grande porte, respectivamente. A primeira possui uma experiência mais recente e restrita na área internacional, enquanto as outras duas já detêm considerável histórico na matéria. Seus trabalhos direcionam-se mais ao trato do diálogo federativo, mas a inclusão dos debates em torno da paradiplomacia tem-se mostrado necessários.

Para os estados federados, o Mercosul não desponta como uma robusta área de inserção. Minas Gerais, São Paulo, Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro praticamente não se inserem nesse rol. Somente Rio Grande do Sul orientou políticas nesse sentido, só que precárias se levarmos em consideração o posicionamento e a predisposição geográfica estatal aos contatos físicos e fronteiriços com países do bloco.<sup>263</sup> Por parte dos municípios, constatou-se uma miríade de interesses para inserção externa: cooperação técnica bilateral e multilateral, captação de recursos, irmanamentos, participação em eventos internacionais. É importante mencionar que em entrevistas realizadas e questionários aplicados, alguns gestores desconheciam ou integravam iniciativas como as Mercocidades e/ou o FCCR apenas por formalidade, sem resultados práticos.

Com interesses difusos, torna-se difícil elencar a existência de identidades subnacionais. Uma similaridade que observamos entre estados e municípios é o interesse na projeção e na construção de uma imagem internacional, iniciativa visando a geração de uma identidade própria do governo subnacional sem valores coletivos. Guarulhos buscou maior contato entre

---

<sup>262</sup> Em relação a essa questão envolvendo vontade pessoal, partidária ou política do prefeito, vale ressaltar que no Brasil houve um grande estímulo na temática de internacionalização dos governos locais por parte do Partido dos Trabalhadores (PT) e de seus aliados, a exemplo de gestões em Guarulhos, Porto Alegre, Santo André e São Paulo. Esse movimento também explica a articulação das cidades brasileiras progressistas na década de 1990 para criação da Mercocidades.

<sup>263</sup> Em termos de articulação recente em matéria internacional dos estados federados brasileiros vale mencionar a iniciativa chamada Fórum RI 27, instituída em 2015 e composto por dez estados e Distrito Federal, com objetivo de elevar o nível da paradiplomacia. Entretanto, até 2018 desconhece-se ações colocadas em prática pelo grupo.



idades médias e periféricas, Bagé e Santo André procuraram fortalecer cidades pequenas enquanto São Paulo estimulou contato com cidades grandes e progressistas como Montevideú e CABA em tempos passados. No restante da amostra, seja por estudo bibliográfico ou de campo, não foram encontrados resultados que confirmam a busca por valores comuns entre os governos subnacionais. Isso também confirma a nossa hipótese de que os governos locais não devem ser tomados como bloco unitário e sim com múltiplas diversidades.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos últimos anos a literatura especializada das Relações Internacionais vem acompanhando o processo de inserção internacional dos governos subnacionais com o intuito de explicar e compreender quais os cenários, as possibilidades, os problemas, as motivações e os meandros decisórios que estão por trás desse fenômeno. Por se tratar de um movimento recente, que aumentou sobretudo a partir da década de 1990, a presente tese se fundamentou justamente na contemporaneidade da temática que implica em mudanças constantes, as quais geram inovação aos estudos da área.

Evidentemente, esse critério relativo às permanentes transformações não é uma característica somente da paradiplomacia. Isso também pode ser observado nos processos de integração regional, ainda mais na América do Sul e especificamente no trato do Mercado Comum do Sul (Mercosul), uma vez que representa um bloco regional com histórico recente e com dimensões políticas diversas se comparado a iniciativas como os predecessores da União Europeia (UE). Foi a partir dessa união entre paradiplomacia e regionalismo que tomou forma o objeto de estudo analisado.

Para compreender as temáticas, o desenvolvimento da tese foi dividido em quatro grandes seções. Trouxemos traços característicos das relações internacionais contemporâneas como a crise do Estado, a globalização e a regionalização como fundamentos sistêmicos que dão suporte aos atores subnacionais; selecionamos um marco teórico amplo de suporte à metodologia de Estudo de Caso (EC) escolhida; verificamos o estado da arte sobre as diferentes conceitualizações sobre paradiplomacia; descrevemos em termos históricos e organizacionais o Mercosul e as instituições de representação subnacional no bloco; selecionamos quatro variáveis de análise para a compreensão dos governos subnacionais na Argentina e no Brasil realçando-se a importância de suas redemocratizações na década de 1980; e, por fim, apresentamos as pesquisas específicas sobre 40 províncias, estados federados e municípios desses países, envolvendo nossa pesquisa de campo através da realização de entrevistas e aplicação de questionários.

Um ponto fundamental de sustentação da tese, que pode ser utilizado em outros estudos da área, foi averiguar o fenômeno da paradiplomacia a partir da relação entre diferentes níveis de análise das relações internacionais, o que denominamos de relação doméstico-internacional. Só foi possível verificar as dinâmicas em torno da articulação subnacional na região a partir do momento em que também foram abrangidos aspectos relacionados aos Estados, ao próprio Mercosul e à política internacional de forma abrangente.

Assim, o objetivo geral da tese foi refletir sobre a problemática da atuação e da participação subnacional no Mercosul focando-se nas províncias, nos estados federados e nas cidades argentino-brasileiras no interior das três instituições de representação subnacional do bloco, a Rede Mercocidades, o FCCR e sua predecessora REMI, procurando averiguar o que demandou suas criações e manutenções ao longo do tempo, bem como buscando compreender a questão que dá título à tese, ou seja, o que tais atores buscam e quais são aqueles que possuem ou procuram maior atuação na esfera regional.

Conseqüentemente, a tese respondeu ao seguinte problema: Por quê instituições de representação de governos subnacionais foram criadas no Mercosul ou estimuladas por ele e quais foram as capacidades de influência desses governos na criação das Mercocidades, da REMI e do FCCR tendo em vista a concepção intergovernamental do bloco? Tais questionamentos foram centrais para se pensar no objeto de estudo à luz do marco teórico e na consecução metodológica.

Nosso aparato teórico-conceitual mostrou-se amplo com as escolhas do Neofuncionalismo, Intergovernamentalismo Liberal, Governança Multi-Nível (GMN) e Construtivismo. O que justifica essa amplitude? Em primeiro lugar, porque as quatro abordagens são aplicadas às relações internacionais e à integração regional. Em segundo, porque inexiste uma teoria única de base explicativa ou compreensiva da paradiplomacia. Para abrangermos a influência de outros atores além dos Estados em decisões políticas, o modo de organização do Mercosul, a emergência dos governos subnacionais e como se estabelece a relação entre seus interesses e identidades, as quatro concepções foram fundamentais. Além das escolhas das teorias, a metodologia de EC se mostrou mais aplicável em decorrência da escolha das organizações de representação subnacional (os casos) e dos governos subnacionais (as subunidades pertencentes aos casos), além de que os estudos de campo foram de grande valia para averiguarmos as hipóteses propostas.

Deste modo, a tese finaliza-se confirmando as três hipóteses de pesquisa:

- 1) Existem interesses diferentes por parte dos Estados e dos atores subnacionais a respeito da criação e do posterior desenvolvimento das instituições de representação subnacional no Mercosul;
- 2) Há diferenças nos interesses dos próprios níveis governamentais subnacionais tendo em vista suas naturezas, sendo impossível tratá-los de forma coesa e unitária;
- 3) A estratégia subnacional nas instituições regionais e especificamente no FCCR foi estabelecida com base em interesses divergentes entre os níveis governamentais, mas não na formação de uma identidade comum entre os atores subnacionais.

Como aspecto compilador dos pontos citados acima, a tese atestou que as diferentes visões e políticas dos governos centrais e subnacionais em torno das instituições de representação subnacional, o caráter estritamente intergovernamental do Mercosul e a carência de valores comuns aliada à existência de interesses muito particulares e conjunturais por parte das subnacionalidades resultaram na paralisia e estagnação do FCCR. A atuação subnacional no Mercosul só pode ter sido compreendida a partir do momento em que verificamos diferentes dinâmicas nos mais variados níveis de análise.

Em relação à primeira hipótese, o regionalismo sul-americano acaba por explicar o comportamento dos Estados na geração de novas instituições. No caso do Mercosul, os governos centrais abrangem a totalidade das decisões políticas, apresentam intenso nacionalismo, tornam a integração dependente de conjunturas partidárias e políticas e reforçam o discurso em torno do intergovernamentalismo. A lógica intergovernamental atrapalha uma atuação melhor definida dos outros atores. Isso acaba sendo um dos motivos que explicam o fato das Mercocidades terem surgido em 1995 como um movimento de cidades progressistas com uma visão distinta da ótica dos Estados à época, dos interesses dos governos subnacionais terem sido articulados com baixo grau de importância e somente em torno de uma agenda temática na REMI ou até mesmo do FCCR ser uma instância consultiva e sem qualquer poder de decisão.

Nesse sentido, o movimento dos atores subnacionais na região aparece como um caso *sui generis* com particularidades próprias, mostrando-se várias vezes como uma política de relativa oposição aos governos nacionais. Embora as ações paradiplomáticas analisadas sejam aceitas pelos Estados e não entram em contradição e oposição com suas políticas externas, foi notável verificar que a articulação subnacional no Mercosul, e principalmente via Mercocidades, questiona a forma do processo em que está inserida, colocando reticências quanto à estrutura do bloco e suas formas de tomada de decisão.

Por conseguinte, o estudo de campo realizado trouxe a maior contribuição para atestar a segunda hipótese. No diálogo estabelecido com professores especialistas no tema e gestores de províncias, estados e cidades, ficou nítido haver uma diferença entre e intra níveis governamentais. Não somente esta tese, mas outros estudos do mesmo porte, já confirmaram que níveis provinciais e estaduais possuem interesses divergentes em relação ao nível local. Pode-se afirmar, inclusive, que a inclusão de outros níveis governamentais além das cidades no FCCR é um dos fatores que explicam a sua inoperância. Nesse sentido o Mercosul não se apresenta como uma instituição de destaque para os primeiros, enquanto que, para os governos locais, a esfera regional apresenta maiores potencialidades. Conforme visto nas Seções 4 e 5,

províncias argentinas e estados brasileiros preocupam-se muito mais em estabelecer contatos com os governos nacionais em busca de recursos econômicos e fiscais do que estimular iniciativas regionais.

Também não podemos tratar as cidades como um bloco coeso e unificado, pois divergem claramente em torno de seus objetivos de internacionalização. Cidades grandes como CABA, Rosário, São Paulo e Rio de Janeiro possuem uma inserção mais autônoma em virtude de seus pesos demográficos e econômicos. Cidades médias como Morón, Quilmes, Guarulhos e Santo André procuram vias alternativas para se posicionarem não somente como cidades consideradas mais periféricas. Cidades pequenas como General Alvear, Esteban Echeverría, San Antonio de Areco e Bagé tem menos espaço de manobra e precisam de outras instituições para iniciar o processo de inserção internacional. Nesse ponto é importante salientar o papel de destaque apresentado por pequenos municípios das regiões de fronteiras, os quais possuem interesse cotidiano em temáticas de integração e cooperação transfronteiriça inclusive no Mercosul.

É exatamente dessa diferença que confirmamos nossa terceira hipótese. No nível subnacional inexistem consenso ou valores comuns, mas apenas interesses distintos, particulares e momentâneos por parte dos atores, o que também acaba por explicar a paralisia e a estagnação do FCCR. Somente alguns casos da amostra selecionada de 40 atores subnacionais apresentaram uma tendência a estabelecer determinados objetivos comuns entre seus semelhantes. No geral a estratégia de internacionalização é sustentada particularmente, a exemplo dos casos em que os governos subnacionais possuem como uma das principais metas dessa política o lançamento de uma marca, de uma imagem própria e autônoma, sem levar em consideração outras províncias, estados ou municípios.

Como consequência, não foi possível averiguar casos de formação de identidade subnacional no Mercosul, porque há carência de uma maior institucionalidade para organizar as expectativas dos atores, ou seja, não há convergência de interesses ou a formação de um projeto coletivo. Nesse caso, conforme aponta a perspectiva do Neofuncionalismo, outras instituições para além da figura dos Estados seriam instrumentos necessários para satisfazer determinados interesses dos atores envolvidos no processo. Em contrapartida, poderíamos sustentar o argumento do Intergovernamentalismo Liberal de que, na ausência de uma instância regional ou até mesmo supranacional, os governos subnacionais procurariam os Estados para solucionarem seus interesses. Mas no caso mercosulino isso não acontece, sendo necessários outros canais. Nesse sentido, a existência de uma maior institucionalização dos atores subnacionais poderia potencializar e maximizar suas ações internacionais no Mercosul.

Destarte, isso seria um cenário possível se houvesse no bloco regional um aparato de governança sustentado pela GMN, na qual o Estado não mais monopolizaria a formação de políticas. Como na prática isso não ocorre – e tende a não ocorrer – a tese inseriu o Construtivismo no marco teórico justamente para analisar a questão de modo mais próximo aos governos subnacionais. Sabendo-se que a identidade coletiva pressupõe que membros de uma organização devem se ver enquanto agrupamento ou conjunto, as ideias construtivistas nos deram uma leitura mais subjetiva e relacional ao problema, a qual foi capaz de verificar aspectos intrínsecos das Mercocidades, da REMI e do FCCR.

Essa base teórica foi fundamental para fazermos o EC, principalmente para a realização do estudo de campo, uma vez que foram efetivadas perguntas de cunho conceitual e até mesmo subjetivo (vide Apêndice B). Salientamos que o maior desafio da tese foi justamente delimitar a amostra de governos subnacionais e, posteriormente, entrar em contato com os acadêmicos e gestores para a efetivação das análises (vide relação completa no Apêndice A). Nesse sentido, vimos que muitas vezes não passa pelo interesse de determinadas gestões governamentais estabelecer contato com a academia, embora isso esteja aumentando tanto na Argentina quanto no Brasil, mas ainda é incipiente. Entrevistas foram realizadas pessoalmente em diversas cidades, destacando-se CABA, Montevideú, São Paulo e Brasília, ou por telefone e internet, sendo esta última um grande facilitador para a aplicação dos questionários. Estes foram divididos em duas etapas, uma antes da qualificação de doutorado e outra depois, conforme podem ser averiguados nos Apêndices C e D.

Em definitivo, as análises focaram-se na Argentina e no Brasil, pois os dois países têm maior participação qualitativa e quantitativa nas instâncias de representação subnacional no Mercosul. Novamente sustentado na relação doméstico-internacional, fez-se necessário selecionar quatro variáveis de pesquisas para averiguar alguns dos debates principais sobre paradiplomacia em cada um dos países. Embora ambos tenham passado por processo de redemocratização recente, o que foi muito propositivo aos entes federativos, há algumas diferenças e outras semelhanças quando fazemos um balanço dessas variáveis. Em relação ao federalismo, há similaridades em torno da descentralização política e da centralização fiscal. Já no que tange à Questão Constitucional, na Argentina existe um marco jurídico para a internacionalização de províncias e de CABA, o que se difere em relação ao Brasil. Neste, não há suporte legal ou regulatório destinado aos governos subnacionais, embora deva-se destacar que os seus municípios são reconhecidos enquanto entes federativos, algo que não acontece no federalismo argentino. Sobre a variável de cooperação transfronteiriça, governos subnacionais

de ambos os países veem essa temática sendo trabalhada muito vagarosamente pelo Mercosul e nesse sentido acabam empreendendo iniciativas paralelas e de resultados mais evidentes.

E a respeito da quarta variável, uma outra contribuição da tese, mesmo que elementar, mas com grande potencial de pesquisa, foi compilar e mapear a existência de quadros organizacionais das relações internacionais em cidades argentinas e brasileiras pertencentes às Mercocidades, o que é delineado nos Apêndices E e F. Análises desse porte já vem sendo realizadas no Brasil, mas desconhecemos estudos mais recentes da Argentina, o que pode servir como objeto de análise para estudos futuros da área.

Com a criação de uma SMRI ou estrutura semelhante, seja ligada ao gabinete do prefeito, assessoria ou coordenadoria, há um aumento da probabilidade de internacionalização subnacional com vistas a conseguir maiores benefícios à própria prefeitura e às políticas públicas locais. Além dessa variável que confirma o avanço maior das cidades em se internacionalizar, embora outros níveis governamentais estejam progressivamente aumentando seus contatos externos, enfatiza-se como essa área tem relação direta com a vontade política, partidária ou até mesmo pessoal do prefeito à frente da gestão.

Os atores subnacionais não são homogêneos, apresentam interesses distintos e efêmeros, além de exibirem dimensões de formação e organização políticas próprias de nossa região. O Mercosul tem maior valia para municípios, em especial algumas grandes cidades, para aqueles governos locais com maior vontade política por parte dos representantes eleitos e para regiões de fronteira. Há uma diversidade em torno dos objetivos, das agendas, das expectativas e das limitações dos governos subnacionais em torno de suas inserções internacionais, cabendo acompanhamento constante da academia em estudos que poderão ser desenvolvidos para além deste.

A presente tese encerra-se relativizando uma das afirmações categóricas apontadas pela literatura especializada das Relações Internacionais, qual seja que os blocos regionais representam arenas de potencial para a inserção internacional dos governos subnacionais de maneira geral. O Mercosul, a Argentina, o Brasil e os governos subnacionais apresentam suas idiossincrasias e particularidades próprias, o que em grande parte fundamenta a elevada precariedade do FCCR.

As subnacionalidades não devem ser tratadas de forma unívoca, mas sim com intensas diferenciações em suas inserções externas via integração regional. O Mercosul poderia trazer maior efetividade aos atores subnacionais a partir da construção de um projeto conjunto e não articulado em torno de particularidades. Caso não existir uma articulação subnacional com

objetivos concretos e convergentes entre os atores, os espaços regionais perdem suas utilidades e ficam pautados somente em conjunturas políticas.



## REFERÊNCIAS

- AALBERTS, Tanja. Sovereignty Reloaded? A Constructivist Perspective on European Research. **Webpapers on Constitutionalism & Governance Beyond the State**, n. 02, 2005.
- ABM. **A ABM – Municípios fortes, país desenvolvido!**. Disponível em: <<http://www.abm.org.br/a-abm-municipios-fortes-pais-desenvolvido/>> Acesso em 09 jan. 2019.
- \_\_\_\_\_. **ABM participa do ‘Foro Consultivo de Cidades e Regiões do Mercosul’**. Notícia publicada em 20 jul. 2015. Disponível em: <<http://www.abm.org.br/abm-participa-do-foro-consultivo-de-cidades-e-regioes-do-mercosul/>> Acesso em 09 jan. 2019.
- ABREU, Gustavo de Sousa. Efeitos político-jurídicos da não institucionalizada paradiplomacia no Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, UniCEUB, v. 3, n. 2, jul.-dez. 2013, p. 66-78.
- ABRUCIO, Fernando; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria; BEIRA, Lígia (Org.). **Tópicos da Economia Paulista para Gestores Públicos**. São Paulo: Fundap, 2007. v. 1, p. 13-31.
- ADLER, Emanuel. **Communitarian International Relations**. The Epistemic Foundations of International Relations. New York: Routledge, 2005.
- AGUIRRE, Iñaki. Making sense of paradiplomacy. An intertextual inquiry about a concept in search of a definition. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, MICHAEL. **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**. Londres: Frank Cass Publishers, 1999.
- ALANÍS, Leobardo Ruiz. Las relaciones internacionales de los municipios. **Convergencia – Revista de Ciencias Sociales**, v. 16, n. 49, enero-abril, 2009, p. 253-275.
- AL-LAS, Projeto. **Entrevista a Mariano Larisgoitia, Director de Relaciones Internacionales de Morón**. 01 de dezembro de 2015. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=iOSIYKzRpqQ>> Acesso em 08 nov. 2018.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e Políticas Sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS)**, n. 28, São Paulo, ANPOCS, junho de 1995. Disponível em: <[http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_28/rbcs28\\_08.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_28/rbcs28_08.htm)>. Acesso em 24 set. 2018.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Integração Regional: uma introdução**. Coleção Temas Essenciais em R.I. São Paulo: Ed. Saraiva, 2013.
- \_\_\_\_\_. Uma história do Mercosul (1): do nascimento à crise. **Revista Espaço Acadêmico**, ano X, n. 119, abr. 2011, p. 106-114.
- AMORIM NETO, Octavio. **De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

ANDERSON, Benedict. **Comunidades Imaginadas**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

ARECO, San Antonio de. **Areco es tradición**. Secretaria de Turismo, 2017. Disponível em: <<http://sanantoniodeareco.tur.ar/wordpress/areco-es-tradicion-2/>> Acesso em 16 nov. 2018.

ARRETCHE, Marta. The veto power of sub-national governments in Brazil: political institutions and parliamentary behaviour in the post-1988 period. **Braz. political sci. rev. (Online)**, Rio de Janeiro, v. 2, Selected Edition, Dec. 2007.

ARTURI, Carlos. Mercosul: expectativas e desafios para a próxima década. In: RESENDE, Erica Simone Almeida; MALLMAN, Maria Izabel (Orgs). **Mercosul 21 anos: Maioridade ou Imaturidade?** Curitiba: Editora Appris, 2013, p. 319-333.

AYLLÓN, Bruno. O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. **Revista de Economia & Relações Internacionais da FAAP**, v. 5, n. 8, jan. 2006, p. 05-23.

BABBIE, Earl. **Métodos de Pesquisa de Survey**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/61760031/BABBIE-Earl-Metodos-de-Pesquisa-de-Survey>> Acesso em 20 out. 2016.

BALASSA, Bela. **Teoría de la Integración Económica**. Hispano-Americano, Ciudad de México, 1980.

BANZATTO, Arthur Pinheiro de Azevedo. A paradiplomacia como instrumento de integração fronteiriça no Mercosul e a atuação do estado de Mato Grosso do Sul nesse contexto. In: LAMOSO, Lisandra Pereira. **Relações Internacionais de Mato Grosso do Sul: comércio, investimentos e fronteira**. Curitiba: Ed. Ithaca, 2016, p. 209-243.

\_\_\_\_\_; MONTE, Deborah Silva do. O Federalismo e a Normatização da atuação internacional das unidades federadas: uma análise comparativa entre Argentina e Brasil. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 6, 2017, p. 303-336.

BAQUERO, Graciela. **Los Comités de Integración como importante mecanismo de relacionamiento bilateral**. MERCOSUR ABC, 27 out. 2011. Disponível em: <<http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=3025&IdSeccion=7>> Acesso em 12 set. 2018.

BARBÉ, Esther. **Relaciones Internacionales**. Madrid: Editorial Tecnos, 1995.

BARBOSA, Antonio José. **O federalismo brasileiro**, s/d. Brasília, Senado Federal. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/jovemsenador/home/arquivos/textos-consultoria/o-federalismo-brasileiro>>. Acesso em 20 set. 2018.

BARRETO, Maria Inês. A inserção internacional das cidades enquanto estratégia de fortalecimento da capacidade de gestão dos governos locais. **Anais do Congresso Internacional Del Clad sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública**, Santiago, Chile, 18-21 oct. 2005.

BARRIENTOS, Miguel. **Federalismo Comparado entre Brasil e Argentina: o poder dos governadores desde a redemocratização**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Porto Alegre, 2009.

BARROS, Marinana Andrade e. **Atuação externa dos governos subnacionais: análise jurídica do caso brasileiro**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Direito Público da PUC-MG, Belo Horizonte, 2009.

BARTESAGHI, Ignacio. 25 años del Mercosur ¿Flexibilización o quiebre? In: PENNAFORTE, Charles; RIBEIRO, Maria de Fátima Bento. (Orgs.) **Mercosul 25 anos: avanços, impasses e perspectivas**. Pelotas: Centro de Integração do Mercosul-UFPEL/Grupo de Pesquisa CNPq Geopolítica e Mercosul/Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais/Cenegri, 2016, p. 241-259.

BAZÁN, Víctor. El federalismo argentino: situación actual, cuestiones conflictivas y perspectivas. **Estudios Constitucionales**, año 11, n. 1, 2013, p. 37-88.

BELO HORIZONTE. **Relações Internacionais**, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Disponível em: <<http://portalpbh-hm.pbh.gov.br/pbh>> Acesso em 08 jan. 2019.

BENEDETTI, Alejandro; SALIZZI, Esteban. Fronteras en la construcción del territorio argentino. **Cuadernos de Geografía – Revista Colombiana de Geografía**, v. 23, n. 2, jul./dez. 2014, p. 121-138.

BENNETT, Andrew; ELMAN, Colin. Complex Causal Relations and Case Study Methods: The Example of Path Dependence. **Political Analysis**, 14, 2006, p. 250-267.

BENKO, Georges. A recomposição dos espaços. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, v. 1, n. 2, mar. 2001, p. 7-12.

BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. **Revista de Direito Sanitário**, v. 3, n. 1, março de 2002, p. 13-28.

BERNAL-MEZA, Raúl. Políticas Exteriores Comparadas de Brasil e Argentina rumo ao Mercosul. **RBPI**, 42 (2), 1999, p. 40-51.

BERNAZZA, Claudia. **Los municipios en la Argentina: mitos, realidades y desafíos institucionales pendientes**. Subsecretaría de Gestión Pública de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, Agosto de 2006.

BENTO, Fábio Régio. O papel das cidades-gêmeas de fronteira na integração regional sul-americana. **Conjuntura Austral**, v. 6, n. 27-28, dez. 2014 – mar. 2015, p. 40-53.

BLANES SALA, José. Caracterização do marco jurídico de atuação internacional dos municípios brasileiros. **Relatório de Pesquisa do CEDEC**, São Paulo, fevereiro de 2006, p. 334-341.

BLUMENAU. Codesul aprova estudo para recriação da Sudesul. **Câmara Municipal de Blumenau, Santa Catarina**, 19 de dezembro de 2013. Disponível em: <<http://www.camarablu.sc.gov.br/codesul-aprova-estudo-para-recricao-da-sudesul/>>. Acesso em 25 out. 2018.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, v. 2, n. 1 (3), jan-jul 2005, p. 68-80.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. 2 volumes. 11<sup>a</sup> Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília (UnB), 1998.

BOOTH, Wayne et al. **A arte da pesquisa**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

BORDONI, Carlo. A Crisis of the State? The End of the Post-Westphalian Model. **Social Europe**, 12 de fevereiro de 2013. Disponível em: <<https://www.socialeurope.eu/2013/02/a-crisis-of-the-state-the-end-of-post-westphalian-model/#>> Acesso em 04 jan. 2017.

BÖRZEL, Tanja; VAN HÜLLEN, Vera (Eds.). **Governance Transfer by Regional Organizations**. UK: Palgrave Macmillan, 2015.

BOTTO, Mercedes. El Mercosur y su crisis: análisis de interpretaciones sobre el fracaso de la integración regional sudamericana. **Estado & Comunes**, n. 5, v. 2, julio-diciembre, Quito-Ecuador, p. 155-176, 2017.

\_\_\_\_\_. **La integración regional en América Latina: Quo Vadis?:** El Mercosur desde una perspectiva sectorial comparada. Cidade Autônoma de Buenos Aires: Eudeba, 2015.

\_\_\_\_\_; SCARDAMAGLIA, Virginia. El rol del sector privado en la internacionalización de las provincias argentinas. **Estudios – Relaciones Internacionales**, n. 42, 2012, p. 17-44.

BRAGA, Hélcio Queiroz. **Cidades mineiras na Rede Mercocidades:** a inserção internacional de entes subnacionais. 2016. Tese Doutorado em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, SP, 2016.

BRANCO, Marcello Simão; KULGEMAS, Eduardo. Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo (Org.). **Governos Subnacionais e Sociedade Civil: integração regional e Mercosul**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora UNESP; FAPESP, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em 21 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Organograma do Mercosul**, última atualização em junho de 2017b. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/images/pdf/Organograma-MSUL.pdf>>. Acesso em 04 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. **Saiba mais sobre o Mercosul**, 2017a. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul>>. Acesso em 20 dez. 2017.

BRICEÑO RUIZ, José. Entre o voluntarismo e o realismo: o processo de revisão de modelo econômico do Mercosul. **Século XXI**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, Jul.-Dez. 2013, p. 13-34.

BRITTO JÚNIOR, Álvaro Francisco de; FERES JÚNIOR, Nazir. A utilização da técnica da entrevista em trabalhos científicos. **Evidência**, Araxá, v. 7, n. 7, 2011, p. 237-250.

BRUM, Adriana Kirchof de; AMORIM, Gustavo Pinheiro da Silva. A inserção internacional de Mato Grosso do Sul: uma análise pela pauta exportadora e importadora. In: LAMOSO, Lissandra Pereira. **Relações Internacionais de Mato Grosso do Sul**: comércio, investimentos e fronteira. Curitiba: Ed. Ithaca, 2016, p. 15-38.

BUENO, Ironildes. **Paradiplomacia contemporânea**: trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e EUA. 2010. Tese Doutorado em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2010.

BUENOS AIRES. **Subsecretaría de Relaciones Internacionales y Cooperación**, 2018. Disponível em: <<https://www.gba.gob.ar/relacionesinternacionales/>> Acesso em 14 dez. 2018.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**. Brasília: IPRI, 2002.

BULMER, Elliot. **Federalism**. International IDEA Constitution-Building Primer 12.2ª Ed, Estocolmo, Suécia, 2017. Disponível em: <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/federalism-primer.pdf>> Acesso em 17 abr. 2018.

BURSENS, Peter; DEFORCHE, Jana. Going beyond paradiplomacy? Adding historical institutionalism to account for regional foreign policy competences. **The Hague Journal of Diplomacy** 5, Belgium, 2010.

BUSTOS, Gonzalo. **Inserción estratégica suramericana**. Alcances y limites de los intereses conjuntos en América del Sur (1985-2015). Buenos Aires: EUDEBA, 2016.

CABA. **Secretaría General y Relaciones Internacionales**. Disponível em: <<http://www.buenosaires.gob.ar/jefedegobierno/secretariageneral>> Acesso em 06 nov. 2018.

CABALLERO, Sergio Santos. **El proceso de integración del Mercosur a través de las teorías de la integración regional**. Documento de Trabajo 12, Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), 2011.

\_\_\_\_\_. Identity in Mercosur: Regionalism and Nationalism. **Global Governance**, v. 21, n. 1, p. 43-59, 2015.

CABEZA, Marta Graciela. Las capacidades internacionales de los entes subnacionales en Argentina y en Italia. Un análisis comparado. **América Latina Hoy**, v. 44, 2006, p. 135-151.

CAETANO, Gerardo (Cord.). **Mercosur – Breve historia, cronología y marco institucional**. Uruguai: Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), 2011.

\_\_\_\_\_; VÁZQUEZ, Mariana; VENTURA, Deisy. Reforma Institucional del Mercosur. Análisis de um reto. In: CAETANO, Gerardo (Org.). **La reforma institucional del Mercosur**. Del diagnóstico a las propuestas. Uruguay: Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), 2009, p. 21-76.

CALLEJA, Marcos; SAFAVOV, Alejandro. La importancia de los Comités de Frontera en la Política Exterior del Estado Argentino. **I Jornadas del CENSUD**, IRI/UNLP, La Plata, 27 e 28 de setembro de 2007, p. 01-19.

CALVENTO, Mariana. La Política Internacional Subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina. **Desafíos**, Bogotá (Colômbia), 28(1), 2016, p. 295-332.

\_\_\_\_\_; OCHOTECO, Maia. Una aproximación a la construcción de marca-ciudad como estrategia de inserción nacional e internacional. **Economía, Sociedad y Territorio**, v. IX, n. 29, jan-abr 2009, p. 59-87.

CAMERON, Maxwell; FALLETI, Tulia. Federalism and the Subnational Separation of Powers. **Publius**, v. 35, n. 2, 2005, p. 245-271.

CANESSA, Nicolás. **Resumen del Foro Consultivo de Ciudades, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR)**. Informe de la Unidad de Relaciones Internacionales y Cooperación (U.RR.II.CI) del Congreso de Intendentes. Montevideú, Uruguay, 2016.

CARBAJALES, Juan José; GASOL, Claudia Gabriela. La gestión internacional de las provincias en el marco del sistema federal argentino y a la luz de sus propias constituciones. In: IGLESIAS, Eduardo et al (Orgs). **Las provincias argentinas en el escenario internacional**. Desafíos y obstáculos de un sistema federal. Buenos Aires: PNUD, 2008, p. 47-82.

CARR, Edward Hallett. **Vinte anos de crise 1919 – 1939**. Brasília: UnB, 2001.

CASON, Jeffrey W.; POWER, Timothy J. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. **International Political Science Review**, v. 30, n. 2, 2009, p. 117-140.

CASTELLS, Manuel. **A era da informação: economia, sociedade e cultura**. A sociedade em Rede, v. 1, São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. A paradiplomacia como forma de inserção internacional de unidades subnacionais. **PRISMAS**, Brasília, v. 4, n. 1, jan/jul 2007, p. 48-67.

\_\_\_\_\_. **Paradiplomacia & entes não centrais no cenário internacional**. Curitiba: Editora Juruá, 2008.

CENTENO, Carlos Juaréz; MARSILLO, Ernesto Gastión de. Relaciones Paradiplomáticas: algunas implicancias jurídicas del accionar internacional de los entes subnacionales a partir del Art. 124 de la Constitución Nacional. In: SLAVIN, Pablo. **V Jornadas Nacionales de Filosofía y Ciencia Política**. Mar del Plata, Argentina, 1, 2 y 3 de diciembre, Ediciones Suárez, 2005, p. 69-76.

CEPAL. **El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe**. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. CEPAL, ONU, Santiago de Chile, 1 a 4 de marzo de 1994. Disponible em: <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/22634>> Acceso em 31 jan. 2019.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

CEZÁRIO, Gustavo de Lima. **Atuação global municipal: dimensões e institucionalização**. Confederação Nacional de Municípios (CNM), Brasília, DF, 2011.

CHAVES E SILVA, Sandra. Cooperação Internacional para o Desenvolvimento sob uma nova perspectiva. **Relações Internacionais no Mundo Atual**, 2012, p. 56-83.

CHECKEL, Jeffrey. The Constructivism Turn in International Relations Theory. **World Politics**, v. 50, n. 2, jan. 1998, p. 324-348.

CHRISTENSEN, Steen Fryba. Brazil's Foreign Policy Priorities. **Third World Quarterly**, 34(2), 2013, p. 271-286.

CHRISTIANSEN, Thomas et al (Eds.). **The Social Construction of Europe**. London: SAGE Publications, 2001.

CIMADAMORE, Alberto. Crisis e instituciones: hacia el Mercosur del siglo XXI. In: **Los rostros del Mercosur**. El difícil camino de lo comercial a lo societal. Buenos Aires: CLACSO, 2001, p. 229-255.

CNM – Confederação Nacional de Municípios. **As áreas internacionais dos municípios brasileiros**. Observatório da Cooperação Descentralizada - Etapa 1. Brasília: CNM, 2011.

CODEN. **Uberlândia 2100 Fórum**. Disponible em: <<http://uberlandia2100.com.br/origens/>> Acceso em 10 jan. 2019.

CODESUL. **História**. Disponible em: <<http://www.codesul.com.br/conteudos.php?p=4>>. Acceso em 25 out. 2018.

COLACRAI, Miryam. **La cooperación entre los actores subnacionales y el gobierno federal en áreas de frontera y en el desarrollo de la infraestructura física**. Taller Federalismo y Relaciones Internacionales: Experiencias Comparadas en América Latina. BID-INTAL, Buenos Aires, Agosto, 2004.

\_\_\_\_\_; ZUBELZÚ, Graciela. **Las Vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias Argentinas en la última década**. Una lectura desde las relaciones internacionales. Buenos Aires: CARI, 2004, p. 01-17.

COLETTI, Raffaella; ODDONE, Nahuel. Paradiplomacia, fronteras y procesos de integración.: Una comparación Unión Europea – Mercosur. In: GONZÁLEZ, S.; CORNAGO, N.; OVANDO, C. (Eds.) **Relaciones Transfronterizas y Paradiplomacia en América Latina**. Aspectos teóricos y estudios de casos. Santiago de Chile, Universidad Arturo Prat y RIL editores, 2016, p. 179-198.

CONATO, Dario; RHI-SAUSI, José Luís (Coords.). **Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina**. Proyecto IILA-CeSPI “Fronteras Abiertas”, 2009.

CÓRDOBA. **Dirección de Relaciones Institucionales**, 2018. Disponível em: <<https://gobiernoabierto.cordoba.gob.ar/funcionarios/oficina/direccion-de-relaciones-institucionales/13>> Acesso em 08 dez. 2018.

CORNAGO PRIETO, Noé. La descentralización como elemento de innovación diplomática: aproximación a sus causas estructurales y lógicas de acción. In: MAIRA, Luiz (Ed.) **La política internacional subnacional en América Latina**. 1ª Ed, Buenos Aires: Libros Del Zorzal, 2010, p. 107-134.

\_\_\_\_\_. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, Tullo et al. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC : Ed. UNESP : Ed. FAPESP : EDUSC, 2004.

CORRÊA, Roberto Lobato. Espaço, um conceito-chave da Geografia. In: CASTRO, Iná Elias et al. (orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005, p. 15-47.

DABÉNE, Olivier. **The Politics of Regional Integration in Latin America**. Theoretical and Comparative Explorations. Palgrave Macmillan, 2009.

DALLA VIA, Alberto Ricardo. El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Argentina. **Revista Integración & Comercio**, n. 21, 2004, p. 11-26.

DESIDERÁ NETO, Walter; PENHA, Bruna. As regiões de fronteira como laboratório da Integração Regional no Mercosul. **Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI)**, IPEA, n. 22, jan./abr. 2016, p. 33-50.

\_\_\_\_\_. As regiões de fronteira como laboratório da integração regional no Mercosul. In: PENHA, Bruna; DESIDERÁ NETO, Walter Antonio; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Orgs.). **O Mercosul e as regiões de fronteira**. Rio de Janeiro: IPEA, 2017, p. 203-226.

DESSOTTI, Fabiana Rita. Cooperação descentralizada: uma inovação nas políticas públicas de desenvolvimento local. **5ème colloque de l'IFBAE**, Grenoble, 18 et 19 mai. 2009.

\_\_\_\_\_. **Rede Mercocidades na cooperação descentralizada: limites e potencialidades**. 2011. Tese Doutorado em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, SP, 2011.



DINGWERTH, Klaus; PATTBERG, Philipp. Global Governance as a Perspective on World Politics. **Global Governance**, 12 (2006), p. 185–203.

DI CERISANO, Renato Carlos. El efecto interno de la política exterior. Un caso en la Provincia de Buenos Aires. **Relaciones Internacionales**, v. 9, n. 19, 2000, p. 109-113.

DOMÍNGUEZ, Andrés Gil. El federalismo unitário argentino (1994- 2014). **Pensar en Derecho**, año 3, n. 5. Buenos Aires, fev. 2015, p. 91-103.

\_\_\_\_\_. Fortalecimiento de los gobiernos locales de países miembros del Mercosur. 27 jun. 2017. Disponível em:  
<[http://www.famargentina.org.ar/interna.php?action=noticias\\_fam&e=498](http://www.famargentina.org.ar/interna.php?action=noticias_fam&e=498)> Acesso em 06 nov. 2018.

DUCHACEK, Ivo. Perforated sovereignties towards a typology of new actors in international relations. In MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and international relations**. The role of subnational units. United Kingdom: Oxford University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. The international dimension of subnational self-government. **Publius**, Oxford University Press, v. 14, n. 4, 1984.

FALLETI, Tulia. **Decentralization and Subnational Politics in Latin America**. UK: Cambridge University Press, 2010.

FAM. O que é a FAM?. Disponível em: <<http://www.famargentina.org.ar/que-es-la-fam.php>> Acesso em 06 nov. 2018.

FARIAS, Déborah Barros Leal. **Federalismo e Relações Internacionais**. 2000. Dissertação Mestrado em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2000.

FELLI, Luciana. El Artículo 124 de la Constitución Nacional Argentina. Interpretación doctrinaria del término “Convenios”. **VII Encuentro del CeRPI**, Universidad Nacional de La Plata, 2015, pp. 01-16. Disponível em: <[http://congresos.unlp.edu.ar/index.php/CERPI-CENSUD/encuentrocerpi\\_jornadacensud2015/paper/view/2240](http://congresos.unlp.edu.ar/index.php/CERPI-CENSUD/encuentrocerpi_jornadacensud2015/paper/view/2240)>. Acesso em: 20 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. La paradiplomacia en la revista Relaciones Internacionales. **Relaciones Internacionales**, n. 49, 2015, p. 21-51.

FERRARI, Maristela. Zona de fronteira, cidades gêmeas e interações transfronteiriças no contexto do Mercosul. **Revista Transporte y Territorio**, n. 9, 2013, p. 87-104.

FERRARO, Daiana. **Montevideo Internacional**: análisis de la acción internacional durante dos décadas de gobierno del Frente Amplio en el Departamento de Montevideo. Trabalho de Conclusão de Curso em Ciência Política, 2011.

FERREIRA, Bruno Guedes. A paradiplomacia no Rio Grande do Sul (2007-2014): um comparativo das ações externas em diferentes posições político partidárias. **1º Seminário Internacional de Ciência Política**. UFRGS, Porto Alegre, 9 a 11 de setembro de 2015.

FERRERO, Mariano. La Glocalización en acción: regionalismo y paradiplomacia en Argentina y el Cono Sur Latinoamericano. **Integración en Ideas**, IDELA/UNT, mai. 2006, p. 01-22.

FERROVIA INTERMODAL. NEA\*: en octubre 2011 licitan estudio del nuevo puente bimodal entre Chaco y Paraguay. Publicado em 11 fev. 2012. Disponível em: <<http://ferroviaintermodal.blogspot.com/2012/02/nea-en-octubre-2011-licitan-estudio-del.html>>. Acesso em 09 set. 2018.

FINKELSTEIN, Lawrence. What is Global Governance? **Global Governance**, v. 1, n.3 (Sept.–Dec. 1995), p. 367-372.

FNP. **Coordenação Internacional da FNP**, 2019. Disponível em: <<http://www.fnp.org.br/internacional/coordenacao-internacional-do-fnp>> Acesso em 24 jan. 2019.

FOCEM. **Projetos FOCEM, Argentina**. Disponível em: <<https://focem.mercosur.int/pt/projetos/pais/argentina/>> Acesso em 11 set. 2018.

FOLLI, Denis Henrique; LIMA, Diogo Bueno de. Guarulhos na atuação internacional: entre a herança e o pioneirismo. In: RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio; XAVIER, Marcos; ROMÃO, Wagner de Melo (Orgs.). **Cidades em relações internacionais**. Análises e experiências brasileiras. São Paulo, Ed. Desatino, 2009, p. 169-184.

FORA DO EIXO. **Portal Transparência – OPA Orçamento Participativo**. Disponível em: <<http://foradoeixo.org.br/opa-orcamento-participativo/>> Acesso em 17 jan. 2019.

FRIEDEN, Jeffry. **Capitalismo Global: história econômica e política do século XX**. Rio de Janeiro, Ed. Jorge Zahar, 2008.

FRÓIO, Liliana Ramalho. **Paradiplomacia e o impacto da alternância de governos na atuação internacional dos estados brasileiros**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

\_\_\_\_\_; MEDEIROS, Marcelo de Almeida. A normatização da atividade paradiplomática: Brasil e Argentina em perspectiva comparada. **Anais do 3º Encontro Nacional da ABRI**, São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.proceedings.scielo.br/pdf/enabri/n3v3/a05.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

FRONZAGLIA, Maurício Loboda. **Unidades subnacionais e relações internacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo – de 2001 a 2004**. Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), 2005.

\_\_\_\_\_. et al. Redes de cidades. Federação Latino Americana de Cidades, Municípios e Associações, **Mimeo**, 2006.

FUNDACIÓN CIPPEC. **Construyendo confianza: hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil**. 1ª Ed, Buenos Aires, Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, 2007.

GALANTINI, Eduardo Leonel; ODDONE, Nahuel. **Monte Caseros, Bella Unión, Barra do Quaraí: un escenario privilegiado para la cooperación transfronteriza en el corazón del Mercosur**. 1ª ed., Merlo: Instituto Superior Dr. Arturo Jauretche, 2013.

GANGANELLI, Maria Laura. La actividad internacional de los municipios: La Red de Mercociudades y el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur – FCCR –. **Estudios – Relaciones Internacionales**, n. 33, 2007, p. 01-14.

GASOL, Claudia Gabriela; IGLESIAS, Eduardo. **El rol de los gobiernos subnacionales en los procesos de integración regional. Reflexiones sobre el caso del Foro Consultivo de Municipalidades, Estados, Provincias y Departamentos del Mercosur**. 1 ed. Buenos Aires: Victor P. de Zavalía, 2010.

GENEST, Hugo. An examination of the limits posed by state-centrism on the explanatory power of Neoliberal Institutional approaches to International Regimes: the case of substates and regimes. Belgium: **The BSIS Journal of International Studies**, v. 5, 2008.

GEORGE, Alexander; BENNETT, Andrew. **Case Studies and Theory Development on the Social Sciences**. Cambridge: MIT Press, 2005.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 6 ed., 2008.

GOMES, Joséli Fiorin. A Rede Mercociudades na integração sul-americana: a paradiplomacia no Mercosul e na Unasul. **Revista InterAção**, v. 8, n. 8, jan./jun. 2015, p. 52-69.

GOMES, Paulo Cesar da Costa. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, Iná Elias et al. (orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005, p. 49-75.

GOMES FILHO, Francisco. **A paradiplomacia subnacional no Brasil: uma análise da política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia**, 2011. Tese Doutorado em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2011.

GONÇALVES, Fernanda Cristina; OLIVEIRA, Patrícia Cabral de. A política externa (sub)nacional : um estudo da paradiplomacia do Estado do Rio de Janeiro e de sua relação com o governo federal. **Conjuntura Global**, v. 6, n. 1, jan./abr. 2017, p. 94-115.

GRANATO, Leonardo. Federalismo argentino y descentralización: sus implicancias para la formulación de políticas públicas. **Revista Prolegómenos. Derechos y Valores**, v. XVIII, n. 36. Bogotá, Colômbia, 2015, p. 117-134.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando. O Comitê de Articulação Federativa no Governo Lula: os percalços da cooperação territorial. **RBCS**, v. 33, n. 97, 2018, p. 01-23. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v33n97/0102-6909-rbcsoc-33-97-e339703.pdf>>. Acesso em 02 nov. 2018.

GUICHENEY, Hellen; JUNQUEIRA, Murilo de Oliveira; ARAÚJO, Victor. O debate sobre o federalismo e suas implicações para a governabilidade no Brasil (1988-2015). **BIB**, São Paulo, n. 83, 1/2017 (publicada em fevereiro de 2018), p. 69-92.

GUIMAREY, Gabriela. Dos décadas de la Red Mercociudades: reflexiones acerca de sus avances, limitaciones y nuevas estrategias. In: MENDICOA, Gloria Edel (Comp.). **Hacia una epistemología del sur**. Las Mercociudades: punto de partida de un nuevo modelo de integración. Ensayos. 1 ed. Cidade Autónoma de Buenos Aires: Espacio Editorial, 2016, p. 53-70.

HAAS, Ernst. Does Constructivism Subsume Neo-functionalism?. In: CHRISTIANSEN, Thomas et al (Eds.). **The Social Construction of Europe**. London: SAGE Publications, 2001, p. 22-31.

\_\_\_\_\_. **The Uniting of Europe: political, social and economic forces, 1950-1957**. Indiana: Notre Dame University Press, 2004.

HELD, David; MCGREW, Anthony. **Prós e contras da globalização**. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

HERMANN, Charles. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quarterly**, v. 34, n. 1, p. 3-21, 1990.

HERNÁNDEZ, Antonio María. Veinte propuestas para fortalecer el federalismo argentino. **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**, ano XLIX, n. 146, mai./ago. 2016, p. 375-418.

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea Ribeiro. **Organizações Internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HIRST, Monica. La dimensión política del Mercosur: actores, politización y ideología. **Estudios Avanzados**, 10 (27), 1996, p. 217-250.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991)**. São Paulo : Companhia das Letras, 1995.

HOCKING, Brian. **Localizing Foreign Policy. Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy**. New York: St. Martin's Press, 1993.

\_\_\_\_\_. Regionalismo: uma perspectiva das Relações Internacionais. In: VIGEVANI, Tullo et al. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC : Ed. UNESP : Ed. FAPESP : EDUSC, 2004.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Contrasting Visions of Multi-Level Governance. In: BACHE, Ian; FLINDERS, Matthew (Eds). **Multi-Level Governance: Interdisciplinary Perspectives**. Oxford University Press, 2005, p. 15-30.

\_\_\_\_\_. **Multi-Level Governance and European Integration**. USA, Marylands: Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 2001.

IGLESIAS, Eduardo et al. **Las provincias argentinas en el escenario internacional**. Desafíos y obstáculos de un sistema federal. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, 2008.

IPPOLITO, Daniel Germán. Relaciones Internacionales de Entre Ríos: una lectura epistemológica del marco legal. **Ciencia, Docencia y Tecnología**, v. XXVI, n. 51, 2015, p. 350-370.

\_\_\_\_\_. Revisitando viejos esquemas de cooperación transfronteriza en el MERCOSUR: un análisis de la institucionalidad de CRECENEA y su proyección hacia los Estados del Sur de Brasil (CODESUL). **PAMPA 15**, jan./jun. 2017, p. 09-29.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. A Criação das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRIS) como Nova Realidade da Inserção Internacional dos entes Subnacionais Brasileiros. **BEPI, IPEA**, n. 21, set./dez. 2015, p. 71-83.

\_\_\_\_\_. **A inserção internacional dos atores subnacionais e os processos de integração regional**: uma análise da União Europeia e do Mercosul. Dissertação Mestrado em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2014.

\_\_\_\_\_. Brasil, Argentina e a integração no Mercosul: trajetórias e projeções subnacionais em meio à relação doméstico-internacional. **Anais do II Simpósio Internacional “Pensar e Repensar a América Latina”**, Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (PROLAM/USP). São Paulo, 17 a 21 de outubro de 2016.

\_\_\_\_\_; LUCIANO, Bruno Theodoro. Representatividade e Legitimidade na Integração Regional: o Foro Consultivo e o Parlamento do Mercosul. **Conjuntura Austral**, v. 5, 2014, p. 85-102.

\_\_\_\_\_; MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. A internacionalização dos entes subnacionais federativos: notas sobre os casos do Brasil e da Argentina. **Revista Densidades**, n. 22, 2017, p. 35-54.

JUSTE, Stela. Marco jurídico de la gestión internacional de las unidades subestatales. Un estudio comparado de Argentina, Bolivia y Chile. **Derecho y Ciencias Sociales**, n. 17, out. 2017, p. 226-246.

KEATING, Michael. Europeanism and Regionalism. In: JONES, Barry; KEATING, Michael (Eds.) **The European Union and the Regions**. United States: Clarendon Press Oxford, 1995.

\_\_\_\_\_. Paradiplomacy and regional networking. Conference organized by the Forum of Federations: an International Federalism. **Anais**. Hannover, October 2000.

KEOHANE, Robert. **After Hegemony**. Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton Uni. Press, 1984.

\_\_\_\_\_. International Institutions: two approaches. **International Studies Quarterly**, v. 32, n. 4, dec. 1988, p. 379-396.

\_\_\_\_\_; NYE, Joseph. La interdependencia en la política mundial. In: Tamayo, Arturo Borja (Comp.). **Interdependencia, cooperación y globalismo**: ensayos escogidos de Robert Keohane. México, DF: CIDE, 2005.

KINCAID, John. Constituent diplomacy in federal polities and the nation-state conflict and co-operation. In MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and international relations**. The role of subnational units. United Kingdom: Oxford University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. **Handbook of Federal Countries**: 2002, Introduction, Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 2002. Disponível em: <<http://www.forumfed.org/federalism/introduction-to-federalism/>> Acesso em 02 jan. 2017.

KLEIMAN, Alberto. **As cidades e a cooperação descentralizada no contexto das relações União Européia – América Latina**: o novo papel internacional dos governos locais. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina – PROLAM, São Paulo, 2004.

\_\_\_\_\_. The regional integration process and its impact on the international activities of Brazilian and South American sub-national governments. **Forum of Federations**, 2008. Disponível em: <<http://www.forumfed.org/libdocs/2009/2008-09-18-Kleiman.pdf>> Acesso em: 08 jan. 2018.

\_\_\_\_\_; RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. **The MERCOSUR Committee of Municipalities, States, Provinces and Departments: Process of creation and perspectives**. Fifth Annual Conference of the Euro-Latin Study Network on Integration and Trade (ELSNIT). Barcelona, October, 26-27, 2007.

KOŁOWSKI, Rey. Understanding the European Union as a Federal Polity. In: CHRISTIANSEN, Thomas et al (Eds.). **The Social Construction of Europe**. London: SAGE Publications, 2001, p. 32-49.

KUZNETSOV, Alexander. **Theory and Practise of Paradiplomacy**. Subnational Governments in International Affairs. Londres e Nova Iorque: Routledge, 2015.

LACHAPELLE, Guy. Globalization and Governance: aspiring for a fairer globalization. **Development**, 48(1), p. 52-60, 2005.

LAISNER, Regina Claudia. Las redes internacionales de ciudades como posibilidad de difusión de la democracia participativa local. **21st World Congress of Political Science**, Santiago, Chile, 2009, p. 01-15. Disponível em: <[http://paperroom.ipsa.org/papers/paper\\_3957.pdf](http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_3957.pdf)>. Acesso em 09 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. O “empoderamento” dos governos locais e a constituição das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRI): um mapeamento no Brasil. **Relatório Científico de Pesquisa**. Franca, SP: UNESP, 2014.

\_\_\_\_\_. The role of international city networks in the support of local participatory governance in Latin America. In: VASSOLER-FROELICH, Ivani (Org.). **Reducing Latin America's Democratic Deficit from an urban perspective**. Citizens, City governments and the limits of change. 1ª ed. Saarbrücken: Scholar's Press, v. 1 2017, p. 69-119.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do Trabalho Científico**. 4ª Ed. São Paulo: Editora Atlas, 1992.

LASSANCE, Antonio. Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado. In: LINHARES, Paulo de Tarso; MENDES, Constantino; LASSANCE, Antonio. **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. Brasília: IP-EA, 2012, p. 23-36.

LECOURS, André. When regions go abroad: globalization, nationalism and federalism. Paper prepared for the conference “**Globalization, Multilevel Governance and Democracy: Continental, Comparative and Global Perspectives**”. Queen’s University, 2002a.

\_\_\_\_\_. Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions. **International Negotiation** 7, p. 91-114, 2002b.

\_\_\_\_\_; MORENO, Luis. Paradiplomacy and stateless nations: a reference to the Basque Country. **Conference The Institutional Accommodation of Diversity**, SaintMarc-surle Richelieu, Québec, September 2022, 2001.

LESSA, José Vicente da Silva. **A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não centrais**. Brasília: MRE, Tese do XLIV Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, dez. 2002.

LIMA, Amanda Faria. **A Rede Mercocidades na integração regional do Mercosul: atuação da Rede Mercocidades no Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Departamentos e Províncias do Mercosul (FCCR)**. Trabalho de Conclusão de Curso. Departamento de Relações Internacionais, Universidade Federal do ABC (UFABC), 2017.

LIMA, Marcos Costa. O caso do Mercosul como projeto de integração regional em perspectiva comparada com outras experiências internacionais. In: CAETANO, Gerardo (Coord.). **Mercosur 20 años**. Montevideu: CEFIR, 2011, p. 321-333.

LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. **América Latina/Internacional**, v. 1, n. 2, outono-inverno 1994.

LOSADA, Paula Ravanelli. **Desafios do Federalismo Brasileiro**. Brasília: Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República (SAF/PR), 2014. 19 slides apresentados na 6ª Reunião do Conselho Estratégico do FoF. Disponível em: <[http://www.portalfederativo.gov.br/biblioteca-federativa/eventos/documentos/6a-reuniao-do-conselho-estategico-do-fof/ap-\\_federalismo\\_brasileiro.pdf](http://www.portalfederativo.gov.br/biblioteca-federativa/eventos/documentos/6a-reuniao-do-conselho-estategico-do-fof/ap-_federalismo_brasileiro.pdf)>. Acesso em: 25 set. 2018.

\_\_\_\_\_; SADECK, Bruno. O papel da fronteira na integração regional – o caso do consórcio intermunicipal da fronteira. In: PRADO, Henrique Sartori; ESPÓSITO NETO, Tomaz. (Orgs) **Fronteiras e relações internacionais**. Curitiba: Ithala, 2015, p. 37-53.

LUCIANO, Bruno Theodoro; JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. Autonomia ou dependência institucional? O Parlamento e o Foro Consultivo do Mercosul à luz da participação brasileira no bloco regional. **Boletim Meridiano** 47, v. 19, 2018, p. 01-18.

\_\_\_\_\_. Representatividade e Legitimidade na Integração Regional: o Foro Consultivo e o Parlamento do Mercosul. **Conjuntura Austral**, v. 5, n. 21-22, 2014, p. 85-102.

MAIA, José Nelson Bessa. **Paradiplomacia financeira dos estados brasileiros: evolução, fatores determinantes, impactos e perspectivas**, 2012. Tese Doutorado em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, DF.

MALAMUD, Andrés. Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. **Brazilian Journal of International Relations**, v. 2, n. 3, 2013, p. 09-38.

\_\_\_\_\_. Presidential Diplomacy and the institutional underpinnings of Mercosur: an empirical examination. **Latin American Research Review**, v. 40, n. 1, fev. 2005, p. 138-164. Disponível em: <[http://home.iscte-iul.pt/~ansmd/Presidential%20diplomacy%20and%20institutions%20in%20Mercosur%20\(LARR%2040-1\).pdf](http://home.iscte-iul.pt/~ansmd/Presidential%20diplomacy%20and%20institutions%20in%20Mercosur%20(LARR%2040-1).pdf)>. Acesso em: 07 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. Presidentialist decision making in Latin America Foreign Policy. Examples from Regional Integration Processes. In: DOMÍNGUEZ, Jorge; COVARRUBIAS, Ana (Eds.). **Routledge Handbook of Latin America in the World**. Nova Iorque: Routledge, 2015, p. 112-123.

\_\_\_\_\_. Sovereignty is back, integration out: Latin American travails with regionalism. In: ROY, Joaquin (Ed.) **The state of the union(s): the eurozone crisis, comparative regional integration and the EU model**. Miami: Miami-Florida European Union Center/Jean Monnet Chair of the University of Miami, 2012, p. 177-190.

\_\_\_\_\_. Theories of Regional Integration and the Origins of Mercosur. In: FRANCA FILHO, Marcílio Toscano; LIXINSKI, Lucas; GIUPPONI, Maria Belén Olmos (Eds.). **The Law of MERCOSUR**. Oxford: Hart Publishing, 2010, p. 09-27. Disponível em: <[http://apps.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/Hart-\(c\)ch2\\_Malamud.pdf](http://apps.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/Hart-(c)ch2_Malamud.pdf)> Acesso em 19 jan. 2017.

\_\_\_\_\_; CASTRO, Pablo. Are Regional Blocs leading from nation states to Global Governance? A skeptical view from Latin America. **Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies**, v. XXXVII: 1, 2007, p 111-130.

\_\_\_\_\_; SCHMITTER, Philippe. La Experiencia de Integración Europea y el Potencial de Integración del Mercosur. **Desarrollo Económico**, v. 46, n. 181 (Apr-Jun), 2006, p. 03-31.

MALÉ, Jean-Pierre. **Especificidades de la Cooperación Descentralizada Pública: Atores, Contenidos y Modelos**. In: 1ª Conferência Anual do Observatório de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. Montevideo: Observatório de Cooperación Descentralizada, 2006.

MALLMAN, Maria Izabel; MARQUES, Teresa Cristina. Leituras do Mercosul: diferentes percepções acerca do bloco. **Século XXI**, v. 4, n; 2, Porto Alegre, jul-dez. 2013, p. 73-88.

MARCOVITCH, Jacques; DALLARI, Pedro (Orgs). **Relações Internacionais de Âmbito Subnacional: a experiência de estados e municípios no Brasil**. São Paulo: IRI-USP, 2014.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. Globalização, Integração e o Estado. **Lua Nova**, São Paulo, 71, 2007, p. 123-168.



\_\_\_\_\_. Institucionalidade e democracia no Mercosul. In: SARTI, Ingrid et al. (Orgs.). **Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI**. FOMERCO. Rio de Janeiro: PerSe, 2013, p. 317-334.

\_\_\_\_\_. O neoliberal institucionalismo: um modelo teórico para a integração regional. **Cadernos CEDEC**, n. 50, 1995.

\_\_\_\_\_; JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. “Estagnação Subnacional” no Mercosul? Uma análise institucional das Mercocidades e do FCCR. **Revista Monções**, Dossiê Fronteiras, Integração Regional e Paradiplomacia, v. 6, n. 12, 2018, p. 337-367.

\_\_\_\_\_; BRESSAN, Regiane; LUCIANO, Bruno. A comparative reassessment of regional parliaments in Latin America: Parlasur, Parlandino and Parlatino. **RBPI**, 60(1), p. 01-18.

\_\_\_\_\_; MARIANO, Marcelo Passini. As teorias de integração regional e os estados subnacionais. **Impulso**, Piracicaba, v. 13, n. 31, p. 47-69, 2002.

\_\_\_\_\_. Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo; VIGEVANI, Tullo. (Org.). **Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul**. São Paulo: EDUC, Ed. UNESP, Ed. FAPESP, 2005, p. 131-160.

MARIANO, Marcelo Passini. **A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Estadual Paulista (UNESP), Araraquara, 2007.

\_\_\_\_\_; RAMANZINI JR., Haroldo. Uma análise das limitações estruturais do Mercosul a partir das posições da política externa brasileira. **Ver. Sociol. Polit.**, v. 20, n. 43, Curitiba, out. 2012, p. 23-41.

MARKS, Gary. Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In: CAFRUNY, Alan; ROSENTHAL, Glenda. **The State of the European Community**. Boulder: Lynne Rienner, 1993, p. 391- 410.

MARTELES, Silvia. Fortalecimiento de la gobernanza transfronteriza en América Latina a través de la cooperación descentralizada: La experiencia del programa Fronteras Abiertas. **X Congreso Las Regiones Fronterizas en Transición**, Mayo 25 e 26 (Arica, Chile) – Mayo 27 & 28 (Tacna, Perú), 2009.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estudo de Caso: uma estratégia de pesquisa**. 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

\_\_\_\_\_; THEÓFILO, Carlos Renato. **Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas**. 1ª Ed, São Paulo: Editora Atlas, 2007.

MARTINS, José Ricardo. **Institucionalização da inserção paradiplomática de interesses regionais e locais sob a perspectiva da sociologia das Relações Interacionais: caso do Paraná e Santa Catarina e respectivas capitais**. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

MARX, Vanessa. **Las ciudades como actores políticos en las relaciones** internacionales. Tese de Doutorado em Ciência Política, Universidad Autonoma de Barcelona/Departamento de Ciencias Politicas y Derecho Publico, Barcelona, 2008.

MATTLI, Walter. **The Logic of Regional Integration: Europe and beyond**. Cambridge University Press, 1999.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Legitimidade, Democracia e Accountability no Mercosul. **RBCS**, v. 23, n. 67, junho 2008, p. 51-69. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbcso/v23n67/05.pdf>> Acesso em 17 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Prerrogativas estatais, integração regional e lógica distributiva. **Lua Nova**, n. 58, 2003, pp. 141-168.

\_\_\_\_\_ et al. A questão da representação no Mercosul: os casos do Parlasul e do FCCR. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 18, n. 37, out. 2010, p. 31-57.

\_\_\_\_\_; FROIO, Liliana; SADECK, Bruno. Os governos subnacionais e o Mercosul: um balanço dos 10 anos de funcionamento do FCCR. **Revista de Estudos Internacionais (REI)**, v. 8 (2), 2017, p. 139-151.

MEJÍA, Francisco Ramos. **El Federalismo Argentino**. Buenos Aires: La Cultura Argentina, 1915.

MELLO, Flávia de Campos. A Política Externa Brasileira e os Blocos Internacionais. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: Fundação SEADE, v. 16, n. 2, 2002, p. 37-43.

MENDES, Marcos Vinicius Isaias; FIGUEIRA, Ariane Roder. Paradiplomacy and the International Competitiveness of Cities: the case of Rio de Janeiro. **RBPI**, 60(1), 2017, p. 01-19.

MENDICOA, Gloria Edel (Comp.). **Hacia una epistemología del sur**. Las Mercociudades: punto de partida de un nuevo modelo de integración. Ensayos. 1 ed. Cidade Autónoma de Buenos Aires: Espacio Editorial, 2016.

\_\_\_\_\_. Las redes municipales y la gobernanza en la integración regional: la Red Mercociudades y la Red Andina de Ciudades en perspectiva comparada. **Instituto de Investigaciones Gino Germani, DT n° 64**, marzo 2013.

MENEGHETTI NETO, Alfredo. **Redes de cidades: cooperação, estratégias de desenvolvimento, limitações constitucionais e divergências – o caso da Rede Mercociudades**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2005. Disponível em: < [http://www.fee.tche.br/sitefee/download/teses/teses\\_fee\\_04.pdf](http://www.fee.tche.br/sitefee/download/teses/teses_fee_04.pdf)> Acesso em: 02 jan. 2017.

MENEZES, Roberto Goulart; MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. O Brasil e a trajetória recente da integração sul-americana 2008-2015: liderança, competição e novos rumos. **Anais do 10º Encontro da ABCP**, Belo Horizonte, MG, 2016.

MÈRCHER, Leonardo. **Paradiplomacia do Rio de Janeiro**: variáveis explicativas à política externa de uma cidade. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

MERLE, Marcel. **Sociologia das Relações Internacionais**. Brasília: Editora UnB, 1984.

MERLO BLÁZQUEZ, Mariana. Las relaciones internacionales de los actores subnacionales: CRECENEA/CODESUL y ZICOSUR. **Trabajos de Investigación en Paradiplomacia**, Año1, No. 1. Buenos Aires, Argentina, 2011, p. 120-132.

MIKLOS, Manoela Salem. Diplomacia federativa: o Estado brasileiro e a atuação internacional de suas unidades constituintes. **Carta Internacional**, v. 06, n. 01, jan-jun 2011, p. 83-100.

MILANI, Carlos. Brazil's South-South Co-operation Strategies: From Foreign Policy to Public Policy. **South African Institute for International Affairs – SAIIA**. Occasional paper n. 179. 2014.

\_\_\_\_\_; RIBEIRO, Maria Clotilde. International Relations and the Paradiplomacy of Brazilian Cities: Crafting the Concept of Local International Management. **BAR**, Curitiba, v. 8, n. 1, art. 2, Jan./Mar. 2011, p. 21-36.

MILNER, Helen. Rationalizing politics: the emerging synthesis of international, American and comparative politics. **International Organization**, 52, 4, Autumn 1998.

MINAS GERAIS. **Assessoria de Relações Internacionais**. Página atualizada em 26 out. 2018. Disponível em: <<http://www.casacivil.mg.gov.br/index.php/component/gmg/page/136-relacoes-internacionais>> Acesso em 20 jan. 2019.

MIYAMOTO, Shighenoli. O Mercosul e a segurança regional: uma agenda comum? **São Paulo em Perspectiva**, v. 16, n. 1, São Paulo, jan./mar. 2002, p. 54-62.

MORAIS, Maria C. Araújo de. **Paradiplomacia no Brasil**: Uma Abordagem sobre a Inserção Internacional de Municípios Paraibanos a partir do Programa Plano Diretor. Dissertação de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, PB. 2011.

MORAVCSIK, Andrew. Introduction: International and Domestic Theories of International Bargaining. In: EVANS, Peter; JACOBSON, Harold; PUTNAM, Robert (Eds.). **Double-Edged Diplomacy**. International Bargaining and Domestic Politics. London: University of California Press, 1993, p. 03-42.

\_\_\_\_\_. Liberal Intergovernmentalism and Integration: a rejoinder. In: **Journal of Common Market Studies**, Oxford, v. 133, n. 4, Dec, 1995. Disponível em: <<http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/jcms1995.pdf>> Acesso em: 03 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. The European Constitutional Compromise and the neofunctionalist legacy. **Journal of European Public Policy** 12:2 April 2005, p. 349-386.

\_\_\_\_\_. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. **International Organization** 51, 4, Autumn 1997, p. 513–53.

\_\_\_\_\_; SCHIMMELFENNIG, Frank. Liberal intergovernmentalism. In: DIEZ, Thomas; WIENER, Antje, (Eds.) **European integration theory**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NOLTE, Detlef. Regional Governance from a Comparative Perspective. In: GONZÁLEZ-SÁNCHEZ, Victor. **Economy, Politics and Governance Challenges**. Nova Science Publishers, Inc, 2016.

NÚÑEZ, Tarson. A experiência da Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. In: MARCOVITCH, Jacques; DALLARI, Pedro (Orgs.) **Relações Internacionais de âmbito subnacional: a experiência de estados e municípios no Brasil**. São Paulo: IRI/USP, 2014, p. 48-56.

NYE, Joseph. **Cooperação e conflito nas relações internacionais**. São Paulo: Editora Gente, 2009.

OCAMPO, Raúl Granillo. **Direito Internacional Público da Integração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

ODDONE, Nahuel. Cooperación Transfronteriza en el Mercosur: una agenda que apenas empieza a construirse desde lo subnacional. **Eixo Atrântico – Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal**, n. 19, 2012, p. 133-146.

\_\_\_\_\_. La paradiplomacia desde cinco perspectivas: reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en América Latina. **Revista Relaciones Internacionales**, n. 89.2, jul/dec, 2016, Universidad Nacional, Costa Rica, p. 47-81.

\_\_\_\_\_. **La Red Mercociudades: Globalización, Integración Regional y Desarrollo Local**. Colección Política y Derecho “PO-DER” (dirigida por el Dr. Antonio Colomer Viadel), n. 11. Valencia, Instituto de Iberoamérica y el Mediterráneo (IBM), Universidad Politécnica de Valencia (UPV), España, 2008.

\_\_\_\_\_ et al. Pactos territoriales en la construcción de regiones transfronterizas: por una mayor integración a múltiples niveles. **CEPAL – Serie Desarrollo Territorial**, n. 20, Santiago, set. 2016.

\_\_\_\_\_; GRANATO, Leonardo; DURÁN, Susana. Aportes para una mirada local del Mercosur: las ciudades y los municipios en la Red de Mercociudades. **CEDEX**, Universidade de Palermo, 2006, p. 01-23. Disponível em: <[http://www.palermo.edu/cedex/pdf/articulo\\_mercociudades.pdf](http://www.palermo.edu/cedex/pdf/articulo_mercociudades.pdf)>. Acesso em: 08 jan. 2018.

\_\_\_\_\_; VÁSQUEZ, Horacio. Cross-border cooperation in Latin America. In: PRADO, Henrique Sartori; ESPÓSITO NETO, Tomaz. (Orgs) **Fronteiras e relações internacionais**. Curitiba: Ithala, 2015, p. 83-99.

\_\_\_\_\_. (Coord.). **Municípios y cambio climático**. Hacia la construcción de una agenda de paradiplomacia ambiental. Granada, Espanha, 2014.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de; NASCIMENTO, Rainne Feitosa do. Fronteira, paradiplomacia e desenvolvimento. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 6, n. 1, jul./dez. 2017, p. 23-49.

ONUKI, Janina; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. **Paradiplomacia e Relações Internacionais**: a experiência da cidade de São Paulo. São Paulo: Centro de Estudos das Negociações Internacionais (CAENI), USP, maio de 2013.

ORDOQUI, Ramiro. **Hermanamientos de ciudades en Argentina**: una propuesta para fortalecer acuerdos turísticos en el plano internacional. Monografía de Graduação, Faculdade de Ciências Econômicas da UNLP, La Plata, Argentina, 2015.

OROÑO, Abel. La cuestión local en el Mercosur: Estado de situación, desafíos y temas para una nueva agenda. In: CAETANO, Gerardo (Coord.). **La reforma institucional del Mercosur**. Uruguai: Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), 2009, p. 125-150.

PAIKIN, Damián. Federalismo e Integración Regional: Los vínculos de las provincias argentinas con el MERCOSUR. **Revista Relaciones Internacionales**, IRI-UNLP, 20/41, dez. 2011, p. 13-21.

\_\_\_\_\_. **Integración Regional y nuevos pactos federales**. El rol de los gobiernos subnacionales en el MERCOSUR. 2010. Tese de Doutorado, Buenos Aires, Argentina, 2010.

\_\_\_\_\_. Redefiniendo las lógicas de la soberanía: la participación de los gobiernos subnacionales en el ámbito del Mercosur. **Trabajos de Investigación en Paradiplomacia**. Año1, n. 3, Buenos Aires: Argentina, 2012, p. 116-132.

PAPI, Luciana Pazini. **A dinâmica federativa de Brasil e Argentina**: estudo comparado sobre as mudanças nos desenhos de formulação e implementação de políticas de combate à pobreza e de assistência social. Tese do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

PAQUIN, Stephane. La paradiplomatie identitaire: Le Québec, la Catalogne et la Flandre en relations internationales. **Politique et Sociétés**, Montréal, v. 23, n. 2-3, p. 203-238, 2004.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Introdução às Relações Internacionais**: temas atores e visões. Petrópolis/RJ: Ed. Vozes, 2007.

\_\_\_\_\_; CARMO, Corival Alves do. **O Brasil e a América do Sul**. Rio de Janeiro: Altabooks, 2015.

PÊGO, Bolívar et al. (Orgs.) **Fronteiras do Brasil**: diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública. v.2 Brasília: IPEA: MI, 2017.

\_\_\_\_\_. **Fronteiras do Brasil**: uma avaliação do arco norte. Rio de Janeiro: IPEA: MI, 2018.

PENHA, Bruna; DESIDERÁ NETO, Walter; MORAES, Rodrigo. **O Mercosul e as regiões de fronteira**. Rio de Janeiro: IPEA, 2017.

PEREIRA, Chyara Sales. **Assessoria de Relações Internacionais do Governo do Estado de Minas Gerais**. 16 slides apresentados em dezembro de 2013. Disponível em: <[http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/assessoria-internacional/eventos-e-reunioes/encontro-da-cooperacao-internacional-descentralizada-do-brasil-belo-horizonte-mg/apresentacao\\_ari\\_para\\_exibicao.pdf](http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/assessoria-internacional/eventos-e-reunioes/encontro-da-cooperacao-internacional-descentralizada-do-brasil-belo-horizonte-mg/apresentacao_ari_para_exibicao.pdf)> Acesso em 20 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. A redefinição do papel do Estado e a emergência das unidades subnacionais: a paradiplomacia de Minas Gerais. **III Congresso CONSAD de Gestão Pública**, Brasília (DF), 2010, p. 01-28.

PERPÉTUO, Rodrigo de Oliveira. Estudo de Caso – Município de Belo Horizonte. In: MARCOVITCH, Jacques; DALLARI, Pedro (Orgs.) **Relações Internacionais de âmbito subnacional: a experiência de estados e municípios no Brasil**. São Paulo: IRI/USP, 2014, p. 80-119.

PORCELLI, Emanuel. Lo esencial es invisible a los ojos. El Constructivismo en las Relaciones Internacionales. In: LLENDERROZAS, Elsa (Coord.) **Relaciones Internacionales: teorías y debates**. Buenos Aires: Eudeba, 2013, p. 65-105.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado**. Editora Juspodivm: Salvador, 2012.

PRADO, Débora Figueiredo Barros do. **A atuação internacional dos governos locais via rede: o caso da Mercocidades e do Programa URB-AI Rede 10**. 2009. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. UNESP, UNICAMP, PUC-SP, São Paulo, 2009.

PRADO, Henrique Sartori. A cooperação descentralizada e fronteiriça no Mercosul: a construção de um regime simbólico. In: PRADO, Henrique Sartori; ESPÓSITO NETO, Tomaz. (Orgs.) **Fronteiras e relações internacionais**. Curitiba: Ithala, 2015, p. 55-82.

\_\_\_\_\_. A fronteira e as perspectivas para as cidades gêmeas brasileiras. **Século XXI**, Porto Alegre, v. 7, n. 2, jul-dez 2016, p. 31-51.

\_\_\_\_\_. A paradiplomacia e Mato Grosso do Sul: o potencial do estado no ambiente internacional". **Realização**, Dourados, vol. 1, n. 1, 2013, p. 105-115.

\_\_\_\_\_; ESPÓSITO NETO, Tomaz. (Orgs) **Fronteiras e relações internacionais**. Curitiba: Ithala, 2015.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional. In: VIGEVANI, Tullo et al (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru: EDUSC, 2004, p. 283-312.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, v. 42, n. 03, 1988.

RABAT, Márcio Nuno. **A Federação**: centralização e descentralização de poder político no Brasil. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, Brasília, agosto de 2002, p. 01-16.

RAMÍREZ, Adriana Sletza Ortega. Los Gobiernos Locales como Actores Internacionales, Reflexiones Teóricas. **Trabajos de Investigación en Paradiplomacia – Actores Subnacionales e Integración Regional**, ano 1, n. 3, 2012, p. 19-38.

RETIS. **Cartografia**. Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 2011. Disponível em: <<http://www.retis.igeo.ufrj.br/>>. Acesso em 02 nov. 2018.

REIS, Elton Gomes dos. Federalismo e Paradiplomacia no Mercosul: análise institucional do Fórum de Governadores CODESUL-CRECENEA/Litoral. **Anais do VI Encontro Internacional do Fórum Universitário Mercosul**, Aracaju, 2007.

RHI-SAUSI, José Luís; ODDONE, Nahuel. **A cooperação transfronteiriça entre as unidades sub-nacionais do MERCOSUL**. Tradução de Thauan Santos, 2010. Disponível em:<http://www.paradiplomacia.org/upload/downloads/31b47f3b39a610539b7531841e5f2795doc1port.pdf>. Acesso em: 11 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Cooperação transfronteiriça e integração: oportunidades para o desenvolvimento do Peru. **Revista Tempo do Mundo**, v. 4, n. 1, abr. 2012, p. 153-178.

\_\_\_\_\_. Fronteras e Integración Transfronteriza en el MERCOSUR. In: CONATO, Dario; RHI-SAUSI, José Luís (Coords.). **Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina**. Proyecto IILA-CeSPI “Fronteras Abiertas”, 2009, p. 37-66.

RIBEIRO, Clarissa Correa Neto. **Overlapping regionalism e proliferação de instituições na América Latina**: complementariedade e fragmentação nas agendas regionais. Dissertação Mestrado em Relações Internacionais, Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), 2016.

RIBEIRO, Maria Clotilde. **Globalização e novos atores**: a paradiplomacia das cidades brasileiras. Salvador: M.C.M., 2009.

RIGGIROZZI, Pía. Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina in: SERBÍN, A; MARTÍNEZ, L.; RAMANZINI JR, H. **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe**, CRIES, Costa Rica, 2012, p. 129-152.

RIO DE JANEIRO. **Paradiplomacia do Estado do Rio de Janeiro: 2007-2017**. Teoria e Prática. 1ª ed, Gabinete Civil do Estado do Rio de Janeiro, 2017.

RIO DE JANEIRO. **Relações Internacionais**. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/relacoesinternacionais/a-coordenadoria>> Acesso em 19 jan. 2019.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. Concurrent power and local interest in Brazil’s federalism. In: STEYTLER, Nico (Ed.) **Concurrent Powers in Federal Systems**. Meaning, Making, Managing. Leiden/Boston, Brill Nijhoff, 2017, p. 206-221.

\_\_\_\_\_. **Marco Jurídico para a Cooperação Internacional Descentralizada.** Um estudo sobre o caso brasileiro. Frente Nacional de Prefeitos (FNP), São Paulo, outubro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Política externa federativa:** análise de ações internacionais de estados e municípios brasileiros. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), 2006.

\_\_\_\_\_. Relações Internacionais Federativas no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, 2008, p. 1015- 1034.

\_\_\_\_\_; KLEIMAN, Alberto. **The MERCOSUR Committee of Municipalities, States, Provinces and Departments.** Process of creation and perspectives. Fifth Annual Conference of the Euro-Latin Study Network on Integration and Trade (ELSNIT), Barcelona, Espanha, Out.r, 26-27, 2007.

\_\_\_\_\_; MATTIOLI, Thiago. Paradiplomacy, Security Policies and City Networks: The Case of the Mercocities Citizen Security Thematic Unit. **Contexto Internacional**, v. 39 (3), Sep./dec. 2017, p. 569-587.

RODRIGUES, Ivan de Pádua; HAYDU, Marcelo. A inserção de Santo André no cenário internacional: sua experiência em redes de cidades. In: RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio; XAVIER, Marcos; ROMÃO, Wagner de Melo (Orgs.). **Cidades em relações internacionais.** Análises e experiências brasileiras. São Paulo, Ed. Desatino, 2009, p. 135-154.

ROMERO, Maria del Huerto. La experiencia de la provincia de Santa Fe: hacia la construcción de una política pública de cooperación y relaciones internacionales. In: LOSADA, Agustí; RIMEZ, Marc (Coords.) **Gobiernos locales: actores de desarrollo.** **Observa**, n. 7, 2010, p. 18-21.

\_\_\_\_\_. Poder local y relaciones internacionales en contextos de integración regional. El caso de la red de Mercociudades y la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (Grupo Mercado Común). In: VIGEVANI, Tullo et al. **A dimensão subnacional e as relações internacionais.** São Paulo: EDUC : Ed. UNESP : Ed. FAPESP : EDUSC, 2004.

\_\_\_\_\_. **Relaciones Internacionales.** Disponível em: <<https://www.rosario.gov.ar/web/gobierno/internacionales>> Acesso em 22 nov. 2018.

ROSAMOND, Ben. **Theories of European Integration.** Houndmills: Macmillan Press, 2000.

ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem governo:** ordem e transformação na política mundial. Brasília, DF: Ed. Universidade de Brasília, 2000.

ROSENN, Keith. Federalism in Brazil. **43 Duquesne Law Review**, 577, 2005, p. 577-598.

RUBIATTI, Bruno de Castro. Descentralização e centralização na Federação Argentina.  **Cadernos de Pesquisa em Ciência Política.** Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí (UFPI), ano III, v. 3, n. 2, mai. 2014, p. 01-28.



RUGGIE, John Gerard. **Constructing the World Polity**. Essays on international institutionalization. London and New York: Routledge, 2003.

RUSSELL, Roberto. El Estado Nación y los actores gubernamentales no centrales: una relación complementaria. In: MAIRA, Luiz (Ed.) **La política internacional subnacional en América Latina**. 1ª Ed, Buenos Aires: Libros Del Zorzal, 2010, p. 83-106.

SAFAROV, Alejandro Gabriel. El Territorio como factor dinámico de la integración: La ZICOSUR. **Revista Persona**. Buenos Aires, 2000. Disponível em: <<http://www.revistapersona.com.ar/Persona21/21Safarov.htm>>. Acesso em 10 set. 2018.

\_\_\_\_\_. La paradiplomacia del noroeste argentino: buscando una salida para el desarrollo. In: ZERAOUI, Zidane (Coord.). **Regionalización y Paradiplomacia**. La política internacional de las regiones 1 ed. Monterrey, México: Montiel & Soriano Editores, 2009, p. 183-199.

SAIFI, Lucas Pereira de Morais. O “empoderamento” dos governos locais e a constituição das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRI): um mapeamento no Brasil das regiões sudeste e centro-oeste. **Relatório Final PIBIC/CNPq**, UNESP/Franca, setembro de 2013.

SALDANHA, Daniel Cabaleiro. **Formação jurídica do Brasil**: uma história do Federalismo à brasileira. Tese de Doutorado em Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

SALLUM JR., Brasílio. Crise, Democratização e Liberalização no Brasil. In: SALLUM JR., Brasílio. **Brasil e Argentina hoje**: política e economia. Bauru, SP: EDUSC, 2004, p. 47-77.

SALOMÓN, Mónica. Em que medida é possível integrar a Cooperação Descentralizada na dimensão Sul-Sul da política externa brasileira? **Mural Internacional**, ano III, n. 2, dez. 2012, p. 09-15.

\_\_\_\_\_. Paradiplomacy in the developing world: the case of Brazil. In: AMEN, Mark et al (Orgs). **Cities and Global Governance**. New Sites for International Relations. Londres: Ashgate, 2011, p. 45-68.

\_\_\_\_\_; NUNES, Carmen. A ação internacional dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 1, 2007, p. 99-147.

\_\_\_\_\_; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **RBPI**, 56 (1), 2013, p. 40-59.

SANTA FE. **Santa Fe consolida su participación en Mercociudades**, 06 de dezembro de 2014. Disponível em: <[http://www.santafeciudad.gov.ar/noticia/santa\\_consolida\\_participacion\\_mercociudades.html](http://www.santafeciudad.gov.ar/noticia/santa_consolida_participacion_mercociudades.html)> Acesso em 24 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Santa Fe Internacional**. Disponível em:  
<[http://www.santafeciudad.gov.ar/ciudad/santa\\_mundo.html](http://www.santafeciudad.gov.ar/ciudad/santa_mundo.html)> Acesso em 23 nov. 2018.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Globalização: fatalidade ou utopia?** Porto: Edições Afrontamento, 2001.

SANTOS, Clara Maria Faria. O reconhecimento dos municípios como sujeitos do Direito Internacional Público. **Relatório de Pesquisa do CEDEC**, São Paulo, novembro de 2008, p. 645-677.

SANTOS, Glécio Rodrigues dos Santos. **Las ciudades fronterizas em la Red de Mercociudades**. Seminário Cooperación e Integración Transfronteriza: el papel de la innovación, Monte Caseros, 23 e 24 de maio de 2012. 26 slides apresentados pelo representante da Prefeitura Municipal de Bagé, 2012.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 10 ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SÃO PAULO. **Relações Internacionais**. Governo do Estado de São Paulo. Disponível em: <[http://www.saopauloglobal.sp.gov.br/rel\\_inter.aspx](http://www.saopauloglobal.sp.gov.br/rel_inter.aspx)> Acesso em 24 jan. 2019.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **Do Federalismo Centralista ao paradigma do Federalismo Cooperativo**: as relações internacionais do Brasil e sua política de comércio exterior. Taller Federalismo y Relaciones Internacionales: Experiencias Comparadas en América Latina. BID-INTAL, Buenos Aires, Agosto, 2004.

SARAIVA, Miriam Gomes. **Encontros e Desencontros**. O lugar da Argentina na política externa brasileira. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012.

SARQUIS, David. Fundamentos teóricos para la reflexión en torno a la paradiplomacia. In: ZERAOUI, Zidane (Coord.). **Teoría y práctica de la paradiplomacia**. 1 ed. Monterrey, México: Montiel & Soriano Editores, 2013, p. 45-92.

SASSEN, Saskia. The Global City: introducing a concept. **Brown Journal of World Affairs**, v. XI, n. 2, 2005, p. 27-43.

SCHIAVON, Jorge. **La Política Exterior de las entidades federativas**: um estudio comparado. Taller Federalismo y Relaciones Internacionales: Experiencias Comparadas en América Latina. BID-INTAL, Buenos Aires, Agosto, 2004.

SCHMITTER, Philippe. A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional. **Lua Nova**, São Paulo, 80, 2010, p. 09-44.

\_\_\_\_\_. Neo-neo-functionalism. In: ANTJE, Wiener; DIEZ, Thomas (Eds.) **European Integration Theory**, Oxford: Oxford University Press, 2003 (in preparation).

\_\_\_\_\_; LEFKOFRIDI, Zoe. **Neo-Functionalism as a Theory of Disintegration**. Paper presented at 22nd CES Conference, Paris July 8-10, 2015. Disponível em: <<http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/Profiles/Schmitter/Neo-F-Disintegration.final.pdf>> Acesso em: 14 jan. 2017.

SEGADO, Francisco Fernández. El federalismo en América Latina. **Verfassung und Recht in Übersee / Law and Politics in Africa, Asia and Latin America**, v. 36, n. 1, 2003, pp. 23-48. Disponível em: < <http://www.jstor.org/stable/43239069>> Acesso em 03 mai. 2018.

SEITENFUS, Ricardo. **Relações Internacionais**. Barueri, SP: Ed. Manole, 2004.

SEMANARIO TV. **Ciudades hermanadas para crecer** – Noelia Wayar e Javier Monte. Publicado em 02 de dez. 2017. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=mztMbonLDq0>> Acesso em 08 dez. 2018.

SERBIN, Andrés. Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos. **Documentos CRIES/Nueva Sociedad**, n. 15, Buenos Aires, sep. 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SIMINI, Danilo Garnica. **Atuação internacional dos municípios brasileiros à luz da Constituição Dirigente de 1988**: um estudo de caso da Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade Estadual Paulista (UNESP), 2015.

\_\_\_\_\_; TEORO, Mayara Souza. Paradiplomacia na América Latina e a problemática de sua legitimidade constitucional: uma comparação Brasil e Argentina. **Nucleus**, v. 14, n. 2, out. 2017, p. 47-54.

SIMONOFF, Alejandro et al. La gestión subnacional de las Relaciones Internacionales en el marco de la globalización. El caso de la provincia de Buenos Aires. In: ZERAQUI, Zidane (Coord.). **Regionalización y Paradiplomacia**. La política internacional de las regiones 1 ed. Monterrey, México: Montiel & Soriano Editores, 2009, p. 167-182.

SLOBAYEN, Sebastian. La Integración Regional desde los Estados Sub-nacionales – El caso de la Provincia de Corrientes. **Seminario de Posgrado - Desarrollo, Políticas Públicas e Integración Regional – La integración regional como desafío del desarrollo**, FLACSO, 2013.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. Federalismo e Políticas Sociais na Argentina e no Brasil. **Anais do 9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP)**. Montevideo, 26 ao 28 de julho de 2017.

SÖDERBAUM, Fredrik. Early, Old, New and Comparative Regionalism. The Scholarly Development of the Field. **KFG Working Papers**, n. 64, out. 2015.

SOLDATOS, Panayotis. An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. In: MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and international relations**. The role of subnational units. United Kingdom: Oxford University Press, 1990.

SOSA, María Victoria Valle. La emergencia de los actores locales en el plano internacional y los procesos subnacionales de integración regional. El caso de la ZICOSUR. **Trabajos de Investigación en Paradiplomacia**. Año 1, n. 3, Buenos Aires: Argentina, 2012, p. 75-86.

SOUZA, Celina. The prospects of a center-constraining Federation in a fragmented polity. **Publius**, v. 32, n. 2, The Global Review of Federalism, 2002, p. 23-48.

SOUZA, Edson Belo Clemente de. Estudo da Região de Fronteira do Brasil com o Paraguai: O turismo nas margens do Lago de Itaipu. **VI Seminário de Pesquisa em Turismo do Mercosul**, Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 09 e 10 de julho de 2010.

\_\_\_\_\_; BRITES, Walter. Dinâmicas urbanas em cidades gemelas impactadas por hidroelétricas. **Terr@Plural**, Ponta Grossa, v. 11, n. 2, jul./dez. 2017, p. 271-290.

SPADALE, Pedro. Relações Inter(sub)nacionais: o caso do Estado do Rio de Janeiro. In: MARCOVITCH, Jacques; DALLARI, Pedro (Orgs.) **Relações Internacionais de âmbito subnacional: a experiência de estados e municípios no Brasil**. São Paulo: IRI/USP, 2014, p. 28-39.

STELZER, Joana. **União Europeia e supranacionalidade: desafio ou realidade?** Curitiba: Juruá, 2004.

STUART, Ana Maria. Regionalismo e democracia: o surgimento da dimensão subnacional na União Européia. In: VIGEVANI, Tullo et al. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC : Ed. UNESP : Ed. FAPESP : EDUSC, 2004.

\_\_\_\_\_. **Regionalismo e democracia: uma construção possível**. Tese Doutorado em Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

SUÁREZ CAO, Julieta. ¿Federal en teoría pero unitaria en la práctica? Una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política en Argentina. **Revista SAAP**, v. 5, n. 2, nov. 2011, p. 305-321.

SVAMPA, Maristella. Argentina, una década después. Del ‘que se vayan todos’ a la exacerbación de lo nacional-popular. **Nueva Sociedad**, n. 235, set./out. 2011, p. 17-34.

SYDOW, Cristina Toth. **Os Arranjos Produtivos Locais e o processo de coordenação intergovernamental: o papel dos governos dos estados como articuladores de políticas públicas**. Tese de Doutorado. Escola de Administração de Empresas da FGV: Administração Pública e Governo. São Paulo, 2012.

TAIANA, Jorge. Mercosur: a 25 años de su creación. In: RACOVSKICH, Alejandra; RAIMUNDI, Carlos (Comp.). **¿Fin de ciclo o paréntesis en la región?** Balance de la última década y reflexiones sobre el nuevo escenario para el Mercosur. 4ª ed. Buenos Aires: FLACSO Argentina, 2016, p. 25-32.

TAVARES, Rodrigo. As Relações Internacionais do Estado de São Paulo. In: MARCOVITCH, Jacques; DALLARI, Pedro (Orgs.) **Relações Internacionais de âmbito subnacional: a experiência de estados e municípios no Brasil**. São Paulo: IRI/USP, 2014, p. 12-27.

\_\_\_\_\_. **Paradiplomacy: cities and states as global players.** New York: Oxford University Press, 2016.

UBERLÂNDIA. **Prefeitura participa da 2ª Edição do Fórum Uberlândia 2100**, notícia publicada em 09 mai. 2017. Disponível em: <  
[http://www.uberlandia.mg.gov.br/2014/noticia/13223/prefeitura\\_participa\\_da\\_2\\_\\_edicao\\_do\\_forum\\_uberlandia\\_2100.html](http://www.uberlandia.mg.gov.br/2014/noticia/13223/prefeitura_participa_da_2__edicao_do_forum_uberlandia_2100.html)> Acesso em 10 jan. 2019.

VANADIA, Cecilia. **La acción internacional de las provincias** –como *estados subnacionales*– manifestada a través de la cooperación internacional descentralizada. Ejemplos aplicados desde la Provincia de Santa Fe como agente de la cooperación internacional durante el período marzo 2004-marzo 2009. Trabalho de Conclusão de Curso em Relações Internacionais, Universidade Nacional de Rosário, Rosário, agosto de 2009.

VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, Integração e Processo Negociador.** A construção do Mercosul. Brasília: IBRI, 2002.

\_\_\_\_\_. Mercosul aos dez anos: crise de crescimento ou perda de identidade. **Rev. Bras. Pol. Int.**, v. 44, n. 1, 2001, p. 43-54.

\_\_\_\_\_; FIGUEIRA, Marco Aurélio Belmont. **A agenda não econômica do Mercosul: aportes para a integração?**. Núcleo Estratégico do Mercosul. Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), Fevereiro 2006, p. 04-24.

VÁZQUEZ, Fabricio. Las reconfiguraciones territoriales del Chaco Paraguayo: entre espacio nacional y espacio mundial. In: OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de (Org.) **Território sem limites: estudos sobre fronteiras.** Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 2005, p. 131-154.

VÁZQUEZ, Mariana; BRICEÑO RUIZ, José. O Mercosul na época de Lula e Kirchner: um balanço, seis anos depois. **Nueva Sociedad (NUSO em português)**, dez. 2009, p. 33-48.

VENTURA, Deisy. La gouvernance démocratique et l'intégration économique. Regards croisés entre le Mercosur et l'Union européenne. **Droit et société**, n. 59, 2005/1, p. 93-103.

\_\_\_\_\_; FONSECA, Marcela Garcia. Cooperación descentralizada e integración regional: Embate o complementariedad? Los entes subnacionales en la Unión Europea y en MERCOSUR. **Trabajos de Investigación en Paradiplomacia.** Año1, n. 3, Buenos Aires: Argentina, 2012, p. 39-54.

VIGEVANI, Tullo. As dificuldades de fundo do Mercosul. **Boletim Mediriano 47**, v. 13, n. 134, 2012, p. 28-31.

\_\_\_\_\_. El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Brasil. **Integración & Comercio**, n. 21, 2004, p. 27-46.

\_\_\_\_\_. História da integração latino-americana: Mercosul e questões subnacionais. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo (Orgs.). **Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul.** São Paulo: EDUC : Ed. UNESP : FAPESP, 2005.

\_\_\_\_\_. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 21, n. 62, São Paulo: Outubro, 2006, p. 127-139.

\_\_\_\_\_ et al. Ação internacional das cidades no contexto da globalização. **Cadernos CEDEC**, n. 80, Abril de 2006.

\_\_\_\_\_ et al. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. **RBPI**, 51 (1), 2008, p. 05-27.

\_\_\_\_\_; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, jul./dez. 2007, p. 273-335.

\_\_\_\_\_; MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. A burocracia na integração regional (e no Mercosul): influência no processo decisório. **Cadernos CEDEC**, n. 61, 1997, p. 01-46.

\_\_\_\_\_; PRADO, Débora Figueiredo Ações e problemas para a paradiplomacia no Brasil. In: SALA, José Blanes; GASPAROTO, Ana Lúcia (Org.). **Relações Internacionais: polaridades e novos/velhos temas emergentes**. Marília: Unesp, 2010, p. 25-54.

\_\_\_\_\_; YAHN FILHO, Armando Gallo. Proposta de Agenda para o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul. **CEDEC**, São Paulo, abril de 2006, p. 01-19.

VIGNOLI, Nicolás. **Las relaciones internacionales de los actores subnacionales**: Propuesta de institucionalización para el caso de la Provincia de Mendoza. Trabalho de Conclusão de Curso em Relações Internacionais. Universidad de Congreso, Mendoza, Argentina, 2017.

VITAL, Graziela Cristina. **A institucionalização das relações externas subnacionais**: um estudo comparado das cidades de São Paulo e Toronto. Tese de Doutorado. Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

VITELLI, Marina. Veinte años de Constructivismo en Relaciones Internacionales. Del debate metateórico al desarrollo de investigaciones empíricas. Una perspectiva sin un marco de Política Exterior. **POSTData**, v. 19, n. 1, abr.set. 2014, p. 129-162.

VOZ SOCIAL. **Internacionalização de Uberlândia é destaque em evento em Marília (SP)**, notícia publicada em 16 mai. 2018. Disponível em: <<https://www.vozsocial.com.br/destaques/internacionalizacao-de-uberlandia-e-destaque-em-evento-em-marilia-sp>> Acesso em 10 jan. 2019.

WANDERLEY, Luiz Eduardo. São Paulo no contexto da Globalização. **Lua Nova**, São Paulo, n. 69, 2006, p. 173-203.

WEBER, Andréa. Política de línguas, circulação de jornais e integração em cidades-gêmeas de fronteira. **RUA**, v. II, n. 21, 2014.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília, DF: Ed. Universidade de Brasília, v. 1, 1991.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics. **International Organization** 46 (spring), 1992, p. 391-425.

\_\_\_\_\_. Constructing International Politics. **International Security**, v. 20, n. 1, summer 1995, p. 71-81.

\_\_\_\_\_. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WOLFF, Stefan. Paradiplomacy: scope, opportunities and challenges. **The Bologna Central Journal of International Affairs**, Italy, v, 10, 2007.

YAHN FILHO, Armando Gallo. Integração regional e governos subnacionais: a construção de uma agenda para o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul. **RECRIE**, v. 1, 2009, p. 01-24.

\_\_\_\_\_. (Coord.). A inserção internacional de Uberlândia: análise da evolução do processo e um cenário prospectivo do mesmo. **Relatório Técnico da Pesquisa Financiada pela FA-PEMIG**, Universidade Federal de Uberlândia (UFU), 2015.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução de Daniel Grassi. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

YLARRI, Juan Santiago. El federalismo argentino y el sistema autonómico español: similitudes y diferencias, con especial referencia a los Estatutos de Autonomía. **Revista de Derecho UNED**, n. 17, 2015, p. 533-564.

ZABALZA, Juan Carlos. El posicionamiento de Mercociudades en la agenda del gobierno de la ciudad. In: **MERCOCIDADES. 15 años de Mercociudades**. Rosário, Santa Fé, Argentina, nov. 2010, p. 45-46.

ZERAOUI, Zidane (Coord.). **Regionalización y Paradiplomacia**. La política internacional de las regiones 1 ed. Monterrey, México: Montiel & Soriano Editores, 2009.

\_\_\_\_\_. **Teoría y práctica de la paradiplomacia**. 1 ed. Monterrey, México: Montiel & Soriano Editores, 2013.

ZICOSUL. **ZICOSUR – Uniendo Océanos**, junho de 2017. Disponível em: <<http://zicosur.co/wp-content/uploads/2017/06/zicosur.pdf>>. Acesso em 10 set. 2018.

ZUBELZÚ, Graciela. El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas. In: IGLESIAS, Eduardo et al. **Las provincias argentinas en el escenario internacional**. Desafíos y obstáculos de un sistema federal. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, 2008., p. 83-106.

\_\_\_\_\_; IGLESIAS, Valeria. Provincias y Relaciones Internacionales. **Projeto do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Argentina e Conselho para as Relações Internacionais (CARI)**. Segundo Informe, 2005.

Documentos e publicações oficiais

ARGENTINA. **Constitución de la Nación Argentina**. Santa Fé, 22 de agosto de 1994. Disponível em: <<http://www.constitution.org/cons/argentin.htm>>. Acesso em 15 ago. 2018.

BRASIL. Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. **Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul – FCCR**. Presidência Pro Tempore Brasileira 2010. Foz do Iguaçu, PR, Dez. 2010. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/publicacoes-1/revista-fccr>> Acesso em: 20 dez. 2017.

CARI. **Convenios Internacionales de la Provincia de Buenos Aires – Período 1994-2010**. Buenos Aires, dezembro de 2011c. Disponível em: <<http://www.cari.org.ar/pdf/provincias-convenios-buenosaires.pdf>> Acesso em 14 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Convenios Internacionales de la Provincia de Misiones – Período 1994-2010**. Posadas, março de 2011a. Disponível em: <<http://www.cari.org.ar/pdf/provincias-convenios-misiones.pdf>> Acesso em 25 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **‘Sistematización y publicación on line de los Convenios Internacionales’ en su aplicación a la Provincia de Corrientes (1994-2011)**, 2011b. Disponível em: <<http://www.cari.org.ar/pdf/provincias-convenios-corrientes.pdf>> Acesso em 06 dez. 2018.

CONTAGEM. **Contagem para o Mundo**. Relações Internacionais da Prefeitura Municipal de Contagem. Balanço de Atividades 2014-2016, 2016. Disponível em: <<https://blogfonari.files.wordpress.com/2016/06/balanc3a7o-de-atividades-contagem.pdf>> Acesso em 25 jan. 2019.

COORDENADORIA de Relações Internacionais da Prefeitura Municipal de Guarulhos. **Balanço 2000-2016**, 2016. Disponível em: <<http://balancocri.wixsite.com/balanco>> Acesso em 07 jan. 2019.

CÓRDOBA. **Plan de Trabajo**. Presidencia de Mercociudades 2017-2018, 2016. Disponível em: <<https://mercociudades.org/descarga/plan-de-trabajo-presidencia-de-mercociudades-2017-2018-vigente/>> Acesso em 08 dez. 2018.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Carta do Rio**. Rio de Janeiro, 18 de janeiro de 2007.

\_\_\_\_\_. **Ata da I Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada nos dias 10 e 11 de maio de 2007**. Assunção, Paraguai.

\_\_\_\_\_. **Ata da I Reunião Ordinária de Plenário realizada no dia 28 de junho de 2007**. Assunção, Paraguai.

\_\_\_\_\_. **Ata da II Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada nos dias 07 e 08 de junho de 2007**. Assunção, Paraguai.



\_\_\_\_\_. **Ata da II Reunião Ordinária de Plenário realizada no dia 17 de dezembro de 2007.** Montevidéo, Uruguai.

\_\_\_\_\_. **Ata da III Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 27 de junho de 2007.** Assunção, Paraguai.

\_\_\_\_\_. **Ata da III Reunião Ordinária de Plenário realizada no dia 28 de junho de 2008.** Buenos Aires, Argentina.

\_\_\_\_\_. **Ata da IV Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 17 de agosto de 2007.** Montevidéo, Uruguai.

\_\_\_\_\_. **Ata da IV Reunião Ordinária de Plenário realizada nos dias 14 e 15 de dezembro de 2008.** Costa do Saúpe, Brasil.

\_\_\_\_\_. **Ata da V Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada nos dias 26 e 27 de setembro de 2007.** Montevidéo, Uruguai.

\_\_\_\_\_. **Ata da V Reunião Ordinária de Plenário realizada no dia 23 de julho de 2009.** Assunção, Paraguai.

\_\_\_\_\_. **Ata da VI Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 17 de dezembro de 2007.** Montevidéo, Uruguai.

\_\_\_\_\_. **Ata da VI Reunião Ordinária de Plenário realizada no dia 07 de dezembro de 2009.** Montevidéo, Uruguai.

\_\_\_\_\_. **Ata da VII Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 17 de março de 2008.** Buenos Aires, Argentina.

\_\_\_\_\_. **Ata da VII Reunião Ordinária de Plenário realizada no dia 02 de agosto de 2010.** San Juan, Argentina.

\_\_\_\_\_. **Ata da VIII Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 06 de maio de 2008.** Buenos Aires, Argentina.

\_\_\_\_\_. **Ata da VIII Reunião Ordinária de Plenário realizada no dia 16 de dezembro de 2010.** Foz do Iguaçu, Brasil.

\_\_\_\_\_. **Ata da IX Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 27 de junho de 2008.** Buenos Aires, Argentina.

\_\_\_\_\_. **Ata da IX Reunião Ordinária de Plenário realizada no dia 28 de junho de 2011.** Assunção, Paraguai.

\_\_\_\_\_. **Ata da X Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 13 de agosto de 2008.** São Paulo, Brasil.

\_\_\_\_\_. **Ata da X Reunião Ordinária de Plenário realizada no dia 19 de dezembro de 2011.** Montevidéo, Uruguai.

\_\_\_\_\_. **Ata da XI Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 12 de setembro de 2008.** Manaus, Brasil.

\_\_\_\_\_. **Ata da XI Reunião Ordinária de Plenário realizada no dia 28 de junho de 2012.** Mendoza, Argentina.

\_\_\_\_\_. **Ata da XII Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 07 de novembro de 2008.** Foz do Iguaçu, Brasil.

\_\_\_\_\_. **Ata da XII Reunião Ordinária de Plenário realizada no dia 06 de dezembro de 2012.** Brasília, Brasil.

\_\_\_\_\_. **Ata da XIII Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 13 de dezembro de 2008.** Salvador, Brasil.

\_\_\_\_\_. **Ata da XIII Reunião Ordinária de Plenário realizada no dia 11 de julho de 2013.** Montevideú, Uruguai.

\_\_\_\_\_. **Ata da XIV Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada nos dias 10 e 11 de junho de 2009.** Assunção, Paraguai.

\_\_\_\_\_. **Ata da XIV Reunião Ordinária de Plenário realizada no dia 28 de julho de 2014.** Caracas, Venezuela.

\_\_\_\_\_. **Ata da XV Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada nos dias 22 e 23 de julho de 2009.** Assunção, Paraguai.

\_\_\_\_\_. **Ata da XV Reunião Ordinária de Plenário realizada no dia 17 de dezembro de 2014.** Paraná, Argentina.

\_\_\_\_\_. **Ata da XVI Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 25 de setembro de 2009.** Montevideú, Uruguai.

\_\_\_\_\_. **Ata da XVI Reunião Ordinária de Plenário realizada no dia 16 de julho de 2015.** Brasília, Brasil.

\_\_\_\_\_. **Ata da XVII Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 16 de novembro de 2009.** Montevideú, Uruguai.

\_\_\_\_\_. **Ata da XVII Reunião Ordinária de Plenário realizada no dia 19 de dezembro de 2015.** Assunção, Paraguai.

\_\_\_\_\_. **Ata da XVIII Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 07 de dezembro de 2009.** Montevideú, Uruguai.

\_\_\_\_\_. **Ata da XIX Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada nos dias 03 e 04 de março de 2010.** Buenos Aires, Argentina.

\_\_\_\_\_. **Ata da XX Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 20 de maio de 2010.** Buenos Aires, Argentina.

\_\_\_\_\_. **Ata da XXI Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 02 de agosto de 2010.** San Juan, Argentina.

\_\_\_\_\_. **Ata da XXII Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada nos dias 31 de agosto e 01 de setembro de 2010.** Porto Alegre, Brasil.

\_\_\_\_\_. **Ata da XXIII Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 10 de novembro de 2010.** Brasília, Brasil.

\_\_\_\_\_. **Ata da XXIV Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 15 de dezembro de 2010.** Foz do Iguaçu, Brasil.

\_\_\_\_\_. **Ata da XXV Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada nos dias 17 e 18 de março de 2011.** Ciudad del Este, Paraguai.

\_\_\_\_\_. **Ata da XXVI Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada nos dias 19 e 20 de maio de 2011.** Assunção, Paraguai.

\_\_\_\_\_. **Ata da XXVII Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 27 de julho de 2011.** Assunção, Paraguai.

\_\_\_\_\_. **Ata da XXVIII Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 13 de setembro de 2011.** Montevideú, Uruguai.

\_\_\_\_\_. **Ata da XXIX Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 30 de novembro de 2011.** Montevideú, Uruguai.

\_\_\_\_\_. **Ata da XXX Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 19 de dezembro de 2011.** Montevideú, Uruguai.

\_\_\_\_\_. **Ata da XXXI Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 14 de março de 2012.** Buenos Aires, Argentina.

\_\_\_\_\_. **Ata da XXXII Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 30 de maio de 2012.** Buenos Aires, Argentina.

\_\_\_\_\_. **Ata da XXXIII Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 27 de junho de 2012.** Mendoza, Argentina.

\_\_\_\_\_. **Ata da XXXIV Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada nos dias 31 de outubro e 01 de novembro de 2012.** Porto Alegre, Brasil.

\_\_\_\_\_. **Ata da XXXV Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 05 de dezembro de 2012.** Brasília, Brasil.

\_\_\_\_\_. **Ata da XXXVI Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 14 de maio de 2013.** Montevideú, Uruguai.

\_\_\_\_\_. **Ata da XXXVII Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 10 de julho de 2013.** Montevidéo, Uruguai.

\_\_\_\_\_. **Ata da XXXVIII Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 25 de julho de 2013.** Puerto Ordaz, Venezuela.

\_\_\_\_\_. **Ata da XXXIX Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada nos dias 02 e 03 de setembro de 2013.** Puerto Ordaz, Venezuela.

\_\_\_\_\_. **Ata da XL Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 16 de dezembro de 2013.** Puerto Ordaz, Venezuela.

\_\_\_\_\_. **Ata da XLI Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 29 de julho de 2014.** Caracas, Venezuela.

\_\_\_\_\_. **Ata da XLII Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 09 de outubro de 2014.** Buenos Aires, Argentina.

\_\_\_\_\_. **Ata da XLIII Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 16 de dezembro de 2014.** Paraná, Argentina.

\_\_\_\_\_. **Ata da XLIV Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 06 de abril de 2015.** Brasília, Brasil.

\_\_\_\_\_. **Ata da XLV Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 15 de julho de 2015.** Brasília, Brasil.

\_\_\_\_\_. **Ata da XLVI Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 06 de outubro de 2015.** Assunção, Paraguai.

\_\_\_\_\_. **Ata da XLVII Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 19 de dezembro de 2015.** Assunção, Paraguai.

\_\_\_\_\_. **Ata da XLVIII Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 04 de fevereiro de 2016.** Montevidéo, Uruguai.

\_\_\_\_\_. **Ata da XLIX Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 21 de junho de 2017.** Buenos Aires, Argentina.

\_\_\_\_\_. **Ata da L Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 22 de novembro de 2017.** Brasília, Brasil.

INDEC. **2017 Sinopsis – Estadística de la República Argentina**, Buenos Aires, 2018. Disponível em: <[https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/publicaciones/sinopsis\\_indec\\_2017.pdf](https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/publicaciones/sinopsis_indec_2017.pdf)>. Acesso em 12 set. 2018.

LA PLATA. **Plan de Internacionalización (2018-2019)**. Subsecretaría de Desarrollo Económico: Dirección de Atracción de Inversiones y Relaciones Internacionales, La Plata, 2017.

MERCOCIDADES. **Cooperación UCCI-Mercociudades**. Diagnóstico de Fortalecimento Institucional das Mercociudades, 2017a.

\_\_\_\_\_. **Estatuto: Red de Mercociudades**, 1995. Disponível em: <  
<http://www.mercociudades.org/sites/porta1.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Estadutos/ESTATUTO.pdf>>. Acesso em: 08 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Informe da Presidência e da Secretaria Técnica Permanente de Mercociudades**. Período 2015-2016, Gestão de São Paulo, 2016.

\_\_\_\_\_. **Informe da Presidência e da Secretaria Técnica Permanente de Mercociudades**. Período 2016-2017, Gestão de Santa Fé, 2017b.

\_\_\_\_\_. **Informe da Presidência e da Secretaria Técnica Permanente de Mercociudades**. Período 2017-2018, Gestão de Córdoba, 2018.

\_\_\_\_\_. **Informe da Secretaria Executiva**. Período 1996-1997, Gestão de Porto Alegre, 1997.

\_\_\_\_\_. **Informe da Secretaria Executiva**. Período 1998-1999, Gestão de Montevideú, 1999.

\_\_\_\_\_. **Informe da Secretaria Executiva**. Período 1999-2000. Gestão de Belo Horizonte, 2000.

\_\_\_\_\_. **Informe da Secretaria Executiva**. Período 2003-2004, Gestão de Montevideú, 2004.

\_\_\_\_\_. **Informe da Secretaria Executiva**. Período 2004-2005, Gestão de Buenos Aires, 2005.

\_\_\_\_\_. **Informe da Secretaria Executiva**. Período 2016-2017, Gestão de Santa Fé, 2017.

\_\_\_\_\_. **Informe da Secretaria Executiva e da Secretaria Técnica Permanente de Mercociudades**. Período 2010-2011, Gestão de Belo Horizonte, 2011.

\_\_\_\_\_. **Informe da Secretaria Executiva e da Secretaria Técnica Permanente de Mercociudades**. Período 2011-2012, Gestão de Montevideú, 2012.

\_\_\_\_\_. **Informe da Secretaria Executiva e da Secretaria Técnica Permanente de Mercociudades**. Período 2012-2013, Gestão de Quilmes, 2013.

\_\_\_\_\_. **Informe da Secretaria Executiva e da Secretaria Técnica Permanente de Mercociudades**. Período 2013-2014, Gestão de Porto Alegre, 2014.

\_\_\_\_\_. **Informe da Secretaria Executiva e da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades.** Período 2014-2015, Gestão de Rosário, 2015.

\_\_\_\_\_. **Informe da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades.** Período 2002-2003, Gestão de Assunção, 2003.

\_\_\_\_\_. **Informe da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades.** Período 2006-2007, Gestão de Morón, 2007.

\_\_\_\_\_. **Informe da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades.** Período 2008-2009, Gestão de Canelones, 2009.

\_\_\_\_\_. **Informe da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades.** Período 2009-2010, Gestão de Rosário, 2010.

\_\_\_\_\_. **Informe Público da II Cúpula das Mercocidades.** Período 1995-1996. Gestão de Assunção, 1996.

\_\_\_\_\_. **Organograma das Mercocidades.** Disponível em:  
<<http://www.mercociudades.org/pt-br/node/2278>>. Acesso em: 07 ago. 2017.

MERCOSUL. Grupo Mercado Comum. Resolução 26/07. **Regimento Interno do FCCR.** 2007.

PONTIS. **Las áreas Internacionales de los municipios argentinos.** Encuesta realizada por PONTIS Consultora. Buenos Aires, Argentina, marzo 2012.

PORTO ALEGRE. **Lei Complementar n.º 210, de 4 de janeiro de 2017.** Dispõe sobre a Administração Pública Municipal, cria e extingue secretarias municipais, estabelece suas finalidades e competências e revoga legislação sobre o tema. Disponível em:  
<[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/governo\\_municipal/usu\\_doc/lc\\_810\\_-\\_reforma\\_administrativa.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/governo_municipal/usu_doc/lc_810_-_reforma_administrativa.pdf)> Acesso em 17 jan. 2019.

QUILMES. **Internacionalización Municipal – La experiencia de Quilmes.** Secretaría de Relaciones Institucionales, Regionales e Internacionales, Quilmes, 2016.

REDE 10 – Luta contra a pobreza urbana. Programa de Cooperação URB-AL, Documento Final. São Paulo, setembro de 2005.

REUNIÃO ESPECIALIZADA DE MUNICÍPIOS E INTENDÊNCIAS DO MERCOSUL (REMI). **Ata da I Reunião da REMI realizada no dia 14 de junho de 2001.** Assunção, Paraguai, 2001a.

\_\_\_\_\_. **Ata da II Reunião da REMI realizada no dia 26 de outubro de 2001.** Montevideu, Uruguai, 2001b. Disponível em: <<https://www.yumpu.com/es/document/view/13139737/acta-de-la-ii-remi-montevideo>>. Acesso em 15 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Ata da IV Reunião da REMI realizada no dia 22 de novembro de 2002.** Rio de Janeiro, Brasil, 2002.

\_\_\_\_\_. **Ata da V Reunião da REMI realizada no dia 20 de maio de 2003.** Assunção, Paraguai, 2003a.

\_\_\_\_\_. **Ata da VI Reunião da REMI realizada no dia 13 de novembro de 2003.** Montevideu, Uruguai, 2003b.

\_\_\_\_\_. **Ata da VII Reunião da REMI realizada no dia 04 de junho de 2004.** Buenos Aires, Argentina, 2004.

RIO DE JANEIRO. **Rio + Internacional**, Relatório de Gestão da Coordenadoria de Relações Internacionais da Prefeitura do Rio de Janeiro (2009-2012 / 2013-2016), 2016.

ROSÁRIO. **Informe de Gestión 2011-2015**, Direção Geral de Comunicação Social da Municipalidade de Rosário, 2015.

SALVADOR. **Leis municipais**, versão consolidada em 24 jan. 2018. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/lei-ordinaria/2008/761/7610/lei-ordinaria-n-7610-2008-modifica-a-estrutura-organizacional-da-prefeitura-municipal-do-salvador-e-das-outras-providencias>> Acesso em 09 jan. 2019.

SANTA FÉ. **La internacionalización de la Provincia de Santa Fe – Estrategias y Avances 2011/2015.** Ministério de Governo e Reforma do Estado da Província de Santa Fé, 2015.

SÃO PAULO. **Balanco de Gestão 2001-2004.** Secretaria Municipal de Relações Internacionais, Prefeitura de São Paulo, dezembro de 2004. Disponível em: <<https://blogfonari.files.wordpress.com/2016/03/balanc3a7o-geral-smri-completo.pdf>> Acesso em 19 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. **Redes de Cidades.** Secretaria Municipal de Relações Internacionais, Prefeitura Municipal de São Paulo, 2017. Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes\\_internacionais/assuntos\\_internacionais/index.php?p=146132](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/assuntos_internacionais/index.php?p=146132)> Acesso em 19 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. **São Paulo Global.** Secretaria Municipal de Relações Internacionais (2007-2012), Prefeitura de São Paulo, 2012. Disponível em: <<https://blogfonari.files.wordpress.com/2016/03/balanc3a7o-de-gestc3a3o-sp-kassab-rotated.pdf>> Acesso em 19 jan. 2019.

**SGT18. Ata da I Reunião Ordinário do SGT18 “Integração Fronteira” realizada nos dias 19 e 20 de maio de 2016. Montevideú, Uruguai.**



## APÊNDICE A – LISTA DE ENTREVISTAS E QUESTIONÁRIOS

Alejandro Simonoff – Professor Adjunto da Faculdade de Humanidades e Ciências da Educação da Universidade Nacional de La Plata (UNLP) e Professor Titular de Política Externa Argentina da Faculdade de Ciências Políticas e Sociais da Universidade Católica de La Plata (UCALP): entrevista concedida ao autor em 25 de novembro de 2016 em La Plata.

Ana Paula Fava – Assessora Especial para Assuntos Internacionais do Governo do Estado de São Paulo: entrevista concedida ao autor em 10 de outubro de 2017 em São Paulo.

Bolívar Pêgo Filho – Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) com pesquisas voltadas à área de Integração Fronteiriça: entrevista concedida ao autor sem disponibilidade de gravação de áudio em 18 de outubro de 2016 em Brasília.

Bruno Sadeck – Ex-Assessor Internacional da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República do Brasil (SAF/PR): entrevista concedida ao autor em 17 de outubro de 2016 em Brasília.

Carina Lucero – Diretora de Cooperação Internacional do Município de General Alvear em Mendoza, Argentina: entrevista concedida ao autor em 22 de maio de 2018 por Skype.

Cecilia Vanadia – Diretora de Cooperação Internacional e Integração do Governo da Província de Santa Fé, na Argentina: entrevista concedida ao autor em 13 de dezembro de 2016 em Buenos Aires.

Daiana Ferraro – Ex-Assessora Técnica da Rede Mercocidades e Coordenadora da Secretaria do Mercosul (2015-2017): entrevista concedida ao autor em 01 de dezembro de 2016 em Montevideú.

Damián Paikin – Professor Adjunto junto à Faculdade de Ciências Sociais da Universidade de Buenos Aires (UBA): entrevista concedida ao autor em 10 de novembro de 2016 em Buenos Aires.

Daniel Rosano – Ex-Diretor Geral de Integração Regional do Município de Quilmes e Ex-Secretário Alternativo da Representação Argentina no Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR): entrevista concedida ao autor em 14 de novembro de 2016 em Quilmes.

Eduardo Iglesias – Embaixador e Diretor do Comitê de Províncias do Conselho Argentino de Relações Internacionais (CARI): entrevista concedida ao autor sem permissão para gravação de áudio em 07 de dezembro de 2016 em Buenos Aires

Fernando Lorenzo – Diretor da Representação Especial para Integração Regional e Participação Social do Ministério de Relações Exteriores e Culto da Argentina: entrevista concedida ao autor em 05 de dezembro de 2016 em Buenos Aires.

Fernando Santomauro – Coordenador de Relações Internacionais da Prefeitura Municipal de Guarulhos (2009-2016), Ex-Presidente do Fórum Nacional de Gestores e Dirigentes Municipais de Relações Internacionais (FONARI), Doutor em Relações Internacionais pelo

Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP): entrevista concedida ao autor em 17 de fevereiro de 2017 em São Paulo.

Gilberto Marcos Antonio Rodrigues – Professor Adjunto de Relações Internacionais na Universidade Federal do ABC (UFABC), colaborador do Projeto AL-LAS “Ciudades al Mundo” e pesquisador sobre paradiplomacia e federalismo: entrevista concedida ao autor em 07 de agosto de 2017 em São Bernardo.

Glória Mendicoa – Professora Titular junto à Faculdade de Ciências Sociais da Universidade de Buenos Aires (UBA) e Coordenadora do Grupo de Estudos Institucionalidade Social e Mercosul do Instituto de Investigações Gino Germani (IIGG): entrevista concedida ao autor em 15 de novembro de 2016 em Buenos Aires.

Gustavo Cezário – Diretor Executivo da Confederação Nacional de Municípios (CNM): entrevista concedida ao autor em 18 de outubro de 2016 em Brasília.

Hugo Varsky – Embaixador e Assessor Especial da Chancelaria Argentina para assuntos de Integração Regional focando-se nas temáticas de Participação Social e Integração Produtiva: entrevista concedida ao autor em 29 de maio de 2017 por telefone.

Humberto Castro – Conselheiro do Congresso de Intendentes do Uruguai e Ex Secretário Titular da Delegação Uruguia no Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR): entrevista concedida ao autor em 02 de dezembro de 2016 em Montevideu.

Jeroen Klink – Ex-Assessor de Relações Internacionais e Secretário de Desenvolvimento e Ação Regional da Prefeitura de Santo André tendo sido coordenador da Unidade Temática de Desenvolvimento Econômico Local junto a Rede Mercocidades: entrevista concedida ao autor em 19 de junho de 2017 por Skype.

Jorge Rodriguez – Coordenador da Secretaria Técnica Permanente da Rede de Cidades do Mercosul (Mercocidades): entrevista concedida ao autor em 01 de dezembro de 2016 em Montevideu.

José Renato Vieira Martins - Professor do Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina (ICAL) da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) e Presidente do Fórum Universitário Mercosul (FoMerco 2016-2017): entrevista concedida ao autor em 21 de novembro de 2016 em Buenos Aires.

Kjeld Jakobsen – Secretário de Relações Internacionais da Prefeitura de São Paulo (2003-2004) e Secretário de Relações Internacionais da Central Única dos Trabalhadores (1994-2003): entrevista concedida ao autor em 27 de maio de 2017 em São Paulo.

Ladislau Dowbor – Professor Titular da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), foi Secretário de Negócios Extraordinários da Prefeitura de São Paulo, respondendo em particular pelas áreas de meio ambiente e de relações internacionais (1989-1992): entrevista concedida ao autor sem disponibilidade de gravação de áudio em 09 de agosto de 2017 em São Paulo.

Leonel Leal Neto – Diretor do Centro de Estudos e Estratégias em Relações Internacionais (CEERI) e Secretário de Relações Internacionais da Prefeitura de Salvador, Bahia (2005-2012): entrevista concedida ao autor em 26 de setembro de 2017 em Salvador.

Liliana Fróio – Professora Adjunta do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e Assessora Internacional da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República do Brasil (SAF/PR) entre 2013 e 2014: entrevista concedida ao autor em 12 de outubro de 2017 por Skype.

Luciana Felli - Membro do Centro de Reflexão em Política Internacional (CeRPI) do Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Universidade Nacional de La Plata (UNLP) e Honorável da Câmara de Senadores da Província de Buenos Aires: entrevista concedida ao autor em 25 de novembro de 2016 em La Plata.

Marcos Ferreira – Prefeito do Município de Patrocínio Paulista (2013-2016) e então Vice-Presidente da Associação Brasileira de Municípios (ABM): entrevista concedida ao autor sem disponibilidade de gravação de áudio em 24 de maio de 2016 em Patrocínio Paulista, São Paulo.

Maria Claudia Pantoja – Ex-Assessora da Subsecretaria de Relações Institucionais do Ministério de Relações Exteriores e Culto da Argentina (2014-2015): entrevista concedida ao autor em 15 de dezembro de 2016 em Buenos Aires.

María Gabriela Basualdo – Diretora de Relações Internacionais da Província de Corrientes, Argentina: entrevista concedida ao autor em 23 de agosto de 2017 por Skype.

Mariano Larisgoitia – Ex-Diretor de Relações Internacionais e Cooperação do Município de Morón, na Argentina: entrevista concedida ao autor em 24 de novembro de 2016 em Buenos Aires.

Mercedes Botto – Professora Titular de Ciência Política da Universidade de Buenos Aires (UBA) e de Relações Internacionais e Políticas Sociais da Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais (FLACSO): entrevista concedida ao autor em 16 de novembro de 2016 em Buenos Aires.

Nahuel Oddone – Coordenador de Projetos na Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), Assessor do Projeto Paradiplomacia.org, Ex-Consultor de Projetos da União Ibero-americana de Municipalistas (UIM) e Ex-Diretor de Cooperação Internacional do Município de Monte Caseros na Província de Corrientes, Argentina: entrevista concedida ao autor em 14 de dezembro de 2016 em Buenos Aires.

Pablo Barrone – Chefe do Departamento de Comunicação do Parlamento do Mercosul (Parlasul): entrevista concedida ao autor em 30 de novembro de 2016 em Montevideu.

Paulo Oliveira – Coordenador de Captação e Relações Internacionais da Frente Nacional de Prefeitos (FNP) desde 2011: entrevista concedida ao autor em 24 de janeiro de 2019 via telefone.

Patrícia Laczynski – Diretora de Relações Internacionais, Secretária Adjunta e Coordenadora Executiva nas Mercocidades entre 2003 e 2007 junto à Secretaria de Desenvolvimento

Econômico e Relações Internacionais da Prefeitura de Santo André: entrevista concedida ao autor em 15 de agosto de 2017 em São Paulo.

Paula Ravanelli Losada – Assessora Especial da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República do Brasil (SAF/PR) entre 2006 e 2016: entrevista concedida ao autor em 20 de julho de 2017 por Skype.

Rafael Reis – Chefe de Gabinete do Alto Representante-Geral do Mercosul e Professor Adjunto da Universidade ORT Uruguai: entrevista concedida ao autor em 30 de novembro de 2016 em Montevidéu.

Regina Cláudia Laisner – Professora Assistente Doutora da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista (FCHS/UNESP/Franca), coordenadora do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (NEPPs) na mesma instituição atuando nas áreas de integração regional e atuação internacional de cidades: entrevista concedida ao autor em 27 de novembro de 2017 em Franca, São Paulo.

Renata Boulos - Secretária-interina de Relações Internacionais da Prefeitura de Guarulhos (2013-2014) e Diretora de Relações Internacionais da Prefeitura de Santo André (2006-2008), quando ocupou a Secretaria Executiva e a Comissão Diretiva da Rede Mercocidades: entrevista concedida ao autor sem permissão para gravação de áudio em 19 de maio de 2017 em São Paulo.

Rodrigo Perpétuo – Secretário Municipal de Relações Internacionais da Prefeitura de Belo Horizonte (2005-2015), Chefe da Assessoria de Relações Internacionais do Governo de Minas Gerais (2015-2016), Secretário Executivo para a América Latina do ICLEI (Governos Locais pela Sustentabilidade): entrevista concedida ao autor em 18 de abril de 2017 em São Paulo.

Ruben Geneyro – Ex-Coordenador Geral da Direção de Relações Internacionais do Governo da Cidade de Buenos Aires, Ex Coordenador da Secretaria Executiva da Rede de Cidades do Mercosul (Mercocidades) e Consultor da MyR Associados: entrevista concedida ao autor em 06 de dezembro de 2016 em Buenos Aires.

Sinoel Batista – Prefeito de Penápolis, São Paulo (1989-1992), Ex Secretário de Relações Internacionais da Prefeitura de São Paulo (2002-2004), Ex Coordenador Executivo da Rede 10 (Luta Contra a Pobreza Urbana) da URBAL: entrevista concedida ao autor em 04 de julho de 2017 por Skype.

Tatiane de Jesus – Técnica Internacional da Confederação Nacional de Municípios (CNM): entrevista concedida ao autor em 18 de outubro de 2016 em Brasília.

Tomás Kroyer – Embaixador, Coordenador Geral de Diplomacia Pública do Ministério de Relações Exteriores e Culto da Argentina e Ex Diretor Geral de Relações Internacionais e Cooperação da Cidade de Buenos Aires: entrevista concedida ao autor em 05 de dezembro de 2016 em Buenos Aires.

Valentina Falkenstein – Assessora da Presidência da Associação Brasileira de Municípios (ABM): entrevista concedida ao autor em 17 de outubro de 2016 em Brasília.

Vicente Carlos Y Plá Trevas - Subchefe de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (2003-2007); Coordenador brasileiro do Foro Consultivo de Estados, Províncias, Departamentos e Municipalidades do MERCOSUL (2005-2007); Coordenador brasileiro da Reunião Especializada de Municípios e Intendências do MERCOSUL. (2003-2004); Ex Secretário Adjunto de Relações Internacionais e Federativas da Cidade de São Paulo: entrevista concedida ao autor em 19 de maio de 2017 em São Paulo.

### **LISTA DE QUESTIONÁRIOS RESPONDIDOS**

Andrés Dachary – Subsecretário de Modernização e Inovação do Município de Rio Grande, Tierra del Fuego, na Argentina.

Armando Gallo Yahn Filho – Professor do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e membro do Comitê de Internacionalização da Prefeitura de Uberlândia.

Chyara Sales Pereira – Professora de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG), Superintendente de Relações Internacionais (2008-2010) e Chefe da Assessoria de Relações Internacionais do Governo de Minas Gerais (2011-2014).

Daniel Cravacuore – Diretor da Unidade de Governos Locais do Departamento de Economia e Administração da Universidade Nacional de Quilmes, Argentina.

Daphne Costa Besen – Diretora de Relações Internacionais junto à Subsecretaria de Captação de Recursos e Relações Internacionais da Prefeitura de Duque de Caxias, Rio de Janeiro.

Débora Figueiredo Mendonça do Prado – Professora do Instituto de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (PPGRI/IE/UFU) e pesquisadora nas áreas de Integração Regional e Paradiplomacia.

Eduardo Leonel Galantini – Prefeito de Monte Caseros, Argentina (1993-2001, 2009-2013), Vice-governador da Província de Corrientes, Argentina (2001-2005), Membro Fundador da Federação Argentina de Municípios (FAM).

Eduardo Mancuso – Coordenador de Relações Internacionais das Prefeituras de Porto Alegre, Guarulhos e Canoas no período de 2002 a 2011.

Fabício Araújo, Secretário Adjunto de Desenvolvimento, Inovação, Emprego e Renda do Município de Rio Grande, no Rio Grande do Sul, Brasil.

Facundo Fagnano, Coordenador de Inovação e Relações Internacionais do Município de San Antonio de Areco, Argentina.

Flávia Loss de Araújo – Assessora da Secretaria Municipal de Relações Internacionais da Prefeitura de São Paulo (2011-2015).

Gabriela Tedeschi Cano – Subsecretária de Relações Internacionais na Universidad Nacional del Comahue, em Neuquén, Argentina, e Pesquisadora do Centro de Estudos de Integração Regional na mesma instituição.

Gilmar Dominici – Subchefe Interino da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República (SAF/PR) em 2014. Secretário Executivo da Associação Brasileira de Municípios (ABM).

Glécio dos Santos Rodrigues – Ex-Coordenador de Relações Internacionais do Município de Bagé, Rio Grande do Sul, proprietário da Apoena (Assessoria e Consultoria em Relações Internacionais e Integração Regional).

Gustavo Kienzelmann – Seção de Investimentos e Relações Internacionais do município de La Plata, Argentina.

Isabel Clemente Batalla – Professora e Investigadora da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade de la República (UdelaR), Uruguai, atuando nas áreas de paradiplomacia e integração regional.

Isabella Soares Curce Minini – Chefe de Divisão de Relações Internacionais na Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Negócios de Turismo da Prefeitura de São José do Rio Preto, Brasil (2013-2016).

Joséli Fiorin Gomes – Professora Adjunta do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande (FURG), Assessora da Prefeitura Municipal de Porto Alegre junto às Mercocidades (2013-2016).

Juan Manuel Paredes – Diretor Geral de Cooperação Internacional da cidade de Salta, na Argentina.

Lautaro Lorenzo – Subsecretário da Agência para o Desenvolvimento Sustentável do município de Esteban Echeverria, Argentina, sendo responsável pela participação da cidade ante a Rede Mercocidades desde 2011.

Leonardo Mèrcher de Melo – Professor de Relações Internacionais e Ciência Política no Centro Universitário Internacional (UNINTER) e na Universidade Positivo (UP). Pesquisador no Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade Federal do Paraná (NEPRI/UFPR) com pesquisas voltadas à internacionalização de cidades paranaenses.

Luciana Felli - Membro do Centro de Reflexão em Política Internacional (CeRPI) do Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Universidade Nacional de La Plata (UNLP) e Honorável da Câmara de Senadores da Província de Buenos Aires.

Maria del Huerto Romero – Professora Titular da Faculdade de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Nacional de Rosário (UNR) e ex Coordenadora de Cooperação Internacional do Município de Rosário, Argentina.

María Gabriela Basualdo – Diretora de Relações Internacionais da Província de Corrientes, Argentina.

María Marcela Petrantonio – Coordenadora da Secretaria de Vinculação Internacional do Município de Tandil, Argentina, e Professora da Universidade Nacional de Mar del Plata (UNMdP).

Mariano Alvarez – Professor Visitante do Instituto de Estudos Internacionais da Universidad de Chile, especialista em Paradiplomacia na Argentina e no Chile.

Marina Moraes de Andrade – Ex-Assessora de Projetos Internacionais da Prefeitura Municipal de Guarulhos (2015-2016).

Ricardo Senna - Secretário-Adjunto de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar do Governo de Mato Grosso do Sul.

Rodrigo Corradi – Diretor de Articulação Institucional e Gerente de Relações Internacionais da Prefeitura de Porto Alegre.

Sergio Condi – Diretor Geral de Integração e Relações com o Mercosul da Província de Misiones, Argentina.

Simon González – Coordenador da Agência de Cooperação, Investimentos e Comércio Exterior da cidade de Santa Fé, Argentina, e Secretário Executivo das Mercocidades (2016-2017).

Tito Carlos Machado de Oliveira – Professor Titular Aposentado da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) atuando na área de Estudos Fronteiriços.

Vanessa Marx - Professora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) tendo defendido tese de doutorado intitulada “As cidades como atores políticos nas relações internacionais”.

**APÊNDICE B – DOCUMENTOS: ENTREVISTAS**  
**REGISTRO DA PESQUISA – PLATAFORMA BRASIL**



MINISTÉRIO DA SAÚDE - Conselho Nacional de Saúde - Comissão Nacional de Ética em Pesquisa – CONEP

**FOLHA DE ROSTO PARA PESQUISA ENVOLVENDO SERES HUMANOS**

1. Projeto de Pesquisa: A atuação subnacional no processo de integração regional do Mercosul. Uma análise das iniciativas governamentais argentino-brasileiras (2003-2014)			
2. Número de Participantes da Pesquisa: 1			
3. Área Temática:			
4. Área do Conhecimento: Grande Área 6. Ciências Sociais Aplicadas, Grande Área 7. Ciências Humanas			
<b>PESQUISADOR RESPONSÁVEL</b>			
5. Nome: CAIRO GABRIEL BORGES JUNQUEIRA			
6. CPF: 369.451.978-59	7. Endereço (Rua, n.º): GABRIEL DOS SANTOS 67 SANTA CECILIA Apartamento 62 SAO PAULO SAO PAULO 01231011		
8. Nacionalidade: BRASILEIRO	9. Telefone: 16981944820	10. Outro Telefone:	11. Email: cairojunqueira@gmail.com
<p>Termo de Compromisso: Declaro que conheço e cumprirei os requisitos da Resolução CNS 466/12 e suas complementares. Comprometo-me a utilizar os materiais e dados coletados exclusivamente para os fins previstos no protocolo e a publicar os resultados sejam eles favoráveis ou não. Aceito as responsabilidades pela condução científica do projeto acima. Tenho ciência que essa folha será anexada ao projeto devidamente assinada por todos os responsáveis e fará parte integrante da documentação do mesmo.</p> <p style="text-align: center;">Data: <u>08</u> / <u>09</u> / <u>2016</u></p> <p style="text-align: right;"><i>Cairo Junqueira</i> Assinatura</p>			
<b>INSTITUIÇÃO PROPONENTE</b>			
12. Nome: Faculdade de Filosofia e Ciências/ UNESP - Campus de Marília	13. CNPJ: 48.031.918/0008-09	14. Unidade/Órgão: UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA JULIO DE MESQUITA FILHO	
15. Telefone: (14) 3402-1300	16. Outro Telefone:		
<p>Termo de Compromisso (do responsável pela instituição): Declaro que conheço e cumprirei os requisitos da Resolução CNS 466/12 e suas Complementares e como esta instituição tem condições para o desenvolvimento deste projeto, autorizo sua execução.</p> <p>Responsável: <u>José Carlos Miguel</u> CPF: <u>015.498.198-28</u></p> <p>Cargo/Função: <u>Diretor</u></p> <p style="text-align: center;">Data: ___ / ___ / ___</p> <p style="text-align: right;"><i>José Carlos Miguel</i> Diretor Assinatura</p>			
<b>PATROCINADOR PRINCIPAL</b>			



**AVAL – COMITÊ DE ÉTICA DA UNESP (CEP/FFC-UNESP)**

Cairo Junqueira &lt;cairojunqueira@gmail.com&gt;

**RE: Dúvida - Conselho de Ética**

2 mensagens

sacap &lt;sacap@uol.com.br&gt;

12 de dezembro de 2016 14:29

Para: STA &lt;tatianazanini@marilia.unesp.br&gt;, cairojunqueira@gmail.com

Prezado Cairo,

Informo que, após discussão acerca do seu projeto de pesquisa, o mesmo não necessita de análise do Comitê de Ética em Pesquisa da FFC/UNESP. Tal deliberação foi realizada após análise efetuada por membros pareceristas deste Comitê.

Atenciosamente,

Profa. Dra. Simone Aparecida Capellini  
Presidente do CEP da FFC/UNESP-Marília-SP

Cairo Junqueira &lt;cairojunqueira@gmail.com&gt;

12 de dezembro de 2016 17:04

Para: sacap &lt;sacap@uol.com.br&gt;

Cc: STA &lt;tatianazanini@marilia.unesp.br&gt;

Prezados, muito obrigado. Darei prosseguimento nas minhas pesquisas conforme planejado então.

Novamente agradeço a Tatiana por toda ajuda e auxílio prestados.

Att.

Cairo

[Texto das mensagens anteriores oculto]

--

Cairo Gabriel Borges Junqueira

Professor de Relações Internacionais  
Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP)

Doutorando em Relações Internacionais  
Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP)

## TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

### ALÉM DO PORTUGUÊS, APLICOU-SE VERSÃO ESCRITA EM ESPANHOL

Estamos realizando uma pesquisa no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), intitulada “A atuação subnacional no processo de integração regional do Mercosul. Uma análise das iniciativas governamentais argentino-brasileiras (2003-2014)” e gostaríamos que participasse da mesma. O objetivo desta é refletir sobre a problemática da atuação e conseqüente participação subnacional no Mercosul tendo como foco as ações governamentais argentino-brasileiras no interior do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR), procurando averiguar o que demandou a criação e a manutenção desse mecanismo institucional no interior do bloco.

Caso aceite participar deste projeto de pesquisa gostaríamos que soubesse que:

**A PRESENTE COLETA DE DADOS REALIZA-SE ATRAVÉS DE DOUTORADO NO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS “SAN TIAGO DANTAS” (UNESP, UNICAMP, PUC-SP) COM FINANCIAMENTO DA COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). TODA E QUALQUER INFORMAÇÃO TERÁ CARÁTER ESTRITAMENTE CIENTÍFICO E ACADÊMICO, POIS FORMARÁ PARTE INTEGRANTE DA TESE DE DOUTORADO DO DISCENTE A SER DEFENDIDA E PUBLICADA NO INÍCIO DO ANO DE 2019. ALÉM DE CONTAR COM VOSSA PARTICIPAÇÃO, OUTROS GESTORES PÚBLICOS E PROFESSORES DAS MAIS VARIADAS CIDADES E ESTADOS DO PAÍS TAMBÉM FARÃO PARTE DA COLETA DE DADOS, SEJA POR MEIO DE ENTREVISTAS OU ENVIO DE QUESTIONÁRIOS.**

Eu, \_\_\_\_\_ portador do RG \_\_\_\_\_ responsável pelo(a) participante (comunidade/instituição) \_\_\_\_\_ autorizo a participar da pesquisa intitulada “A atuação subnacional no processo de integração regional do Mercosul. Uma análise das iniciativas governamentais argentino-brasileiras (2003-2014)” a ser realizada no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Declaro ter recebido as devidas explicações sobre a referida pesquisa e concordo que minha desistência poderá ocorrer em qualquer momento sem que ocorra quaisquer prejuízos físicos, mentais ou no acompanhamento deste serviço. Declaro ainda estar ciente de que a participação é voluntária e que fui devidamente esclarecido (a) quanto aos objetivos e procedimentos desta pesquisa.

PROFESSORA DOUTORA KARINA LILIA PASQUARIELLO MARIANO (ORIENTADORA)

CAIRO GABRIEL BORGES JUNQUEIRA (DISCENTE DE DOUTORADO)

Autorizo,

Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

## EXEMPLO – PROTOCOLO DE ENTREVISTA

### A) Procedimentos Iniciais

Agendamento Inicial da Visita de Campo: 24/11/2016 (16h)

Contato Inicial: Mariano Larisgoitia (Ex Diretor de Relações Internacionais e Cooperação de Morón)

Objetivo: Obtenção de informações sobre a participação do município de Morón no rol da integração mercosulina, em especial sobre as Mercocidades e o FCCR

Informações Gerais: Ex Diretor de Relações Internacionais e Cooperação de Morón, na Argentina

Verificação de procedimentos para coleta de dados:

- 1) Em Buenos Aires e especialmente no MRECIC, você indica entrevista com alguma autoridade que me ajudará a saber mais sobre o debate subnacional no Mercosul tanto para o histórico recente (Kirchner) quanto para a conjuntura (Macri)?
- 2) Em termos de fontes primárias de pesquisa (documentos e arquivos), indica algum lugar que poderia ser útil?

### B) Questões para o Estudo de Caso:

- 1) Para iniciar, conte-me um pouco sobre seu histórico profissional e especificamente na área internacional de Morón.
- 2) A área internacional de Morón foi criada em 2003. Houve demandas e motivos especiais para isso? Quais eram os principais temas na agenda?
- 3) Em um vídeo do AL-LAS você diz que “no hay una mirada separada de la política de vinculación internacional de los objetivos del local”. Me fale mais sobre isso no caso de Morón e comente sobre a inclusão da sociedade civil nesse processo.
- 4) Morón participa ativamente das Mercocidades. E do FCCR? Já chegou a fazer parte do Capítulo Argentino?
- 5) Quais foram as principais áreas de interesse do município de Morón em sua internacionalização no período em que trabalhou lá? Houve intensa relação com a Rede AL-LAS e com o Foro de Autoridades Locais da Periferia. Tais atividades foram mais benéficas do que as ações regionais via Mercocidades?
- 6) Qual é a relação que existe entre Morón e a Chancelaria Argentina e o Governo da Província de Buenos Aires? Em termos práticos está havendo avanços e aporte das instâncias provinciais e federal aos municípios argentinos (Reforma de 1994)?

- 7) Grande parte da literatura sobre paradiplomacia diz que a integração regional é uma arena de grande potencial para a atuação subnacional. O que acha dessa afirmação?
- 8) O Mercosul é visto como uma área de efetivo potencial para a internacionalização municipal e estadual ou não? Pode-se afirmar que o bloco regional estimula o “empoderamento” subnacional ou existe mais retórica?
- 9) Por que Morón buscou internacionalização? Foi política do prefeito, resposta a demandas internas ou externas?
- 10) Como você enxerga o papel do Mercosul na questão da internacionalização subnacional? Há diferença dos dias de hoje perante as décadas de 1990 e 2000?
- 11) Em sua opinião, por que o FCCR foi criado e mantido no Mercosul? As Mercocidades, bem como outras redes de cidades em geral, não são mais atuantes em matéria subnacional?
- 12) Em sua opinião o FCCR acaba servindo mais como um “trampolim” para os municípios e províncias almejarem internacionalização por outros meios fora do arcabouço do Mercosul?
- 13) Como os entes federativos argentinos, em especial Morón, veem a coordenação do “Capítulo Argentino” pelo Ministério de Relações Exteriores? De cerca forma, sendo uma instância central, não limita as atuações subnacionais? Ou seja: o governo central argentino limita a paradiplomacia?
- 14) Em relação ao Mercosul, qual será o impacto do atual governo Macri na manutenção do FCCR? Pode-se dizer que o Foro representa muito mais os anseios dos Kirchner?
- 15) O FCCR representa mais os interesses dos Estados ou dos entes subnacionais em si no debate centralização x descentralização decisória? Pode-se dizer que foi uma “tática” dos governos centrais para controlar as atividades subnacionais?
- 16) Em Morón debateu-se sobre cooperação internacional federativa, marco jurídico da cooperação descentralizada e cooperação transfronteiriça na Argentina?

## APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO 1

### ALÉM DO ESPANHOL, APLICOU-SE VERSÃO ESCRITA EM PORTUGUÊS

Cuestionario - Actores Subnacionales y Mercosur

Estimado(a) Señor(a)

Este cuestionario es uno de los métodos de investigación para la realización de tesis doctoral de Cairo Gabriel Borges Junqueira, estudiante de doctorado en el Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales "San Tiago Dantas" (UNESP, UNICAMP, PUC-SP) en São Paulo, Brasil, previamente titulada "La actuación subnacional en el proceso de integración regional del MERCOSUR. Un análisis de las iniciativas gubernamentales de Argentina y Brasil (2003-2014)". Tal cuestionario se centra en las respuestas de los académicos, funcionarios y administradores públicos que tienen experiencia o trabajan directamente con cuestiones relativas a la internacionalización de los actores subnacionales, también conocida como paradiplomacia. Las investigaciones pretenden comprender la relación entre el área y el entorno de integración regional, específicamente en los funcionamientos de la Red de Ciudades del MERCOSUR (Mercocidades), la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI) y el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR).

Además, hace hincapié que las encuestas tienen como objeto el análisis histórico y el funcionamiento de los departamentos municipales y regionales en sus ámbitos académicos y de gobierno. Previamente y ya agradeciendo su participación, tal cuestionario tiene objetivos exclusivamente científicos, contribuyendo a una mejor comprensión de las actividades subnacionales de MERCOSUR, principalmente en Brasil y Argentina. Las informaciones se utilizarán en la tesis mencionada, que está bajo los criterios de juicio de la Comisión de Ética de la Universidade Estadual Paulista (UNESP) de Brasil.

Cabe señalar que algunas de las preguntas de este cuestionario fueron empleadas también en entrevistas realizadas directamente por el autor en trabajo de campo. Además, para algunas preguntas se utiliza el método llamado "Cuestionario Proust".

Si usted no sabe o no quiere contestar una pregunta en particular, escriba "no encaja".

Cuento con su cooperación y estoy disponible para aclarar cualquier duda directamente en el email "[cairojunqueira@gmail.com](mailto:cairojunqueira@gmail.com)" o a través de los teléfonos + 55 16 98194-4820 (Brasil) y + 54 11 2730-0162 (Argentina).

Un cordial saludo  
Cairo Junqueira

Doutorando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP) e Professor do curso de Relações Internacionais da Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP). Atualmente é bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e membro da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI).

1) Por favor, escribir nombre completo, áreas de práctica y trabajo actual. (Si quiere anonimato, notificar solamente la institución)

- 2) Cuando considera que hay "actores subnacionales" y "internacionalización subnacional", ¿cuál es la primera palabra o frase que viene a su mente?
- 3) ¿Cuál es (era) su relación de trabajo/investigación con Mercocidades, REMI y/o FCCR? \*
- 4) ¿Cuál es el más grande miedo que un actor subnacional tiene para se internacionalizar a través del ámbito regional?
- 5) Citar ocasiones durante su trabajo o investigación en Mercocidades, REMI o FCCR que le molestaran y que fueron muy satisfactorios.
- 6) ¿Qué hace falta a Mercocidades y FCCR para aumentar sus desarrollos? ¿Política de mayor apertura por parte de los gobiernos centrales o mayor voluntad política por parte de los actores subnacionales?
- 7) ¿Cuáles eran (son) el mayor beneficio y el mayor defecto de los 25 años de integración de MERCOSUR?
- 8) ¿Cuáles son (fueron) los actores subnacionales más activos en Mercocidades, REMI y FCCR? ¿Cuáles variables han estimulado sus insertos más grandes a nivel regional?
- 9) Una gran parte de la literatura sobre paradiplomacia dice que la integración regional es un área de grande potencial para la actuación subnacional. ¿En relación con el MERCOSUR, está de acuerdo con esa afirmación? ¿Por qué?
- 10) ¿En su opinión, la internacionalización de un actor subnacional presenta más como un medio o un fin a la realización de los proyectos municipales/regionales?
- 11) ¿Hay diferencia hoy día en comparación con las décadas de 1990 y 2000 a la internacionalización subnacional en nuestra región?
- 12) La formación de Mercocidades y la creación del FCCR mostraron nuevas direcciones de integración en América del Sur. ¿En su opinión, que exigió la generación de estas instituciones (las influencias de los niveles internacionales, regionales, nacionales, subnacionales)?
- 13) En el caso de la internacionalización, ¿cuáles son las principales motivaciones y los principales obstáculos para un actor subnacional lograr este proceso en el Mercosur?
- 14) Hacer una lista de al menos tres semejanzas y tres diferencias entre las Mercocidades y el FCCR a respecto de la composición, agenda, historia, efectividad, autonomía o dependencia institucional, etc..
- 15) En el FCCR existen los "Capítulos Nacionales" y no "Subnacionales". En Argentina y Brasil, por ejemplo, son las cancillerías y los poderes centrales que coordinan la agenda institucional. ¿De una manera, siendo una instancia central, no limita las actuaciones subnacionales? ¿Por qué las coordinaciones no son realizadas por representantes provinciales/estatales y municipales?

16) ¿La diferencia de los sistemas políticos en los países miembros del MERCOSUR, sean federaciones o unitarios, puede enmarcarse como un obstáculo para el funcionamiento de las instituciones subnacionales?

17) La "Declaración Social del MERCOSUR" dice que uno de los pilares para aumentar el desarrollo social, la participación ciudadana y la democracia es la "centralidad del Estado". Es decir, incluso en este tema se supone que el Estado es la entidad responsable de la efectividad de las demandas sociales. ¿Como se analiza esta cuestión considerando que las políticas públicas y sus aplicaciones dependen directamente de actores subnacionales? ¿Cómo lidiar con el dilema de la (de)centralización de toma de decisiones en el Mercosur?

18) ¿Aparte de la cuestión jurídica, la promulgación de la Constitución de 1988 en Brasil y la Reforma Constitucional de 1994 en Argentina favorecieron la internacionalización de los actores subnacionales "de hecho"?

19) ¿Es posible crear una institución subnacional en la integración del MERCOSUR con carácter co-decisório y no sólo de asesoramiento? ¿Por qué?

20) Con una historia más amplia, las Mercocidades fueron capaces de poner en práctica muchas de sus iniciativas. Quizás una de las explicaciones era que ella ha creado una cierta "identidad" entre los municipios. ¿En su opinión, en virtud del FCCR cubrir otros actores (estados, provincias, departamentos), no se ha podido generar una "identidad compartida"? ¿La combinación de diferentes niveles subnacionales de gobierno fue propositivo o retroactivo en ese proceso?

21) Mercocidades y FCCR tienen alianzas y convenios con otras instituciones (en el nivel nacional o internacional, como otras entidades federativas, organismos de gobierno del Estado o las ONG, organizaciones internacionales, redes de ciudades etc.). Listar al menos tres iniciativas que encontraron una mayor eficacia desde la creación de las entidades mencionadas.

22) En su opinión, el FCCR termina sirviendo más como un "trampolín" para municipios, estados y provincias articulen internacionalización por otros medios fuera de la institucionalidad del Mercosur (Ejemplos: hermandad de ciudades, redes de ciudades, acuerdos internacionales, captación de recursos)?

23) La aplicación de las políticas públicas y el diálogo con la sociedad civil están fuertemente presentes en los actores subnacionales, porque son el "locus" de sus actuaciones. ¿Se puede decir que esta cuestión estaba y está más presente en el Mercocidades que en REMI y FCCR?

24) "El FCCR es principalmente político, mientras que la Red Mercocidades es política y técnica". ¿Usted está de acuerdo con esa afirmación? ¿Por qué?

25) Sobre el debate acerca de la paradiplomacia, en Brasil se habla mucho del diálogo entre los administradores públicos y académicos involucrados en la investigación sobre cooperación descentralizada y similares. ¿Tal relación ha sido eficaz en la práctica también en su país?

26) ¿Indica cualquier especialista, encargado o autoridad pública que podría contribuir a la respuesta de este cuestionario para la realización de la tesis doctoral?

27) ¿Por qué el FCCR fue creado en el MERCOSUR y por qué hubo un "gap" desde sus inicios en 2004 hasta su ejecución real en 2007?



## APÊNDICE D – QUESTIONÁRIO 2

### ALÉM DO ESPANHOL, APLICOU-SE VERSÃO ESCRITA EM PORTUGUÊS

Cuestionario – Gestores Subnacionales y Mercosur  
Estimado(a) Señor(a)

Este cuestionario es uno de los métodos de investigación para la realización de tesis doctoral de Cairo Gabriel Borges Junqueira, estudiante de doctorado en el Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales "San Tiago Dantas" (UNESP, UNICAMP, PUC-SP) en São Paulo, Brasil, previamente titulada "La actuación subnacional en el proceso de integración regional del MERCOSUR. Un análisis de las iniciativas de Argentina y Brasil (1995-2018)" con la coordinación de la Profesora Doctora Karina Lilia Pasquariello Mariano (UNESP/San Tiago Dantas).

Tal cuestionario se centra en las respuestas de los funcionarios y administradores públicos que tienen experiencia o trabajan directamente con cuestiones relativas a la internacionalización de los actores subnacionales, también conocida como paradiplomacia. Las investigaciones pretenden comprender la relación entre el área y el entorno de integración regional, específicamente en los funcionamientos de la Red de Ciudades del MERCOSUR (Mercocidades), la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI) y el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR).

Previamente y ya agradeciendo su participación, tal cuestionario tiene objetivos exclusivamente científicos, contribuyendo a una mejor comprensión de las actividades subnacionales de MERCOSUR, principalmente en Brasil y Argentina. Las informaciones se utilizarán en la tesis mencionada, que está bajo los criterios de juicio de la Comisión de Ética de la Universidade Estadual Paulista (UNESP) de Brasil. La fecha límite para la defensa final se encuentra en el mes de febrero de 2019, ya que el autor tuvo su calificación aprobada en el día 20 de febrero de 2018.

Si usted no sabe o no quiere contestar una pregunta en particular, escriba "no encaja".

Cuento con su cooperación y estoy disponible para aclarar cualquier duda directamente en el email "cairojunqueira@gmail.com" o a través del teléfono + 55 16 98194-4820 (Brasil)

Un cordial saludo

Cairo Junqueira

Doutorando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP)

- 1) ¿Cuál es (era) su relación de trabajo en Mercosur o con las Mercocidades, REMI y FCCR? Si no ha establecido vínculos directos, presentar iniciativas, trabajos y proyectos individuales.
- 2) Teniendo en cuenta las diferentes rutas y esferas de actuación internacional de un gobierno subnacional (redes, recaudación de fondos, irmanamientos, eventos, búsqueda

de inversiones, etc.) durante su trabajo a lo largo de la ciudad o provincia, ¿el rendimiento a través de Mercosur es (fue) restringido solamente a un papel secundario o no? ¿Por qué?

- 3) En su opinión, ¿el Mercosur sirve más como un medio de acceso o como una institución de realización de proyectos? En otras palabras, ¿representa una esfera de diálogo o de realización de iniciativas concretas? ¿Por qué?
- 4) Si ponemos la Red Mercocidades y, a escala, el FCCR, se verá que los resultados obtenidos por la primera son más proactivos y eficaces. Además, el FCCR se convirtió en una esfera con precaria articulación subnacional. ¿Está de acuerdo con estas afirmaciones? En su opinión, ¿qué factores han contribuido a este proceso?
- 5) ¿Por qué su gobierno subnacional se ha introducido en Mercocidades, REMI o FCCR? ¿Cuáles fueron las intenciones e intereses frente a estas instituciones? ¿Las expectativas se vieron frustradas?
- 6) ¿Mercocidades y FCCR deberían tener un mejor funcionamiento? ¿Por qué? Nombre algunos factores que, en su opinión, son precarios en dichas instituciones. Por otra parte, presenta algunos puntos positivos de las mismas ante la relación con los gobiernos subnacionales.
- 7) ¿Cuáles son los soportes y las principales dificultades presentadas por el gobierno federal argentino a los gobiernos subnacionales? Si posible, responda a esa pregunta con argumentos relativos a cuestiones federativas, legales/constitucionales, de frontera y/o relativas a la cooperación descentralizada.
- 8) ¿Su gobierno subnacional tiene o tuvo cualquier informe de gestión, recopilación o resumen sobre la internacionalización? ¿Si es así, podría hacer llegar a esta investigación de doctorado?
- 9) Le pido encarecidamente para resumir brevemente la historia de actividades de su gobierno subnacional en el MERCOSUR. Por favor, tenga la libertad de reportar cualquier información que considere pertinente. Para guiar su respuesta, utilice los siguientes criterios: a) agenda subnacional y temas de interés; b) proyectos; c) articulación política partidista; d) relación con el gobierno federal y otros gobiernos subnacionales.

## APÊNDICE E – ARGENTINA NAS MERCOCIDADES

Do total de 132 cidades, 34 contam com alguma institucionalização voltada ao internacional e estão destacadas em negrito

<b>Cidade</b>	<b>Província</b>	<b>Ano de ingresso</b>	<b>Responsável</b>	<b>Cargo/Seção</b>
Adolfo Alsina	Buenos Aires	-	David A. Hirtz	Prefeito
Araguay	Salta	2016	Pablo E. Arequipa	-
Almirante Brown	Buenos Aires	2011	Jonathan Frisa	Esportes
Avellaneda	Buenos Aires	2001	Javier L. Martínez	Desenvolvimento Social (?)
<b>Avellaneda</b>	Santa Fe	2012	Marianela Bianchi	Projetos e Cooperação Internacional
Azul	Buenos Aires	2008	-	-
<b>Bahía Blanca</b>	Buenos Aires	1998	-	Direção de RI
Balcarce	Buenos Aires	2016	Martín Carballo	Produção e Emprego
Barranqueras	Chaco	2005	Alicia Azula	Prefeita
Bell Ville	Córdoba	2017	Fernando Tisera	Convivência Cidadã
Berisso	Buenos Aires	2011	Enrique Slezack	Prefeito
Bovril	Entre Ríos	2005	Ramon Lell	Secretaria de Governo
<b>Bragado</b>	Buenos Aires	2005	Aldo Lingeri	Direção de RI
<b>Buenos Aires</b>	Buenos Aires	1995	Francisco Mugaburo	Direção Geral de RI e Cooperação
Capilla del Monte	Córdoba	2008	Susana Lionetti	Conselho Municipal da Mulher
<b>Carcarañá</b>	Santa Fe	2016	María Rodríguez	RI
Carlos Pellegrini	Santa Fe	2006	-	-
Cerrito	Entre Ríos	2013	Andrea Larrea	Emprego
Chepes	La Rioja	2012	-	-
Chilecito	La Rioja	2013	-	-
Cipoletti	Río Negro	2009	-	-
Comodoro Rivadavia	Chubut	2001	-	-
Concórdia	Entre Ríos	2008	Enrique Cresto	Prefeito
Corrientes	Corrientes	2012	Diego Dávila	Subsecretaria de Meio Ambiente
<b>Córdoba</b>	Córdoba	1995	Noelia Wayar	Relações Institu-

				cionais e Internacionais
Deireaux	Buenos Aires	2010	Diego Galli	-
Eduardo Castex	La Pampa	2011	Renata Witt	Juventude
Empedrado	Corrientes	2010	-	-
Esperanza	Santa Fe	2008	Ana María Meiners	Prefeita
Esteban Echeverría	Buenos Aires	2011	Lautaro Lorenzo	Desenvolvimento Sustentável
<b>Famailla</b>	Tucumán	2016	María B. Fabiola	Direção de RI
Firmat	Santa Fe	2008	-	-
Florencio Varela	Buenos Aires	2006	Julio Pereyra	Prefeito
<b>General Alvear</b>	Mendoza	2017	Carina Lucero	Direção de Coop. Internacional
General Deheza	Córdoba	2017	-	-
General San Martín	Buenos Aires	1997	Roxana Mazzola	-
General Villegas	Buenos Aires	-	Daniel Cepa	Obras e Serviços Públicos
Gualeguaychú	Entre Ríos	2004	-	-
Godoy Cruz	Mendoza	2017	Tadeo García	Prefeito
Guaymallén	Mendoza	2005	-	Educação
Hurlingham	Buenos Aires	2000	Pablo Guibaud	Inovação e Modernização
Jesus María	Córdoba	2013	César Seculini	Coordenação
Junín de los Andes	Neuquén	2009	-	-
<b>Junín</b>	Buenos Aires	2004	Juan Pablo Itoiz	Direção Geral de RI
Justiniano Posse	Córdoba	2017	Sebastian Bruno	Desenvolvimento Urbano e Ambiente
<b>La Matanza</b>	Buenos Aires	2002	Claudio Lentini	Secretaria Técnica, Administrativa e de RI
<b>La Plata</b>	Buenos Aires	1995	Gustavo Kienzelmann	Investimentos e RI
La Rioja	La Rioja	1998	-	-
Lanús	Buenos Aires	2008	-	Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas
Las Bandurrias	Santa Fe	2006	-	-
Las Parejas	Santa Fe	2012	-	-

Libertador General San Martín	Jujuy	2016	Julio Cesar Suse	Comunicação
<b>Lomas de Zamora</b>	Buenos Aires	2004	-	Direção de Comércio Exterior
<b>Lincoln</b>	Buenos Aires	2017	Susana de la Torre	Participação Cidadã e RI
Loncopué	Neuquén	2015	Pedro Cuevas	Assessor Geral
Luján	Buenos Aires	2004	-	-
Malvinas Argentinas	Buenos Aires	1999	Mauro L. Osorio	Meio Ambiente
<b>Mar del Plata</b>	Buenos Aires	1996	Karina Gottero	Cooperação Internacional
María Susana	Santa Fe	2006	-	-
<b>Mendoza</b>	Mendoza	1996	Sergio Bruni	Cooperação Internacional
Mercedes	Buenos Aires	2014	Pablo Vera de Bonis	Imprensa
Miramar	Buenos Aires	2013	-	-
Mocoretá	Corrientes	2013	-	-
<b>Monte Caseros</b>	Corrientes	2010	-	Cooperação Internacional
Montecarlo	Misiones	2003	-	Juventude
Monte Cristo	Córdoba	2017	Ezequiel Aguirre	Secretário de Governo
Moreno	Buenos Aires	2011	-	-
<b>Morón</b>	Buenos Aires	2002	Esteban Casaburo	Direção de Comércio Internacional
Navarro	Buenos Aires	2012	Antonio Salvio	-
Necochea	Buenos Aires	2004	-	-
<b>Neuquén</b>	Neuquén	2008	Lucas Werro	Cooperação Internacional
<b>Olavarría</b>	Buenos Aires	2002	Guadalupe Avalos	Comércio e Cooperação Internacional
Olta	La Rioja	2013	-	Turismo
Paraná	Entre Ríos	2001	-	-
Paso de Los Libres	Corrientes	2008	-	-
Pehuajó	Buenos Aires	2013	Avelino Zurro	Secretaria de Governo
<b>Pergamino</b>	Buenos Aires	2001	Romina Viale	Direção de Cooperação Internacional

Peruggorria	Corrientes	2016	Angelina Lesieux	Prefeita
Piamonte	Santa Fe	2006	Carlos Bongiovanni	Presidente Comunal
Pilar	Buenos Aires	2008	-	-
Pinamar	Buenos Aires	2009	Eduardo Isach	Turismo e Cultura
Posadas	Misiones	2012	Laura Duarte	Planificação Estratégica e Territorial
Puerto San Julián	Santa Cruz	2008	-	-
<b>Quilmes</b>	Buenos Aires	2000	Fabio De Gregorio	Relações Institucionais, Intermunicipais e Internacionais
<b>Rafaela</b>	Santa Fe	2000	Marcos Corach	Desenvolvimento Econômico, Inovação e RI
Ramallo	Buenos Aires	2017	Fernanda Gusmerini	Cooperação
Realicó	La Pampa	2006	-	Desenvolvimento Social
Reconquista	Santa Fe	2009	-	-
Resistencia	Chaco	2000	-	-
Río Cuarto	Córdoba	1998	Juan Manuel Llamosas	Chefe Comunal
<b>Río Grande</b>	Tierra del Fuego	2008	Andrés Dachary	Coordenadoria de RI
Rio Segundo	Córdoba	2017	Javier Monte	Secretaria de Governo
Rio Tercero	Córdoba	2009	Diana E. Carra	Educação
Roque Sáenz Peña	Chaco	2010	-	Turismo
<b>Rosário</b>	Santa Fe	1995	Sergio Barrios	Coordenadoria de RI
<b>Salta</b>	Salta	2001	Juan Paredes	Cooperação Internacional
Salto	Buenos Aires	2006	-	Cultura
<b>San Antonio de Areco</b>	Buenos Aires	2012	Facundo Fagnano	Inovação e RI
San Antonio de los Cobres	Salta	2006	-	-
<b>San Carlos</b>	Mendoza	2013	Lucila Portela	Coordenadoria de RI
San Fernando del Valle de Catamarca	Catamarca	2002	-	Cultura

<b>San Isidro</b>	Buenos Aires	2002	Arturo Flier	Integração Comunitária e RI
San Jorge	Santa Fe	2006	-	-
San Juan	San Juan	2000	Franco Aranda	Prefeito
San Justo	Santa Fe	2017	Mónica Astore	Educação
San Lorenzo	Santa Fe	2009	-	-
San Luis	San Luis	2001	-	-
San Miguel de Tucumán	Tucumán	1996	Segundo Belarmino	Administração
San Nicolás de los Arroyos	Buenos Aires	2016	Francisco Buchara	Desenvolvimento Produtivo
San Salvador de Jujuy	Jujuy	2001	-	-
<b>Santa Fe</b>	Santa Fe	2001	Pablo Tabares	Agência de Cooperação Internacional
Santiago del Estero	Santiago del Estero	2000	Mandela Lares	-
Santo Tomé	Santa Fe	2008	-	-
Sunchales	Santa Fe	2008	Samuel Delbon	Desenvolvimento Econômico e Cooperativismo
<b>Tandil</b>	Buenos Aires	2004	Marcela Petran-tonio	Escritório de Vinculação Internacional
Tigre	Buenos Aires	2008	Nadia Pocius	Informação ao Consumidor
Totoras	Santa Fe	2012	Rosa Uberti	Secretaria de Governo
Trelew	Chubut	1998	-	-
Tres de Febrero	Buenos Aires	2016	Ignacio Tonelli	Assuntos Interjudiciais
Ushuaia	Tierra del Fuego	2000	-	Turismo
<b>Venado Tuerto</b>	Santa Fe	2015	Lucila Bensegues	Assessoria de RI
<b>Vicente López</b>	Buenos Aires	2000	Lucas Del Vecchio	Direção de RI
Viedma	Río Negro	2000	-	-
Villa Carlos Paz	Córdoba	2012	Sebastián Guruceta	Desenvolvimento Social e Educação
Villa de Soto	Córdoba	2017	Eduardo Gaiva	-
Villa Elisa	Entre Ríos	2016	Leandro Arribalzaga	Prefeito
Villa Gesell	Buenos Aires	2004	-	Juventude

Villa María	Córdoba	2000	-	-
Villa Mercedes	San Luís	1999	-	Desenvolvimento
Virasoro	Corrientes	2009	-	Turismo
<b>Zapala</b>	Neuquén	2004	Martín Neira	Comércio Inter- nacional
<b>Zárate</b>	Buenos Aires	2009	Jorge Dávila	Coopera�o In- ternacional

Fonte: Elabora o própria do autor com dados coletados do site das Mercocidades em 2018 e dos sites oficiais das prefeituras municipais. O símbolo “-” indica que o autor não encontrou a informa o correspondente.



## APÊNDICE F – BRASIL NAS MERCOCIDADES

Do total de 85 cidades, 30 contam com alguma institucionalização voltada ao internacional e estão destacadas em negrito

<b>Cidade</b>	<b>Estado</b>	<b>Ano de ingresso</b>	<b>Responsável</b>	<b>Cargo/Seção</b>
<b>Aceguá</b>	Rio Grande do Sul	2013	-	Secretaria de Cooperação Internacional
Alvorada	Rio Grande do Sul	2003	-	Gabinete do Prefeito
Amparo	São Paulo	2010	Fernando Leme do Amaral	Desenvolvimento Econômico e Turismo
Anápolis	Goiás	2011	Roberto Siqueira	Gabinete do Prefeito
Araraquara	São Paulo	2004	-	-
<b>Bagé</b>	Rio Grande do Sul	2009	Joelma Silveira	Diretoria de Cooperação Internacional
Barra do Quaraí	Rio Grande do Sul	2006	-	Gabinete do Prefeito
Barra do Ribeiro	Rio Grande do Sul	2006	-	Secretaria de Administração
Barueri	São Paulo	2013	-	Gabinete
Bela Vista	Mato Grosso do Sul	2003	-	Gabinete
<b>Belo Horizonte</b>	Minas Gerais	1996	-	Secretaria Adjunta
Belém	Pará	1998	Zenaldo Coutinho	Prefeito
Bento Gonçalves	Rio Grande do Sul	2012	Gilberto Durante	Secretaria de Turismo
<b>Brasília</b>	Distrito Federal	1995	Everton Luceiro	Assessoria Internacional
<b>Camaçari</b>	Bahia	2005	-	Secretaria de RI
<b>Campinas</b>	São Paulo	2001	Samuel Ros-silho	Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Social e Turismo (RI)
Campo Mourão	Paraná	2015	-	-
<b>Canoas</b>	Rio Grande do Sul	2009	-	Coordenadoria de RI
Caxias do Sul	Rio Grande do Sul	1999	-	Secretaria de Turismo/Urbanismo
<b>Contagem</b>	Minas Gerais	2006	-	Gabinete do Prefeito/Gerência de Cooperação Internacional
Coronel Sapucaia	Mato Grosso do Sul	2003	-	-

Cuiabá	Mato Grosso	2001	-	Gabinete do Prefeito
<b>Curitiba</b>	Paraná	1995	-	Assessoria de RI
<b>Diadema</b>	São Paulo	2000	-	Gabinete do Prefeito/Assessoria de RI
Dourados	Mato Grosso do Sul	2008	-	Secretaria de Turismo
Esteio	Rio Grande do Sul	2005	-	Gabinete do Prefeito
<b>Florianópolis</b>	Santa Catarina	1995	-	Assessoria de RI
<b>Fortaleza</b>	Ceará	1996	Patrícia Macedo	Coordenadoria de RI e Federativas
<b>Foz do Iguaçu</b>	Paraná	2001	Jihad Abu Ali	Diretoria de Assuntos Internacionais
Goiânia	Goiás	2001	-	-
Gravataí	Rio Grande do Sul	2004	-	-
Guaíra	Paraná	2003	-	-
<b>Guarulhos</b>	São Paulo	1999	Vera Teles	Coordenadoria de RI
Indaiatuba	São Paulo	2008	-	Gabinete do Prefeito
Jaboatão dos Guararapes	Pernambuco	2014	Michelly Cavalcante	Planejamento Estratégico e Monitoramento
Jacareí	São Paulo	2004	-	-
Joinville	Santa Catarina	1999	-	Gabinete do Prefeito
Juiz de Fora	Minas Gerais	1997	-	-
Limeira	São Paulo	2008	Edison Gil	Gabinete do Prefeito
Londrina	Paraná	1997	-	Gabinete do Prefeito
Macaé	Rio de Janeiro	2000	-	Secretaria de Cultura
<b>Maringá</b>	Paraná	2001	-	Conselho de RI
<b>Mauá</b>	São Paulo	2002	-	Secretaria do Trabalho e Renda/ Diretoria de RI
Mossoró	Rio Grande do Norte	2000	-	Secretaria de Comunicação Social
Niterói	Rio de Janeiro	2001	Bárbara Siqueira	Gabinete do Prefeito
Nova Iguaçu	Rio de Janeiro	2009	Cleiton Rodrigues	Secretaria de Governo
Nova Prata	Rio Grande do Sul	2011	-	-
<b>Osasco</b>	São Paulo	2006	-	Coordenadoria de RI
Paranhos	Mato Grosso do Sul	2003	-	-
Penápolis	São Paulo	2005	-	-
Piracicaba	São Paulo	1999	Barjas Negri	Prefeito

<b>Porto Alegre</b>	Rio Grande do Sul	1995	Rodrigo Corradi	Coordenadoria de RI
Praia Grande	São Paulo	2005	-	Gabinete do Prefeito
Presidente Prudente	São Paulo	2011	-	Secretaria de Desenvolvimento Econômico
<b>Recife</b>	Pernambuco	1996	Mariana Campello	Gerência de Articulação Internacional
Ribeirão Preto	São Paulo	1996	-	Gabinete do Prefeito
Rio Claro	São Paulo	1998	-	-
<b>Rio de Janeiro</b>	Rio de Janeiro	1995	-	Coordenadoria de RI
Rio Grande	Rio Grande do Sul	2002	Fabrizio dos Santos	Gabinete Executivo
Sabará	Minas Gerais	2010	-	Secretaria de Governo
<b>Salvador</b>	Bahia	1995	Luiz Galvão	Gabinete do Prefeito/Assessoria de RI
Santa Maria	Rio Grande do Sul	1998	-	Turismo
Santa Rosa	Rio Grande do Sul	2010	-	Gabinete do Prefeito
Santa Vitória do Palmar	Rio Grande do Sul	2006	-	Gabinete do Prefeito
Santana de Parnaíba	São Paulo	2006	-	Secretaria de Comunicação Social
<b>Santo André</b>	São Paulo	1997	Paulo Serra	Secretaria de Desenvolvimento Econômico e RI
<b>Santos</b>	São Paulo	2005	-	Secretaria de Comunicação/Assessoria de RI
Sumaré	São Paulo	2005	-	Gabinete do Prefeito
<b>Suzano</b>	São Paulo	2005	-	Diretoria de RI
São Bento do Sul	Santa Catarina	2008	-	-
<b>São Bernardo do Campo</b>	São Paulo	1997	-	Juventude/Secretaria de RI
São Caetano do Sul	São Paulo	2000	-	Meio Ambiente e Sustentabilidade
<b>São Carlos</b>	São Paulo	2002	-	Gabinete do Prefeito/Assessoria de RI
São Gonçalo	Rio de Janeiro	2011	-	Gabinete do Prefeito
<b>São José do Rio Preto</b>	São Paulo	2003	-	Gabinete do Prefeito/Departamento de RI
São Leopoldo	Rio Grande do Sul	2005	Ary Vanazzi	Prefeito
<b>São Paulo</b>	São Paulo	1998	Julio Serson	Secretaria de Relações Internacionais e Federais
<b>São Vicente</b>	São Paulo	2005	-	Diretoria de RI

Taboão da Serra	São Paulo	2005	-	-
Uberlândia	Minas Gerais	2002	Dilson Dapiaz	Desenvolvimento, Inovação e Turismo
Várzea Paulista	São Paulo	2004	-	Gabinete do Prefeito
Vespasiano	Minas Gerais	2011	-	Comunicação
Viamão	Rio Grande do Sul	2005	-	Relações Institucionais
Vitória da Conquista	Bahia	2006	Herzem Gusmão	Prefeito
<b>Vitória</b>	Espírito Santo	2000	Luciano Rezende	Assessoria de RI

Fonte: Elaboração própria do autor com dados coletados do site das Mercocidades em 2018 e dos sites oficiais das prefeituras municipais. O símbolo “-“ indica que o autor não encontrou a informação correspondente.