



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

**INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**OS GOVERNOS LOCAIS BRASILEIROS E O MERCOSUL: A INFLUÊNCIA  
DA PARADIPLOMACIA NA AGENDA DE INTEGRAÇÃO REGIONAL**

**FELIPE CORDEIRO DE ALMEIDA**

Brasília

2012



FELIPE CORDEIRO DE ALMEIDA

**OS GOVERNOS LOCAIS BRASILEIROS E O MERCOSUL: A INFLUÊNCIA  
DA PARADIPLOMACIA NA AGENDA DE INTEGRAÇÃO REGIONAL**

Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – IREL/UnB – como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, área de concentração de Política Internacional e Comparada.

Orientador: Professor Dr. Alcides Costa Vaz



FELIPE CORDEIRO DE ALMEIDA

**OS GOVERNOS LOCAIS BRASILEIROS E O MERCOSUL: A INFLUÊNCIA  
DA PARADIPLOMACIA NA AGENDA DE INTEGRAÇÃO REGIONAL**

Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – IREL/UnB – como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, área de concentração Política Internacional e Comparada.

**BANCA EXAMINADORA**

-----  
**Professor Doutor Alcides Costa Vaz**  
Orientador  
Instituto de Relações Internacionais –Unb

-----  
**Professora Doutora Karina Lilia Pasquariello Mariano**  
Universidade Estadual Paulista

-----  
**Professor Doutor Luiz Daniel França Jatobá**  
Instituto de Relações Internacionais - Unb

-----  
**Professor Doutor Eiiti Sato**  
Suplente  
Instituto de Relações Internacionais - Unb

Brasília

2012

Aos meus pais e amigos, sempre.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (Unb), que recebeu a mim e a meus colegas no mais bem conceituado programa de pós-graduação brasileiro em Relações Internacionais. Em segundo lugar, agradeço ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo fundamental suporte financeiro durante metade do meu período como mestrando. Em terceiro lugar, por força de sua importância anterior e indireta, agradeço à Universidade Estadual Paulista (UNESP) pela enriquecedora formação intelectual e humanística que proporcionou a mim e aos meus colegas e amigos do curso de graduação em Relações Internacionais do Campus de Franca-SP.

Agradeço aos professores José Flávio Sombra Saraiva, Maria Helena de Castro Santos, Maria Izabel Valladão de Carvalho e Vânia Carvalho Pinto pelas enriquecedoras aulas, debates e conversas de grande relevância à minha formação como estudante e pesquisador das Relações Internacionais. Sou muito grato, também à Professora Dra. Regina Laisner, da Universidade Estadual Paulista, e ao Professor Dr. Luiz Daniel Jatobá França pelos seus indispensáveis ensinamentos, conselhos e exemplo, que tanto me inspiram no início de minha carreira docente.

À Professora Regina Laisner devo também a renovação da minha vontade em prosseguir meus estudos nos difíceis momentos de minha jornada como internacionalista e minha recente trilha pela carreira acadêmica que me levou a escrever a presente dissertação. Obrigado pelo exemplo, comprometimento, dedicação e amizade.

Ao Professor Alcides Costa Vaz, pela orientação segura, confiante, perspicaz e muito paciente. Sua paciência, inteligência, vigor intelectual e compromisso com a ciência foram importantíssimos ingredientes na minha formação como estudante e profissional das Relações Internacionais e docente. Muito me honra ser seu orientando.

Agradeço aos meus colegas de mestrado, e acima de tudo inesperados amigos na hostil Capital Federal. Impossível não citar ao menos Amanda de Oliveira, Bruna Habka, Lucas Galvão, Matías Franchini, Mariana Kalil e Tchella Maso. Aos meus queridos amigos e colegas de mestrado e de Brasília como Jeovana Xavier (minha fiel

companheira de aventuras brasileiras) e Mariana Ferreira devo alguns dos melhores momentos dos quais me recordarei sempre.

Agradeço à trupe unespiana que me acompanha desde os primeiros momentos da vida acadêmica e que além de sua amizade, lealdade e confiança devo também importantes contribuições a minha formação intelectual. Para Débora Rossi do Nascimento (Amiga-irmã), Luiz Felipe Pereira Doles, João Paulo Guerra Rotelli (Cúmplices da República), Marcos Aurélio Françoso, Danillo Alarcon e a Mariana Kalil (amiga tão recente quanto presente e inspiradora) minha amizade, admiração e confiança. Vocês me mostraram (nem me deixam esquecer) que mesmo na dor, a vida pode ser feita de bem-humorados, divertidos e instigantes momentos.

Agradeço aos queridos amigos e colegas que me receberam no início da minha carreira docente de maneira tão acolhedora, sincera e entusiasmada em plena tríplice fronteira. Obrigado pela compreensão, ajuda, companheirismo e paciência Douglas de Toledo Piza, Danillo Alarcon e Patrícia Queiroz.

Por último, e, sendo assim, mais difícil e intenso, não há palavras que possam dizer o como agradecer aos meus pais, Vera Lúcia dos Santos Cordeiro Almeida e Antônio Carlos de Almeida. Repito-me ao dizer que são meus heróis, meus amigos, a Casa para onde sempre volto depois de minhas jornadas, nas quais os levo na cabeça e coração. Agradecer pelo suporte financeiro, familiar e afetivo seria indelicado de minha parte, pois eles me ensinaram que o que é feito por e com amor não se agradece com palavras, se aceita e retribui com o mesmo sentimento e intensidade.

Obrigado a todos que me acompanharam nessa jornada que se encerra, espero encontrá-los em outras que me esperam.



*Mas sigo meu destino  
num yellow submarino  
Acendo a luz que me conduz  
E os deuses me convidam...  
Para dançar no meio fio  
Entre o que tenho e o que tenho que perder  
Pois se sou só  
E só flutuando no vazio  
Vou dando voz ao ar que receber*

**Rita Lee (Meio Fio)**

## **RESUMO**

A dissertação tem como objetivo analisar a importância da atuação dos governos subnacionais locais brasileiros na expansão da agenda e na inclusão de novos atores na integração regional do Mercosul. Os governos subnacionais locais brasileiros são capazes de promover essas transformações? Para responder a essa pergunta recorreremos a uma análise da literatura sobre a paradiplomacia no Mercosul e definimos três grandes tipos de atuação internacional dos governos subnacionais locais no processo de integração regional: atuação em rede, em parceria com o governo federal, e paralela às duas primeiras. Passamos então a identificar as contribuições que os governos locais brasileiros fazem à expansão da agenda à inclusão de novos atores no processo de integração regional nessas três dimensões analisadas. Por meio dessa análise foi possível definir em que medida os governos locais contribuem para a expansão da agenda de integração, e melhor compreender os desafios da inclusão de novos atores no Mercosul.

Palavras chave: paradiplomacia, integração regional, atores, agendas, governos locais brasileiros, Mercosul

## **ABSTRACT**

This dissertation aims to analyze the role of local Brazilian subnational governments in changing/influencing the agenda expansion of Mercosur and promoting (???) the inclusion of new actors in Mercosur's regional integration process. Are local Brazilian subnational governments able to promote such changes? In order to answer this question, a review of the literature on paradiplomacy in Mercosur is undertaken; this work also suggests three major types of international activities carried out by local governments in the realm of regional integration: city networks, partnership with the federal government and also initiatives promoted by local government without the federal government. The contribution of Brazilian local governments to the agenda and the inclusion of new actors is identified in the three dimensions. This approach was successful in defining the extent to which local governments have contributed to the expansion of the integration agenda and was also helpful in providing better understanding of the challenge of incorporating new actors into the Mercosur framework.

Keywords: paradiplomacy, regional integration, actors, agendas, Mercosur, Brazilian local governments.

## **LISTA DE SIGLAS**

AFEPA – Assessoria para Assuntos Federativos e Parlamentares do Ministério das Relações Exteriores

ARF – Assessoria de Relações Federativas do Ministério das Relações Exteriores

ALADI - Associação Latinoamericana de Integração

CAN - Comunidade Andina de Nações

CODESUL- Conselho de Desenvolvimento do Sul

CGLU – Cidades e Governos Locais Unidos

CR - Comitê das Regiões da União Europeia

CRECENEA- Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino

FCCR - Foro Consultivos de Municípios, Províncias e Departamentos do Mercosul

FCES – Foro Consultivo Econômico Social do Mercosul

Feder - Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

Mercosul – Mercado Comum do Sul

MRE – Ministério das Relações Exteriores

NAFTA - Área de Livre-Comércio da América do Norte

ONU – Organização das Nações Unidas

OP – Orçamento Participativo

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

REMI- Reunião Especializada de Municípios e Intendências do Mercosul

RES - Reunião dos Ministros de Saúde do Mercosul

UE – União Europeia

UN-HABITAT – Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos

ZICOSUL - Zona de Integração Centro-oeste Sul-americana

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
CAPÍTULO 1. A PARADIPLOMACIA E A INTEGRAÇÃO REGIONAL: PERSPECTIVAS E EXPECTATIVAS.....	26
1.1 Paradiplomacia e Integração Regional: a experiência europeia.....	30
1.2 As potencialidades e os limites à paradiplomacia no Mercosul.....	44
1.2.1 Os governos subnacionais como protagonistas.....	47
1.2.2 Novos atores, novas agendas.....	55
1.2.3 A democracia e a paradiplomacia na Integração Regional Mercosulina.....	62
1.3 A paradiplomacia dos governos locais brasileiros e as expectativas para o Mercosul.....	67
CAPÍTULO 2 O MERCOSUL E OS GOVERNOS LOCAIS: DO ATIVISMO À INSTITUCIONALIZAÇÃO.....	75
2.1 O associativismo e as oportunidades em rede.....	80
2.2 O Mercosul Institucional e os governos locais: reunião especializada e foro consultivo.....	90
CAPÍTULO 3. DISTENSÃO E CONVERGÊNCIA: OS GOVERNOS NACIONAIS E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARADIPLOMACIA NO MERCOSUL.....	97
3.1 O federalismo trino e as bases para a cooperação federativa nas relações internacionais.....	102

3.2 Adaptando-se aos novos tempos.....	106
3.3 O Ministério das Relações Exteriores e as limitações impostas aos governos subnacionais.....	109
3.4 Cooperação Internacional Federativa.....	115
3.5 O Mercosul e a receptividade da cooperação descentralizada como dimensão da integração regional.....	119
CAPÍTULO 4 A PARADIPLOMACIA DAS CIDADES BRASILEIRAS NA INTEGRAÇÃO REGIONAL E O MERCOSUL.....	123
CONCLUSÕES.....	144
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	153

## INTRODUÇÃO

É sabido que o fenômeno comumente denominado de *paradiplomacia* veio a despontar como um importante tema de pesquisa nos estudos de Relações Internacionais no Brasil nas últimas duas décadas, como resultado de um processo de busca pela compreensão daqueles chamados de *novos atores* à época. No caso brasileiro, podemos destacar duas importantes características que motivam as escolhas de temática e até mesmo recorte metodológico da dissertação: a relevância do processo de integração regional como espaço e motivador da atuação internacional de governos subnacionais e o fato de nas atividades internacionais desenvolvidas por governos subnacionais brasileiros haver especial destaque para o ativismo e iniciativa dos governos locais.

Considerando-se a importância dada pelos governos locais brasileiros à atuação internacional em torno da promoção da integração regional, como veremos mais adiante, e às relevantes alterações surgidas no espaço da institucionalizado do processo de integração regional para acomodar esses atores, explica-se o interesse na busca pela compreensão acerca da forma como se deu esse processo nos últimos vinte anos e suas implicações no aprofundamento do processo de integração regional. *Sendo assim, essas duas ideias levam-nos a questionar se a atuação internacional dos governos locais teve repercussões sobre o processo de integração regional. É a contribuir com o debate em torno desse questionamento que a pesquisa que deu origem a esta dissertação destinou-se.*

Sendo assim, o estudo foi desenvolvido no intento de atender a essa inquietação acerca da participação dos governos locais no plano da integração regional do Mercosul. Com isso buscou-se a compreensão daquela que seria *a principal contribuição dos governos locais ao Mercosul: o aprofundamento da integração por meio da inclusão de novos atores e agendas*.

A pesquisa orientou-se no sentido de responder, portanto, à seguinte pergunta: *Os governos subnacionais locais brasileiros contribuíram significativamente com o desenvolvimento de novas agendas e a inclusão de outros atores não-centrais no processo de integração regional?*

Evidentemente, os governos locais já podem ser considerados como novos atores, e portanto, essa contribuição nos pareceria óbvia. Entretanto, além de se



conformarem em novos atores por si mesmos, os governos locais são reconhecidamente atores mais permeáveis a elementos e instituições não-estatais da sociedade, e possivelmente agregadores de seus interesses. Portanto, além de abrirem as portas para sua própria participação e inclusão, os governos locais têm a capacidade de levar consigo outros interesses e atores, até então excluídos do processo de integração regional.

Já no que diz respeito às mudanças no que tange à agenda de integração regional mercosulina, os governos locais, e os demais atores e interesses que podem por eles ser agregados, possuem interesse, capacidade e vontade de influenciar. Entenderemos por essa *agenda* os temas que vêm a ser alvo de políticas oficiais ou paralelas na integração regional. Os governos locais, ao reivindicarem sua inserção como atores da integração mercosulina, trazem consigo seus interesses formulados localmente. Esses interesses são pautados em temáticas de interesse da administração pública local, sendo coincidentes ou não com os temas tratados no nível inter-estatal.

Para compreendermos essa possível contribuição local ao Mercosul, trateremos inicialmente das bases ideacionais e teóricas a respeito da participação desses atores no plano internacional, e em especial na integração regional. Buscaremos as raízes desse pensamento e a influência das contribuições teóricas, da experiência europeia e de perspectivas políticas, que de alguma forma fundamentaram, explicaram ou justificaram a inserção dos governos locais brasileiros no Mercosul.

Por essa razão, a grande maioria dos atores que fundamentaram o nossa análise são brasileiros, os mais interessados no fenômeno da paradiplomacia brasileira no Mercosul. Contamos, entretanto, com importantes contribuições de autores como Michael Keating, Andres Malamud, Cason, Powers, Held, entre outros.

A pesquisa desenvolvida perpassa um tema já bastante debatido na literatura que trata da integração regional e do fenômeno usualmente denominado de paradiplomacia. Porém, entendemos que novos balanços dos resultados gerados pela inclusão dos governos subnacionais na dinâmica da integração regional ainda se fazem necessários. Ainda se faz presente o desafio de analisar em que medida a institucionalização se traduziu em participação efetiva e de que forma o processo se beneficia das ações

pontuais dos governos subnacionais na busca pelo atendimento de seus interesses objetivos.

No primeiro capítulo abordaremos de três maneiras diferentes as bases conceituais que permeia a atuação internacional dos governos subnacionais brasileiros no Mercosul. Inicialmente debateremos a experiência europeia no tratamento da questão subnacional na integração regional. Ou seja, apresentaremos a evolução da presença e posterior participação dos governos subnacionais na agenda da integração Europeia desde seus primórdios nos anos 1970 e 1980, até a construção e funcionamento de ambientes institucionalizados na União Europeia para os governos subnacionais.

O objetivo desta primeira parte do primeiro capítulo é identificar as principais razões e conceitos presentes no desenvolvimento da paradiplomacia na integração europeia. Esses conceitos podem nos ajudar a compreender a forma como se deu a evolução da paradiplomacia no Mercosul, devido ao fato do pioneirismo europeu e da sua influência sobre os demais projetos de integração regional. Essa influência é de grande importância para compreendermos a inclusão de atores não-centrais na estrutura institucional e no processo decisório nesses projetos.

Portanto, partimos da perspectiva de que a experiência europeia de integração regional e de inclusão de governos subnacionais locais nesse processo teve influência indireta sobre a experiência mercosulina. Apontaremos as contribuições teóricas que nos levam a essa percepção durante o primeiro capítulo, e depois apontaremos algumas das evidências que confirmam essa perspectiva no decorrer dos demais capítulos.

Instigados pela experiência europeia partiremos para a compreensão das principais ideias que fundamentam o ativismo e a inclusão dos governos subnacionais, em especial as localidades, no Mercosul. Trataremos, portanto, da forma como se desenvolveu lógica conceitual à participação desses governos na integração regional, de forma a construir uma série de perspectivas e expectativas relativas ao possível sucesso deste processo de inclusão e participação. Veremos algumas das ideias que baseadas em conceitos como *democracia*, *globalização* e *novos atores*, a paradiplomacia passou a ser considerada como de grande relevância ao sucesso do projeto de integração regional.

Verificaremos, ainda no final deste mesmo capítulo, um rápido debate acerca da evolução do fenômeno da paradiplomacia no Brasil, de forma a identificarmos algumas das suas características e tendências. Essas nos permitirão compreender de maneira mais tranquila a trajetória da atuação internacional dos governos locais brasileiros e sua institucionalização em âmbito nacional e mercosulino.

Os governos subnacionais brasileiros desenvolvem atividades em diferentes temáticas, dentre elas, duas centrais ao processo de integração regional: a democracia e o desenvolvimento econômico-comercial. Verificaremos ao longo dos capítulos dois, três e quatro as diferentes formas como essas temáticas são abordadas. Daremos atenção especial à forma com que os governos subnacionais extrapolam essas agendas centrais da integração regional e desenvolvem uma série de atividades e políticas em outras áreas de seu interesse, com ou sem respaldo e reconhecimento dos Estados e do Mercosul.

Para isso traçaremos nesses capítulos as três dimensões pelas quais os governos subnacionais desenvolvem suas atividades: a) o associativismo e as redes de cidades; b) as políticas nacionais e regionais de inclusão dos atores subnacionais nas relações exteriores e na integração regional; c) atuação internacional paralela desvinculada dos espaços institucionalizados regionais ou nacionais.

O esforço da nossa pesquisa foi identificar nessas diferentes dimensões de atuação internacional de governos subnacionais os elementos de expansão da agenda de integração regional e de inclusão de outros novos atores no processo. Esse esforço tem como origem as duas principais hipóteses do trabalho: *a) a atuação dos governos subnacionais locais levou a expansão da agenda de integração regional mercosulina; b) essa expansão de agenda promovida pelos governos locais promoveu a inclusão de outros atores não-tradicionais (ou não-centrais) no processo de integração regional.*

Importante destacar, entretanto, que ao tratarmos da institucionalização da atuação internacional dos governos subnacionais, não somente debatemos os espaços institucionalizados na estrutura do bloco regional como a Reunião Especializada de Municípios e Intendências do Mercosul (REMI) e o Foro Consultivos de Municípios, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), mas como também das redes nas

quais têm suporte, bem como nas estruturas criadas dentro do governo federal brasileiro no sentido de se adaptar à presença dos governos subnacionais na integração regional.

Sendo assim, a presente dissertação não tem como objeto apenas a institucionalização e formalização da atuação internacional dos governos subnacionais no plano da estrutura desenvolvida no plano do processo de integração regional. Dedicaremos-nos, também, à crescente formalização e institucionalização no plano nacional. Ou seja, debateremos de que forma o Estado, em especial o brasileiro, passou a desenvolver políticas específicas e a criar espaços de interlocução com os governos subnacionais para a gestão e desenvolvimento das práticas internacionais.

No segundo e no terceiro capítulos discutiremos de que forma as crescentes atividades internacionais dos governos subnacionais brasileiros, e a visibilidade decorrente desse processo acabaram por instigar o desenvolvimento de políticas voltadas à adaptação do Estado e do Mercosul a essa nova realidade. Trataremos da evolução dessas políticas e de que forma elas estão ligadas com a evolução da participação formal dos governos subnacionais e os espaços por esses conquistados no âmbito do Mercosul.

É evidente que a evolução dos mecanismos institucionais em âmbito nacional e internacional (no caso, Mercosulino) são indispensáveis à compreensão da relevância e da evolução das atividades internacionais desenvolvidas pelos governos subnacionais no âmbito da integração regional, bem como as expectativas nelas depositadas. Entretanto, não podemos deixar de nos ater ao fato de que apenas uma fração das atividades internacionais dos governos subnacionais está canalizada nos espaços oficiais de interação e desenvolvimento de políticas a eles disponibilizados nos âmbitos nacionais e mercosulino. Ou seja, os governos subnacionais desenvolvem atividades no plano internacional que não estão diretamente relacionadas ou evidenciadas na participação desses em órgãos como a REMI e ou FCCR, em redes como o Mercocidades ou CGLU, ou em políticas como a Cooperação Internacional Federativa. Essas atividades não podem deixar de compor nosso objeto de estudo e reflexão.

Identificar essa diversidade e apresentar essas diversas faces da paradiplomacia brasileira no âmbito da integração regional é um dos desafios encampados pela pesquisa da qual a presente dissertação é fruto. Não é necessário reafirmar as limitações que uma

dissertação de mestrado possui, e, portanto, o quão difícil (para não dizer impossível) seria fazer um quadro razoavelmente completo a respeito da *paradiplomacia brasileira* na integração regional. Entretanto, é possível traçar alguns dos principais perfis de atuação internacional dos governos locais brasileiros na integração regional mercosulina, e alguns dos principais caminhos utilizados por esses em suas atividades internacionais no plano do Mercosul.

Demonstrar a importância da atuação dos governos locais brasileiros no âmbito da integração regional fora dos espaços institucionalizados do Mercosul e do Estado Brasileiro é o desafio que enfrentamos no terceiro capítulo. Para tanto, abordaremos de maneira geral alguns exemplos das atividades internacionais de governos locais brasileiros no âmbito internacional, alguns problemas comuns a eles, em especial quando tratamos dos desafios da integração regional enfrentados pelos governos locais.

A principal ideia que fundamenta o último capítulo é a hipótese de que, apesar da crescente sofisticação dos canais de interlocução com o governo nacional, e o desenvolvimento de foros e associações destinadas à participação dos governos subnacionais na integração regional, a paradiplomacia dos governos locais brasileiros não se restringe a eles. Os governos subnacionais são atores que buscam o atendimento de seus interesses de acordo com suas capacidades, percepção política e conhecimento em relação às oportunidades disponíveis em âmbito internacional.

Como afirmado anteriormente, as atividades internacionais dos governos subnacionais brasileiros possuem uma reconhecidamente importante ação no âmbito do processo de integração regional do Mercosul. Essa relevância é uma das motivações da pesquisa desenvolvida. Identificar os caminhos pelos quais os governos locais brasileiros passaram a influenciar a integração entre o Brasil e seus principais parceiros do cone-sul apresenta-se como um desafio instigante. A pesquisa desenvolvida fora traçada para compreender de que forma os governos locais brasileiros podem ser reconhecidos como atores do processo de integração regional, registrando as origens e as consequências desse processo. Para tanto, não poderemos deixar de tratar da evolução do Mercosul, e do tratamento da questão subnacional no mesmo, assim como faremos rapidamente com a experiência Europeia.

O Mercosul, em seus vinte anos de existência tem sido apontado como uma caso de relativos sucesso e malogro. Ao investigarmos o passado do processo de integração, bem como às análises feitas à época de sua constituição, como a conduzida por Ricardo Seintenfus (1992), fica evidente a preocupação dos seus operadores iniciais de se evitar os erros cometidos pelos sucessivos projetos latino-americanos de integração regional, que em meio ao ambicionado ideal de integração regional, acabavam por produzir iniciativas que terminavam por não alcançar seus ousados objetivos, como foi, por exemplo, os casos da Associação Latinoamericana de Integração (ALADI) e da Comunidade Andina de Nações (ou Pacto Andino). Entretanto apresenta, também, uma série de questionamentos acerca do seu futuro, quanto aos iniciais debates acerca de seu destino ser restrito à área comercial ou não, e à possível construção de instituições supranacionais ou não.

Há no processo de integração regional iniciado na década de 1980 e conduzido durante os anos 1990 um forte viés político-econômico originário, principalmente, dos interesses de Brasil e Argentina em buscar alternativas à inserção no comércio internacional e fortalecer o processo de consolidação democrática. O projeto de integração regional promovido no cone-sul reflete por um lado uma tendência desenvolvida no plano internacional caracterizado pelo fortalecimento do projeto europeu e pela criação do NAFTA (Área de Livre-Comércio da América do Norte) (Vaz, 2002). A parceria e a conseqüente aproximação entre os dois vizinhos poderia trazer intenso intercâmbio comercial e maior força aos dois países em um cenário de fim da guerra-fria e constante questionamento das capacidades do Estado-nação na promoção do desenvolvimento econômico e bem-estar social.

O projeto mercosulino não conseguiu ainda dar origem a um processo de integração profundo o suficiente a ponto de promover a criação de um mercado comum. Não podemos negar que sua estrutura está atada ao paradigma de predominância intergovernamental, que caracteriza as experiências de integração regional latino-americanas. Entretanto, a crescente circulação de mercadorias e pessoas que se desenvolveu nesses vinte anos de Mercosul, bem como o desenvolvimento de uma incipiente integração produtiva, principalmente no vital setor automobilístico (Machado, 2006), nos leva a crer no sucesso de parte dos objetivos manifestados na origem do Mercosul.

“O protagonismo central dos governos, na definição da integração econômica como desígnio político de ambos países e na formulação dos objetivos e princípios que a orientariam, estendeu-se à arena da negociação internacional, instrumentando-a com canais e recursos diplomáticos e dando a ela conotação intergovernamental coadjuvada, em plano secundário, por outros atores das esferas política, econômica e social em cada país.” ( VAZ, 2002 pg 71)

Essa estrutura intergovernamental apresentada por Vaz, que delegaria, portanto, um papel secundário aos demais atores do processo de integração regional, pode ser apontado como um desafio aos governos subnacionais ao inserirem-se no processo. Esse intergovernamentalismo pode ser também apontado uma como limitação ao aprofundamento da integração regional, e conseqüentemente maior atuação dos governos subnacionais já que “esse estado de coisas coloca os atores internos ao processo – e dentre estes os governos subnacionais – em situação de permanente indefinição, tudo podendo voltar atrás a qualquer momento.” (Mariano e Barreto, 2004 pg 29).

A estratégia mercosulina de promover uma lenta institucionalização da integração como forma de refletir o modelo de tomada de decisão e parcimônia na criação de novos instrumentos institucionais é apontada como um importante impeditivo à participação dos governos subnacionais. Segundo Mariano e Barreto (2004) a baixa institucionalização do Mercosul limita o espaço de atuação dos governos subnacionais como atores relevantes na construção do processo de integração regional e seu processo decisório. Para os autores, mesmo em um processo marcadamente intergovernamental, a existência de instituições comunitárias permite maior permeabilidade do processo a outros atores que não os Estados.

Com o aprofundamento das relações comerciais, e a criação da institucionalidade característica do Mercado Comum do Sul, o lento, porém, importante desenvolvimento de uma agenda não-comercial passou a se manifestar de maneira significativa por obra de agentes sociais e estatais interessados em transpor a ideia de integração regional para outras áreas que não a comercial. Esse movimento teve início ainda com a integração e interlocução desenvolvida entre os sindicatos dos países do cone-sul, como veremos mais adiante, e teve prosseguimento por meio da aproximação

desenvolvida por governos locais e estaduais, organizações não-governamentais, e por burocracias estatais como agências de cooperação, empresas estatais e ministérios.

O Mercosul nasceu diante dos diferentes projetos de integração latino-americanos que o precederam, e deles buscou diferenciar-se de maneira a evitar repetir suas experiências de insucesso. Marcelo Medeiros (2008) aponta para a parcimônia adotada pelo projeto mercosulino em criar mecanismos institucionais diante da integração, como parte da experiência vivida pelo Pacto Andino, de grande número de instituições com pouca efetividade. Segundo o autor, “o Mercosul hesita em se lançar em projetos institucionais que não correspondam à real capacidade de comprometimento de seus Estados-membros”(Medeiros, 2008 p. 57).

Sendo assim, por que razão o Mercosul teria aberto espaço aos governos locais regionais e locais de seus membros para participarem de mecanismos institucionais do bloco, mesmo que caracterizadas pelo caráter consultivo?

Primeiramente, os governos subnacionais, em sua maioria, optaram por priorizar as suas atividades internacionais com os parceiros do Mercosul durante a década de 90. As razões para isso vão desde a proximidade física, um arcabouço jurídico menos problemático no desenvolvimento de parcerias internacionais, maior contato por meio de redes internacionais pré-estabelecidas e até mesmo a crença no projeto de integração mercosulina por parte dos líderes e gestores públicos. Trataremos dessa tendência mais atentamente adiante.

Outro fator está no exemplo dos atores da sociedade civil organizada, que participaram do processo de integração desde a sua concepção, em especial, os sindicatos<sup>1</sup> (Wanderley, 2007), e, obtiveram espaço semelhante por meio do Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES).

Se tomarmos, como exemplo, o caso da participação dos atores sociais organizados como sindicatos e associações patronais e posterior criação do FCES, a

---

<sup>1</sup> “No âmbito dos sindicatos, vale referência à articulação existente entre as centrais sindicais da região desde 1986, na Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), composta da CGT e CTA (Argentina), CUT, CGT e Força Sindical (Brasil), CUT (Chile), CUT (Paraguai), PIT/CNT (Uruguai). Pelo reconhecimento obtido, um dos espaços de participação tem por centro o Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES), constituído em caráter regional e com seções nacionais, reunindo empresários, trabalhadores, e, no caso brasileiro e argentino, também organizações de consumidores” (Wanderley, 2007 p.91)



iniciativa de buscar maior atuação e influência no processo de integração regional pode resultar na incorporação desses atores na esfera institucional do bloco. Essa tese é corroborada pela iniciativa de criação a rede Mercocidades no seminário “Mercosul: Oportunidades e Desafios para as Cidades” organizado pela União das Cidades Capitais Ibero-Americanas – Subregião do Cone Sul, de 1995, cujo texto final defendia a criação de uma rede de cidades dos países do Mercosul, denominada Mercocidades. No mesmo ano, firmou-se o “Compromisso de Porto Alegre” no qual os prefeitos e alcaldes<sup>2</sup> firmavam o compromisso no aprofundamento do protagonismo das localidades no processo de integração regional do Mercosul<sup>3</sup>. Essas iniciativas seriam posteriormente reconhecidas pela criação da Reunião Especializada de Municipalidades e Intendências do Mercosul, e posterior do Foro Consultivos de Municípios, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR).

Sendo assim, a iniciativa dos governos locais de buscar maior envolvimento no processo de integração regional do Mercosul e de aumentar sua influência sobre o processo foi manifesta por meio do surgimento da rede Mercocidades, inspirada no exemplo da rede Europeia Eurocidades, antes que essa participação fosse prevista pelo Estado brasileiro e pela institucionalidade do Mercosul, e em concomitância com a consolidação das atividades paradiplomáticas na maioria dos países da América do Sul, em especial Brasil e Argentina. Debateremos com maior profundidade a experiência associativista dos governos subnacionais brasileiros no segundo capítulo.

---

<sup>2</sup> Equivalente ao chefe do executivo municipal nas municipalidades de países de língua espanhola.

<sup>3</sup> Disponível em: <http://www.mercocidades.org/index.php?module=htmlpages&func=display&pid=2>, último acesso em 5 de novembro de 2009.

## CAPÍTULO 1. A PARADIPLOMACIA E A INTEGRAÇÃO REGIONAL: PERSPECTIVAS E EXPECTATIVAS

Neste primeiro capítulo o objetivo centra-se na busca pela compreensão dos laços existentes entre os processos de integração regional, mais especificamente no caso do Mercosul, e a paradiplomacia. Trataremos, em especial, daquela desenvolvida pelos governos locais. Para tanto, na primeira seção deste capítulo faremos um panorama acerca do desenvolvimento e crescente institucionalização das iniciativas paradiplomáticas nos processos de integração regional no caso europeu.

Esse debate se faz necessário para que possamos referenciar a contribuição da presente pesquisa sobre a experiência mercosulina naquela que se apresenta como a referência no tocante à integração regional, em especial no que tange à participação dos governos subnacionais. Veremos adiante, também, que a experiência Europeia tem grande influência sobre as políticas desenvolvidas no âmbito de outros processos de integração regional, inspirando movimentos, instituições, regras e mecanismos. Isso também se deu no tratamento da questão subnacional no Mercosul.

O presente capítulo é dividido em três partes: a) A paradiplomacia e a integração regional: a experiência Europeia; b) As potencialidades e expectativas para a paradiplomacia no Mercosul; c) A paradiplomacia das cidades brasileiras e as expectativas para o Mercosul. Cada uma delas correspondente a uma parte do fundamento conceitual da nossa pesquisa. Tratamos em primeiro lugar da experiência Europeia e suas contribuições conceituais, depois das potencialidades e expectativas que foram desenvolvidas sobre a contribuição da paradiplomacia no Mercosul, e por último de algumas das principais características das atividades internacionais dos governos locais brasileiros. Essa sequência nos permitirá compreender de que forma as perspectivas presentes acerca da questão subnacional na integração regional Mercosulina foram, de uma maneira geral, construídas.

Verificaremos que se desenvolveu um conjunto de ideias inspiradas pela experiência Europeia, depois, moldadas pelas potencialidades identificadas no Mercosul, e pelas características identificadas na paradiplomacia dos governos brasileiros. Essas ideias são a base para as expectativas e políticas em torno da participação dos governos locais na construção do Mercosul.

A primeira seção é dedicada a analisar as iniciativas dos governos locais e seu ativismo e de que forma esse ativismo teve sua contribuição reconhecida e incorporada pela institucionalidade da integração Europeia. Sendo assim, poderemos identificar algumas características da experiência Europeia com as quais poderemos adiante estabelecer paralelo com o processo de integração regional mercosulino no tocante ao ativismo, participação e incorporação dos governos subnacionais na integração regional.

Nesta primeira parte do capítulo debateremos também a evolução do tratamento da questão subnacional na União Europeia, de forma a compreendermos a inserção dos governos de regiões e localidades na integração regional Europeia e de que forma esses governos passaram a desenvolver importante papel no debate e formulação de agendas Europeias. Entretanto, veremos adiante que não devemos sobrevalorizar a influência e participação dos governos subnacionais. Sendo assim, também nos ateremos às suas limitações e debilidades, bem como suas frustradas expectativas de uma decisiva importância nos processo decisório europeu por parte dos governos subnacionais. Nas próximas seções e capítulos veremos que altas expectativas também foram levantadas em relação à participação dos governos subnacionais brasileiros e que elas foram, em parte, inspiradas pelas ideias em torno da paradiplomacia na União Europeia.

Na segunda seção, com base na experiência europeia, já referenciada nos primórdios da construção mercosulina como um modelo a ser observado, e até mesmo copiado, identificaremos as potencialidades e expectativas desenvolvidas em torno da atuação dos governos subnacionais no Mercosul. É importante destacar que daremos especial atenção à dimensão local, nosso objeto dentre os atores paradiplomáticos. Verificaremos algumas das ideias que justificam e promovem a participação dos governos subnacionais no processo de integração regional, que influência elas tiveram sobre essa participação e como elas se relacionam com o debate que promoveremos adiante nos capítulos seguintes.

Para tanto, na segunda seção discutiremos algumas das ideias que correlacionam a paradiplomacia com os processos de integração regional. Algumas delas como democracia, globalização e o movimento de diversificação de atores e agendas nas relações internacionais, e em especial na integração regional. Essas ideias, dentre outras, possuem a capacidade de inserir a dinâmica da questão subnacional e da paradiplomacia na construção de projetos como a UE e o Mercosul. Trataremos dessas perspectivas e de

como elas são de grande importância para fundamentar as expectativas levantadas acerca dos governos locais e regionais dentro do desenvolvimento desses projetos integracionistas tanto nas comunidades epistêmicas como nos tomadores de decisão (subnacionais, nacionais e regionais).

Na terceira seção do capítulo, trataremos, em linhas gerais, da experiência brasileira na paradiplomacia de governos locais e a correlacionaremos com as expectativas levantadas em torno da sua importância no Mercosul. Para isso nos dedicaremos a compreender um pouco melhor as origens da atuação internacional dos governos locais brasileiros de forma a apresentar de que forma essas iniciativas acabaram por desembocar na cenário atual.

É importante, no entanto, apresentarmos alguns comentários iniciais a respeito de dois imprescindíveis conceitos a serem largamente abordados e utilizados durante a dissertação: *paradiplomacia* e *governos subnacionais*.

*Paradiplomacia* trata-se de um termo cunhado com o objetivo de definir a atuação de determinados atores no plano internacional como um conjunto de ações que poderiam representar uma forma de *política externa* desenvolvida por governos, e até mesmo instituições, infranacionais. Essa sendo diferente e paralela à desenvolvida pelo Estado. A presente dissertação, como ficará evidente ao longo de seus três capítulos, não adota a perspectiva de que os governos locais e regionais estariam a desenvolver *políticas externas paralelas*, ao menos no caso brasileiro. Entretanto, devido ao fato de ser o termo mais comum na bibliografia para definir as iniciativas e atividades internacionais desses governos, o utilizaremos, mesmo mantendo ressalvas em relação à ideia de que seriam “*políticas externas paralelas*”. Sendo assim, para efeitos práticos, no presente trabalho ao tratarmos de *paradiplomacia* estaremos nos referindo às agendas, iniciativas e atividades internacionais dos governos locais e regionais, independentemente desses formularem ou não o que se poderia chamar de política externa própria.

Quanto ao termo “subnacional”, como apontado por Vigevani e Wanderley (2004), pode-se sugerir uma possível inadequação do termo, por estarmos tratando de governos “subestatais”, e não necessariamente “subnacionais”. Nesse caso, apesar de concordarmos com a ressalva feita pelos autores, nos ateremos à nomenclatura mais

utilizada na literatura para definir as instâncias governamentais *infranacionais*, no caso, *governos subnacionais*.

Sendo assim, durante a presente dissertação trataremos da paradiplomacia desenvolvida pelos governos subnacionais, ou seja, das atividades no plano internacional desenvolvidas por governos regionais e locais, em especial os governos locais brasileiros, ou prefeituras. A esta altura, vemos a necessidade de mais um esclarecimento em relação aos termos *regional* e *local*.

Ao tratarmos de *governos locais*, estaremos nos referindo ao que conhecemos no Brasil pelas Prefeituras Municipais ou seus equivalentes em outros países, como é o caso das Intendências em alguns países como Argentina e Paraguai. Já ao tratarmos de *governos regionais*, estaremos tratando dos equivalentes aos Governos Estaduais brasileiros, como Províncias e Regiões.

O termo *governos regionais* apresenta maiores questionamentos e possíveis dúvidas, pois trataremos nesta mesma dissertação de processos de *Integração Regional*, que se referem aos regionalismos estabelecidos em determinados cantos do globo e que se converteram em processos de integração comercial, econômica, política (e etc.) entre grupos de Estados, como é o caso do Mercosul. Ou seja, por vezes trataremos de *políticas regionais*, ou *integração regional*, em especial no capítulo 1, no qual estaremos tratando diretamente de políticas relacionadas aos processos de *Integração Regional*, e não aos governos estaduais e seus equivalentes.

A escolha das temáticas a serem abordadas, *Mercosul* e *paradiplomacia* e os laços entre elas a serem investigados pelo trabalho são oriundos de uma inicial curiosidade acadêmica acerca da forma pela qual os processos inseridos nessas temáticas interagiram nos últimos vinte anos, tomando-se como marco temporal do projeto mercosulino o Tratado de Assunção de 1991. Os governos subnacionais são apontados como importantes atores na construção de projetos amplos de integração regional, ideia essa confirmada pela construção de espaços institucionalizados de participação e interlocução no processo de integração regional mercosulino (REMI-Reunião Especializada de Municípios e Intendências do Mercosul/FCCR – Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do

Mercosul), a exemplo do que também o fez a União Europeia (Comitê das Regiões) desde o Tratado de Maastrich (1992).

Essa percepção deu fôlego às atividades desses governos e seu reconhecimento pelos governos nacionais dos países do Mercosul. Entretanto, a perspectiva de que a participação dos governos subnacionais no processo de integração regional pode ser capaz de gerar transformações consideráveis no processo, e que pode conferir-lhe maior profundidade por meio do seu caráter descentralizado, voluntarista e interessado é uma ideia que suscitar novos estudos, mesmo após quase vinte anos de intenso debate.

### **1.1 Paradiplomacia e Integração Regional: a experiência europeia**

O esforço de compreender a relevância e as mudanças geradas pelos governos subnacionais nos processos de integração regional não pode prescindir de uma reflexão acerca da mais relevante experiência contemporânea de projeto integracionista: a União Europeia. Não obstante seus problemas, questionamentos (internos e externos), recentes percalços e possíveis retrocessos, a experiência europeia na promoção de uma integração regional que supera a esfera comercial e intergovernamental é única na contemporaneidade. Suas invenções e mecanismos institucionais e políticos serviram de experiência a outros projetos de integração. Não nos caberá, não neste momento, avaliar a efetividade e o quão oportuno inspirar-se nessas ideias é às realidades completamente distintas, como é o caso do Mercosul, mas sim de que forma isso aconteceu.

Mas não é apenas pelo seu relativo avançado estágio de desenvolvimento que a experiência da União Europeia interessa à análise da paradiplomacia no Mercosul. A participação ativa de governos subnacionais europeus na busca pela reforma e pelo aprofundamento da integração regional, e, seu status no arranjo institucional-decisório são importantes fatores que nos levam a analisar a experiência europeia. Como dissemos anteriormente, a experiência europeia teve importante influência sobre o projeto de integração regional mercosulino, e no caso da questão subnacional essa influencia é de grande interesse ao nosso objeto de estudo.

Sendo assim, quais seriam as importantes questões a serem tratadas no tocante à experiência europeia da paradiplomacia na integração regional? Quais ideias acerca da

questão subnacional na integração regional foram desenvolvidas no âmbito da União Europeia (UE)? Qual foi o tratamento da questão subnacional na UE? Quais espaços e canais de interlocução foram conquistados pelos governos subnacionais na institucionalidade da UE? E por fim, os governos subnacionais conseguiram influenciar na formulação e no tratamento das agendas de integração?

É evidente, que motivados pela necessidade de tratar mais objetivamente do nosso objeto de pesquisa, e, de não nos perdermos em uma discussão aprofundada acerca dos dilemas europeus no tocante à integração regional e a questão subnacional, trataremos de atender a esses questionamentos de maneira breve e sucinta. O faremos de olhos voltados à necessidade de compreender como a experiência europeia pode ter influenciado a paradiplomacia no Mercosul, atendendo ao nosso principal objetivo nesta seção. Sendo assim, trataremos também das iniciativas da institucionalidade do processo de integração regional em promover a participação ativa, ou até mesmo meramente reativa, dos governos subnacionais.

Essa seção trata, portanto, de estabelecer um panorama em linhas gerais da evolução da questão subnacional na realidade europeia com especial atenção à forma como a paradiplomacia dos governos subnacionais foi institucionalizada, e até mesmo instrumentalizada, no projeto europeu. Como consequência do enfoque da pesquisa estar na atuação dos governos locais brasileiros no Mercosul, nos ateremos principalmente nas atividades dos governos locais na experiência europeia. Para tanto, faremos uma breve incursão no processo que conduziu a dimensão subnacional à agenda integracionista europeia e de que forma esse processo de inclusão trouxe posteriores desdobramentos. Dentre os desdobramentos a serem debatidos estão o ativismo dos governos locais e regionais, sua organização e sua participação ativa no processo de construção do projeto de integração europeu.

A predominância de autores brasileiros na revisão bibliográfica que faremos não é acidental, esses autores, além de nos fornecer um suficiente e razoável panorama acerca da paradiplomacia na União Europeia, representam algumas perspectivas brasileiras acerca do tema. Essa característica é de grande relevância, pois a leitura brasileira acerca da paradiplomacia europeia tem relevante importância sobre a forma como as ideias lá desenvolvidas influenciaram nas concepções que deram forma à

paradiplomacia brasileira no Mercosul. Para nossos objetivos, a perspectiva brasileira acerca do processo de integração europeia é mais relevante.

Uma primeira interessante consideração a ser feita é que a chamada *questão subnacional* surgiu nos primórdios do processo de integração regional europeia e por força e insistência dos Estados-membros. Os progressivos alargamentos promovidos na União Europeia trouxeram uma acentuação das assimetrias socioeconômicas entre estados e regiões do espaço integrado europeu. Sendo assim, gerou-se um aumento nas demandas por medidas que viessem a reduzir essas disparidades por meio da promoção do desenvolvimento das localidades e regiões menos desenvolvidas. Ou seja, ao pedir a redução das disparidades entre as regiões mais abastadas e mais pobres da Europa, os membros recém-chegados ao projeto europeu acabaram por inserir os governos dessas regiões na integração regional, já que esses passaram a ser diretamente afetados por essas medidas.

A lógica redistributiva dos dividendos econômicos da integração econômica não teria como lógica definidora os Estados mais pobres ou ricos, mas sim as regiões e espaços econômicos mais ou menos privilegiados, ou até mesmo prejudicados, no processo de integração econômica. A construção do entendimento de que um espaço integrado seria composto por regiões desiguais, e não só por países desiguais, pode ser considerada como um primeiro passo rumo à valorização da importância e da relevância das esferas infracinacionais de governo no processo.

“Subsistem disparidades socioeconómicas consideráveis entre as regiões da União. Por exemplo, o produto interno bruto (PIB) *per capita* do Luxemburgo é duas vezes mais elevado do que o da Grécia. Do mesmo modo, Hamburgo é a região mais rica da Europa, com um rendimento *per capita* quatro vezes superior ao do Alentejo. Estas disparidades entre as regiões são prejudiciais para a coesão da União.” (Disposições Gerais Sobre os Fundos Estruturais, de 21 de junho de 1999)<sup>4</sup>

Podemos verificar nas Disposições Gerais sobre os Fundos Estruturais da União Europeia uma importante confirmação acerca da relevância da questão das regiões na construção de um espaço europeu integrado. Ao afirmar que disparidades entre regiões como Hamburgo e Alentejo “são prejudiciais para a coesão da União”, bem como, o são

---

<sup>4</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/regional\\_policy/provisions\\_and\\_instruments/l60014\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/provisions_and_instruments/l60014_pt.htm), acessado pela última vez em 9 de maio de 2012.



as presentes entre os países, temos uma confirmação da ideia de “Europa das Regiões”, ou seja, de uma Europa formada pelas regiões dos seus Estados membros, e não apenas por esses últimos. Conforma-se assim, um entendimento multi-nível da integração regional.

Um dos primeiros sinais nesse sentido se deu na Conferência de Paris, de 1973, na qual os Estados-membros decidiram solicitar a criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (Feder) ao Conselho de Ministros e à Comissão Europeia. Consta que essa iniciativa deu-se principalmente por pressões de Irlanda e Itália<sup>5</sup> que ameaçaram retirar-se da conferência caso o fundo não fosse criado (STUART, 2004). É importante destacar que essa exigência deriva também do conturbado cenário econômico de crise dos anos 1970, fortemente influenciado pela crise econômica derivada do choque do petróleo, que gerou fortes demandas por investimentos em regiões mais pobres do continente, em especial na Irlanda e na Itália.

Apesar da resistência de Alemanha e França, à época considerados os “paymasters”<sup>6</sup> da integração europeia, em 1975, por força da pressão do Reino Unido, o Feder foi criado, bem como seu correspondente político: Comitê de Política Regional. Esse órgão tornou-se então o responsável por desenvolver o que se chamara de dimensão regional da integração europeia (STUART, 2004). A importância dessas transformações e do reforço institucional sofrido pela Comunidade Europeia<sup>7</sup>, ao longo dos anos 1970 e 1980, aumentou consideravelmente com o ingresso de Portugal e Espanha à comunidade devido à significativa disparidade econômica entre os países ibéricos e a maioria dos demais membros.

Até então, a questão subnacional da integração europeia fora tratada preponderantemente de maneira “top-down”<sup>8</sup>, cenário esse que tenderia à mudança

---

<sup>5</sup> A Itália, apesar de membro-fundador da Comunidade Europeia, pleiteava, assim como Reino Unido e Irlanda a criação do fundo, até mesmo por entender ser benéfico aos seus interesses vis-à-vis suas profundas disparidades internas, em especial entre as regiões do sul e do norte italianos.

<sup>6</sup> Pode-se definir como “Paymaster” aquele parceiro responsável por arcar com a maior parte dos custos políticos, econômicos e sociais no processo de integração regional. No caso europeu pode-se afirmar na preponderância de Alemanha, e, possivelmente, França na posição de “paymaster”.

<sup>7</sup> Pode-se ser chamado de “Comunidades Europeias”, pois englobava um conjunto de comunidades políticas e econômicas superpostas, a representação europeia na Organização Mundial do Comércio ainda é chamada dessa forma.

<sup>8</sup> Expressão em inglês utilizada na bibliografia para descrever processos que são desenvolvidos do topo, para a base, ou seja, que tem seu protagonismo centrado nos níveis mais altos, nesse caso nos Estados-

devido à diversos fatores, sendo dois deles de grande relevância, e portanto, subsídios à reflexão. O primeiro, o aprofundamento das instituições e políticas de convergência europeias que passaram a lentamente interferir na esfera de atuação de governos locais e regionais em alguns países da comunidade, e, portanto, ser combustível à iniciativa dos governos subnacionais na esfera regional, na busca pelo atendimento pelos seus interesses objetivos, agora diretamente afetados pelas políticas europeias.

O segundo é o processo de intensificação das atividades internacionais dos governos subnacionais europeus na esteira da intensificação das atividades paradiplomáticas no mundo ocidental, alimentadas pelos fenômenos oriundos da revolução nos transportes, comunicações e no conseqüente surgimento de novas redes de interação entre indivíduos e instituições dentro e fora dos limites nacionais.<sup>9</sup> As abordagens sobre o surgimento de novas redes é de grande utilidade para a compreensão desses movimentos.<sup>10</sup>

Essa nova fase no tratamento das questões subnacionais na integração europeia tem como marco decisivo o chamado Tratado de Maastrich<sup>11</sup> (1992), que transformou a Comunidade Europeia na contemporânea União Europeia. Essa transição não significa apenas uma mudança profunda nas instituições comunitárias e em seu processo decisório, bem como o reflexo de um novo momento na participação e no tratamento das regiões e localidades, bem como de seus respectivos governos.

O Tratado de Maastrich trouxe uma série de novidades no tocante ao tratamento da questão subnacional, sendo a principal delas a criação do Comitê das Regiões, como espaço institucionalizado de consulta da União Europeia, a exemplo do Comitê Econômico e Social. O Comitê das Regiões seria então formado por representantes de

---

membros e na institucionalidade europeia em relação à base, no caso os governos subnacionais regionais e locais.

<sup>9</sup> Alguns autores apresentam diversas motivações para o desenvolvimento e crescimento da paradiplomacia no mundo ocidental e em alguns países como o Japão. As explicações giram em torno das chamadas “ondas democráticas”, correlacionando democracia e paradiplomacia (tema que trataremos mais adiante); do processo chamado de globalização e suas diferentes interpretações; e da revolução técnico-científica da segunda metade do século XX que tornou as comunicações e o transporte a longas distâncias mais rápidos e baratos; as ideias sobre o surgimento de novas redes é de grande utilidade para a compreensão desses movimentos, trataremos delas mais adiante nas próximas seções deste capítulo e no capítulo 2, bem como nas motivações ao surgimento e intensificação da paradiplomacia.

<sup>10</sup> Trataremos delas mais adiante nas próximas seções deste capítulo e no capítulo 2, bem como o faremos quanto às motivações ao surgimento e intensificação da paradiplomacia.

<sup>11</sup> Também conhecido como “Tratado da União Europeia”

governos locais e regionais e teria o papel de promover a interlocução entre a burocracia e os principais órgãos decisórios da União Europeia e esses governos de forma a buscar o atendimento de seus interesses (STUART, 2004).

Ana Maria Stuart destaca também a importância da criação do Fundo de Coesão, que seria uma reivindicação dos países mais pobres incorporados nos anos 1980 (Grécia, Portugal e Espanha), e que “permitiu crescente influência dos governos subnacionais na formulação das políticas de desenvolvimento regional” (2004, p. 119), tendo representado, junto com os demais Fundos Estruturais<sup>12</sup>, mais de um terço do orçamento da União Europeia no final dos anos 1990.

Andrés Malamud (2011) apresenta uma importante perspectiva que nos permite compreender melhor o desenvolvimento dessas políticas de redução de disparidades entre as regiões Europeias. Segundo ele, a União Europeia (UE) definiu como estratégia para a construção de um continente integrado a *convergência*, ou seja, a construção de um continente composto por sociedades cada vez mais parecidas de forma a gerar uma comunidade Europeia. O argumento corrobora o *princípio da coesão* defendida por Jacques Delors, e incorporada pelos diferentes órgãos europeus segundo o qual os benefícios econômicos da integração deveriam ser experimentados por todas as regiões da comunidade. Essa ideia baseia-se na percepção de que todos os membros da União Europeia compartilhariam do mesmo destino, sendo assim, justificada a importância dos

---

<sup>12</sup> Os objetivos dos Fundos Estruturais definidos em 1999. “O objectivo 1 visa promover o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas, cujo PIB médio per capita é inferior a 75% da média da União Europeia. Este novo objectivo abrange igualmente as regiões ultraperiféricas (os departamentos franceses ultramarinos, os Açores, a Madeira e as ilhas Canárias), bem como as zonas abrangidas pelo antigo objectivo 6 (zonas com fraca densidade populacional), criado na sequência do Acto de Adesão da Áustria, da Finlândia e da Suécia. Tal como anteriormente, 2/3 das acções dos Fundos Estruturais são empreendidas a título do objectivo 1. Cerca de 20% da população total da União é afectada pelas medidas tomadas no âmbito deste objectivo. O [objectivo 2](#) contribui para apoiar a reconversão económica e social das zonas com dificuldades estruturais, excluindo as elegíveis para o objectivo 1. Este objectivo reúne as zonas dos antigos objectivos 2 e 5b e outras zonas confrontadas com problemas de diversificação económica. Globalmente, abrange zonas em mutação económica, zonas rurais em declínio, zonas em crise dependentes da pesca e zonas urbanas em dificuldade. 18% da população da União, no máximo, é abrangida por este objectivo. O [objectivo 3](#) reúne todas as acções a favor do desenvolvimento dos recursos humanos fora das regiões elegíveis para o objectivo 1. Este objectivo retoma os antigos objectivos 3 e 4. Constitui o quadro de referência do conjunto das medidas tomadas no âmbito do novo título relativo ao emprego do Tratado de Amsterdão e da estratégia europeia para o emprego.” Retirado e adaptado de “Disposições Gerais sobre os Fundos Estruturais” (idem 6)

Fundos Estruturais, não apenas como instrumentos de compensação financeira, mas sim como de promoção de convergência (STUART, 2004).

Malamud (2011), em sua análise acerca das bases ideacionais sobre as quais o projeto comunitário europeu desenvolveu-se, nos revela uma importante distinção entre a experiência europeia e o projeto mercosulino. Segundo ele, o segundo, ao invés de buscar uma maior *convergência* entre os povos que o compõe, buscou construir uma política de *aproximação* entre essas sociedades. Essa política teria tornado as sociedades do Mercosul mais próximas, mas não mais parecidas, o que traria uma série de dificuldades ao aprofundamento da integração regional. É importante lembrar, entretanto, as políticas de financiamento e de redução de disparidades criadas no Mercosul, que poderiam, ao seguir o exemplo europeu, negar essa premissa. Trataremos dessa questão com mais cuidado adiante nas próximas seções deste mesmo capítulo.

As evoluções trazidas ao projeto comunitário europeu com a instituição da União Europeia e seu novo tratamento da questão subnacional não podem ser tratadas, entretanto, apenas como uma mera consequência da vontade de promover uma convergência entre as populações da comunidade por parte dos Estados-membros e pela burocracia comunitária. Houve nas décadas de 1980 e 1990 uma evidente evolução das atividades dos governos subnacionais no plano internacional.

Desenvolveu-se uma crescente experiência no desenvolvimento de agendas internacionais próprias em busca de diversos possíveis interesses como: atração de investimentos e eventos, promoção turística e comercial, promoção política, pretensões autonomistas, ajuda humanitária, cooperação ao desenvolvimento, etc. Essa evolução, e outros fatores como o aumento do escopo de atuação da União Europeia sobre as políticas públicas e as crescentes interpretações sobre uma menor relevância das fronteiras nacionais presentes nos anos 1990 vieram a fundamentar as inovações institucionais, em especial o Comitê das Regiões (CR).

O Comitê das Regiões (CR) passou a conformar o espaço privilegiado de participação e articulação dos governos subnacionais na União Europeia. É importante destacar, entretanto, que apesar desse espaço ser de grande relevância a atuação subnacional no processo de integração regional essa não se concentra somente no comitê. Como demonstra Jose Blanes Sala (2004), os governos subnacionais europeus

buscam outras vias de articulação e pressão na busca pelo atendimento de seus interesses. Os governos subnacionais organizam-se em diferentes redes formais e informais, formando grupos de pressão política, reuniões e conferências temáticas. Além disso, a depender das capacidades políticas e econômicas algumas regiões estabelecem suas próprias representações frente ao parlamento e à burocracia da União Europeia de forma a monitorar e articular os temas de interesse (BLANES SALA, 2004). Há também a experiência da chamada Política Externa Federativa dos Länders alemães (KEATING, 2004), a qual nos dedicaremos com mais cuidado nas próximas seções deste mesmo capítulo e no capítulo dois.

A criação do CR trouxe grandes expectativas ao possível protagonismo da dimensão subnacional no aprofundamento de uma Europa unida e integrada. Essas expectativas condizem com o momento histórico no qual a emergência dos, a época, chamados “novos atores” animava esperanças de que os governos subnacionais alcançassem o status de atores privilegiados no processo decisório da nova Europa que se pretendia construir.

Marcelo Medeiros (2004) apresenta o debate acerca de uma possível ascensão dos governos subnacionais no jogo político europeu a partir da criação do CR e sua crescente participação nas questões relativas à integração. O ativismo dos governos subnacionais, diante de uma expectativa de valorização de suas potencialidades e de fragilidade do Estado-nação levou a considerar-se que o CR poderia paulatinamente assumir o espaço de uma terceira câmara europeia legislativa ao lado do Conselho de Ministros e do Parlamento Europeu. A ideia de tricameralismo, como se provou posteriormente, não teve os resultados esperados. Isso se deve, principalmente, à manutenção de uma forte tendência intergovernamental no processo decisório da união<sup>13</sup> e às deficiências do próprio comitê.

Um importante argumento é que o CR apresenta grandes dificuldades internas devido à sua intrínseca heterogeneidade<sup>14</sup>. Essa derivada do fato de agrupar-se não

---

<sup>13</sup> A forte tendência à manutenção do intergovernamentalismo como arranjo principal no processo decisório das mais importantes questões europeias acabou por confirmar-se pelo tratamento dado às decisões referentes ao destino da economia Europeia frente às crises de 2008 e 2010/11.

<sup>14</sup> Heterogeneidade que motivou a resistência de muitos governos regionais em aceitar a presença dos governos subnacionais na formação do comitê, posicionamento apresentado principalmente por Länders alemães, temerosos de uma possível ineficiência do CR (Medeiros, 2004). Tendência essa que se tornou parcialmente verificada.

apenas governos subnacionais de diferentes níveis como é o caso de locais e regionais, bem como, governos regionais e locais de diferentes condições em termos de autonomia político-administrativa, condições financeiras, e amplitude de agendas no mesmo comitê. Sendo assim, os governos possuem objetivos bastante distintos na sua atuação dentro do comitê. Pode-se dizer então, que não houve uma identificação de propósitos em comum pelos membros do CR, transformando a tomada de decisão demasiada lenta, dificultando a capacidade de resposta e de influência do comitê. Fenômeno que Marcelo Medeiros (2004) chama de “Histerese Política”, no qual o comitê não consegue dar respostas políticas aos desafios e questões a ele postas a tempo de seu posicionamento ter validade e relevância política.

“O Comitê das Regiões encarna, nessa arena, uma tentativa de promover uma lógica de governabilidade que privilegie a participação de atores que, comumente, encontram-se à margem do processo integrativo. Todavia, o sincretismo teleológico e a histerese política que marcam sua dinâmica de funcionamento frustram a ideia seminal de transformá-lo em terceira Câmara legislativa. Aborta-se, assim, uma via possível de institucionalização de um dos fenômenos de fragmentação que, *pari passu*, têm, acompanhado os processos de integração regional e de globalização” (MEDEIROS, p. 174 2004).

É, portanto, evidente que o próprio comitê e sua constituição compreendem em dificuldades à sua maior relevância no processo decisório. Relevância essa em torno das concepções de que o CR seria um dos canais pelos quais os governos subnacionais poderiam contribuir para maior democratização e aplicação da subsidiariedade no processo de integração regional. Evidentemente, além das proposições apresentadas por Medeiros (2004), não podemos nos esquivar de apontar que a resistência dos Estados-membros em ceder espaço a instâncias supranacionais, ou somente fora de seu controle direto, nas decisões dos rumos da União Europeia, vide o caso da relativa fragilidade do Parlamento da UE.

Considerando a importância da multiplicação de espaços de interação e representação política na União Europeia, Ana Maria Stuart (2004) debate as expectativas em torno de uma possível democratização do processo de integração regional por meio da participação dos governos subnacionais em seu processo decisório. Segundo a autora isso se daria por meio da promoção de um maior pluralismo e da aproximação da integração regional do cidadão comum.

Segundo Oswaldo D. Roque Reis (2003), em sua análise acerca da conformidade da União Europeia contemporânea com os estudos de Lipjart a respeito da democracia e sua avaliação em processos de integração regional avançados, em especial a UE, faz um interessante diagnóstico.

“Por se tratar de uma instituição de “governança multinível”, a divisão de poderes da União Europeia não segue a lógica tradicional dos Estados soberanos modernos, havendo uma dispersão de responsabilidades em várias esferas de poder” (REIS, p. 285 2003)

O autor apresenta assim que o sistema decisório europeu tornou-se profundamente complexo, apesar de fortes tonalidades intergovernamentais por meio do Conselho de Ministros e de inspiração parlamentar por meio do Parlamento Europeu<sup>15</sup>. Ao apresentar essa diversificação, o autor inclui também, a presença de mais níveis de poder que não a intergovernamental e supranacional. A governança multinível debatida pelo autor seria uma das raízes de uma maior democratização da União Europeia por meio do estabelecimento de um mais apurado accountability<sup>16</sup>.

“Um processo decisório ‘multi-nível’, em parte supranacional, em parte intergovernamental, ou mesmo infranacional, resulta em uma ‘engenharia institucional’, distinta e aparentemente contraditória à compreensão ‘Parlamentar’ de Lipjart sobre as instituições de governo da União Europeia” (REIS, p. 286 2003)

A contribuição de Reis nos ajuda a compreender a tênue diferença entre o reconhecimento e compreensão da atuação e influência dos governos subnacionais no processo de integração regional e a sua possível ascensão à terceira força legislativa dentro da institucionalidade da União Europeia. Apesar da segunda expectativa não corresponder à realidade, é inegável que os governos subnacionais conquistaram importantes avanços em torno de suas competências e instrumentos de ação e influência dentro da UE. Uma das mais interessantes é quanto à extensão do conceito de

<sup>15</sup> O autor aponta, porém, para alguns traços de parlamentares no funcionamento interno do Conselho e Ministros, e até mesmo da Comissão Europeia. Assim, corroborando, em parte, com a proposição de Lipjart de que a União Europeia caminhava para um sistema parlamentarista, no qual o Conselho de Ministros seria a câmara alta e o parlamento a câmara baixa.

<sup>16</sup> “Buscando o significado da palavra *accountability* em dicionários, justamente para apreender com maior precisão o que o termo significa em inglês e como tem sido traduzido para o português, constatou-se que o significado do conceito envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo.” (PRADO e SACRAMENTO, p. 1364)

subsidiariedade aos governos subnacionais, que incluiu esses governos em definitivo no esquema da integração regional.

O conceito de subsidiariedade, que inicialmente seria apenas aplicável aos Estados-membros, acabou por tornar-se como uma bandeira dos governos subnacionais, a ponto do CR se autodenominar “guardião” deste desde o tratado de Maastrich. Com a criação do CR, a reinterpretação do conceito passou a ser um objetivo declarado dos governos subnacionais, que só seria alcançado com o Tratado de Lisboa, de 2009. Mas do que se trata esse princípio?

De acordo com Ana Maria Stuart (2004) o conceito estaria apoiado na proposição de que uma comunidade maior deve dar suporte e estímulo ao fortalecimento de comunidades menores dentro daquela. Entretanto, a autora aponta que mais contemporaneamente diante do Direito Público, o conceito seria entendido como vinculado à repartição entre diferentes âmbitos de competências e/ou atribuições<sup>17</sup>.

“Essa interpretação é a que levou o princípio de subsidiariedade ao Tratado da União Europeia e a que leva o Comitê das Regiões a defender sua aplicação não restrita à esfera da relação dos Estados membros com a União, mas também à relação dos Estados com suas regiões, comunidades e municípios” (STUART, p. 125, 2004).

Segundo o CR, em declaração de 1995, “O princípio de subsidiariedade implica que as autoridades públicas não devem agir quando essa ação possa ser realizada adequada e efetivamente pelos cidadãos” (STUART, 2004). Desde o início de sua atuação, o CR buscou fortalecer a autonomia e a influência dos governos subnacionais por meio da extensão do conceito de subsidiariedade (antes aplicável somente ao nível dos Estados-membros) às regiões e localidades. Essa extensão estaria atrelada à dotação dos governos subnacionais da capacidade de recorrer ao Tribunal de Justiça Europeu, em caso de descumprimento do mesmo por parte das instituições Europeias ou dos governos nacionais.

---

<sup>17</sup> Ana Maria Stuart (2004) faz uma interessante referência direta ao trabalho de Fausto Quadros que desenvolve melhor essa proposição. “Parece não ser possível negar-se, atendendo às próprias raízes do seu conceito na História, que o princípio de subsidiariedade vem a levar a cabo uma repartição de atribuições entre a comunidade maior e a comunidade menor, ou nas comunidades menores, das funções da comunidade maior. (...) Assim entendido, o princípio de subsidiariedade é, desde logo, um princípio fundamental da Ordem Jurídica do moderno Estado Social de Direito (...). (1995, PP. 17-18 apud Stuart, p.125 2004)



Estender o princípio da subsidiariedade aos governos subnacionais representou uma importante vitória a esses, de forma que de fato os fortaleceu no processo de integração regional. Os poderes conquistados pelo CR desde sua criação são uma demonstração da relevância de sua intensa articulação política, em especial das regiões mais ricas e autônomas e das localidades de maior projeção. Como dissemos anteriormente, as atividades desenvolvidas por esses governos escapam às atividades voltadas ao CR, tendo esse como a sua mais importante expressão política dentro da institucionalidade Europeia.

Uma das mais interessantes contribuições dos governos subnacionais, em especial as localidades, nas atividades relacionadas à União Europeia é a sua contribuição no desenvolvimento da Urb-al<sup>18</sup>. O programa consiste em um programa de cooperação entre governos infranacionais de países de ambas as regiões.

“Urb-Al plays a leading role in the strengthening of the relations between the members of the European Union and the 18 Latin America countries by encouraging direct experience exchange between territorial representatives and technicians of both continents.

During the last 10 years, almost 40 international meetings were organised, bringing together on the whole more than 10,000 people.”<sup>19</sup> (Urbal Regional Aid Cooperation, 2012)<sup>20</sup>

As atividades desenvolvidas por esses no âmbito regional, e suas formas de institucionalização como a Eurocidades e a participação em foros globais como a CGLU (Cidades e Governos Locais Unidos) e ONU (Organização das Nações Unidas)<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> “The objective of the Urb-Al programme of the European Union, is to develop networks of decentralised cooperation between local authorities on concrete topics and problems of urban local development. Launched in 1995, Urb-Al has already brought together more than 680 local authorities around projects affecting topics as various as drug, environment, citizen participation, poverty alleviation, transport, safety, town planning, economic development, the information society or democracy.”  
[http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index_en.htm). Último acesso 09 de abril de 2012. Última visualização em 17 de fevereiro de 2012.

<sup>19</sup>“Urb-al desempenha um papel de liderança no fortalecimento das relações entre os membros da União Europeia e os dezoito países latino-americanos encorajando a experiência do intercâmbio direto entre representantes de territórios de ambos os continentes” (tradução nossa)

<sup>20</sup> [http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index_en.htm) último acesso 09 de abril de 2012. Última visualização em 17 de fevereiro de 2012.

<sup>21</sup> Apesar de não serem diretamente ligados à atuação dos governos locais no processo de integração regional europeu, as participações e iniciativas europeias na CGLU e na ONU são de grande importância para compreendermos a amplitude e a diversidade de agenda da paradiplomacia europeia.

As iniciativas no sentido de construir um associativismo datam da década de 1950, com a criação do Conselho Europeu de Municipalidades (1951). O amplo associativismo faz da região a que mais concentra associações de localidades e regiões no mundo, realidade essa revelada pelo fato de sediar 80% (oitenta por cento) das associações deste tipo filiadas a Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), mais importante e abrangente organização internacional de governos subnacionais.

A contribuição europeia à CGLU é fundamental ao passo que boa parte dos mais importantes e mais ativos governos locais da associação são do continente. O histórico da indispensável contribuição europeia aos principais movimentos ligados ao desenvolvimento e difusão de práticas e mecanismos de atuação internacional de governos subnacionais. Um símbolo dessa relevância é o fato de a sede da CGLU ser na cidade de Barcelona. O reconhecidamente ativo governo de Barcelona no campo da paradiplomacia e seu suporte e interesse no desenvolvimento do ativismo dos governos locais no plano internacional.

Importante destacar a importância da CGLU como espaço de contato e interação entre governos locais das mais diferentes e distantes regiões do globo, em especial, dos maiores e mais ricos governos. Dentre essa interação, nos interessa a aproximação entre governos brasileiros e europeus, como demonstra a parceria entre os governos locais de Paris (França) e de São Paulo (São Paulo, Brasil) na presidência conjunta da organização durante o governo Marta Suplicy (2001-2004) na prefeitura paulistana.

Ao tratarmos ainda de associativismo, os governos subnacionais europeus, em especial as cidades, ainda possuem a importante iniciativa denominada Eurocidades. A associação que reúne 140 grandes cidades europeias com o objetivo declarado de influenciar e agir em conjunto à UE em temáticas de interesse do cotidiano dos cidadãos europeus. A organização foi fundada em 1986, por seis grandes cidades europeias: Barcelona (Catalunha, Espanha), Birmingham (Reino Unido), Frankfurt (Alemanha), Lyon (França), Milão (Itália) e Roterdã (Países Baixos). Interessante notar que são cidades grandes, apesar de nenhuma delas ser capital nacional, de seis dos mais importantes membros da Comunidade Europeia em meados dos anos 1980.

Sendo assim, podemos apontar a Eurocidades como uma grande organização de governos locais ou municipais de grande porte e condições de desenvolver agendas de

relevância no plano da integração regional. Atualmente, organização baseia-se em três principais temas: Clima, Economia e Inclusão. Podemos considerar que proposta inicial o formato da Eurocidades teve influência sobre a rede que conhecemos como Mercocidades, como veremos adiante.

Como bem destacado por Vanessa Marx (2006) ao debater a importância da atuação dos governos locais em redes, esses podem transcender as tradicionais fronteiras do Estado-nação para buscar soluções aos seus desafios locais, solucionando-os em rede. A análise da autora sobre a atuação de Barcelona no plano internacional nos dá algumas indicações interessantes acerca da estratégia de ação internacional da cidade e da Eurocidades.

Segundo a autora a estratégia do governo local de dar ênfase na dimensão institucional das atividades internacionais, de forma a transformar esses governos em interlocutores da institucionalidade europeia e da ONU. Ou seja, o governo local estaria direcionado a buscar um reforço de sua influência internacional ao buscar converter-se em um interlocutor das organizações internacionais da contemporaneidade mais relevantes às questões da cidade.

Para tanto, a criação da Eurocidades e da CGLU foi fundamental. A primeira permitiu aos governos locais um espaço institucionalizado de articulação e contato que os permita influir no processo decisório europeu de forma a reivindicar a criação e a melhor formatação das políticas da UE em assuntos de interesse direto às cidades. O segundo foi fundamental ao passo que permitiu aos governos locais demonstrar sua capacidade de mobilização e de organização, ao passo que esse movimento acabou por dar resultados no sentido de tornar esses governos, por meio da CGLU e da Cities Alliance<sup>22</sup>, um interlocutor das Nações Unidas (ONU), e, também da UE.

O pioneirismo europeu no tratamento dos governos subnacionais como objeto, e posteriormente, atores do processo de integração regional é de grande importância para o nosso debate acerca da experiência mercosulina em buscar fazer o mesmo. Podemos resumir a questão da paradiplomacia na integração europeia pelos seguintes tópicos que

---

<sup>22</sup> Organização criada para o combate à pobreza e desigualdade social no mundo em desenvolvimento, formada pelas redes globais de cidades CGLU e Metropolis, governos nacionais, organizações não-governamentais, e organismos internacionais multilaterais como ONU, EU e Banco Mundial. Fonte: <http://www.citiesalliance.org/ca/about-cities-alliance> Último acesso em 09 de março de 2012.

debateremos: a) tratamento da questão das disparidades entre regiões de diferentes países; b) o associativismo dos governos subnacionais; c) a institucionalização de comitês e espaços de interlocução dentro do processo de integração regional; d) e a atuação dos governos subnacionais por meio de diferentes canais de interlocução e desenvolvimento de políticas internacionais.

Todos esses processos que deram forma à experiência europeia tiveram importante influência na experiência mercosulina. Isso se dá seja por coincidência motivada por um cenário internacional favorável e políticas de integração regional nas duas experiências, seja pelo fato de os desenvolvimentos do processo de integração regional europeu servir de modelo (ou ao menos inspiração) às iniciativas sul-americanas. É evidente e imprescindível destacar que por mais que os processos possam ser aproximados em termos de categorização eles são profundamente distintos. É isso que começaremos a verificar adiante quando debateremos as expectativas desenvolvidas em torno das potencialidades identificadas na ação internacional da paradiplomacia no Mercosul.

## **1.2 As potencialidades e as expectativas para a paradiplomacia no Mercosul**

Tratar das potencialidades, e expectativas delas derivadas para a atuação internacional de governos subnacionais na integração regional mercosulina, é um exercício de revisão sobre o que se poderia esperar da paradiplomacia como fator transformador do Mercosul. Não nos ateremos nesta seção a avaliar o quão factíveis ou realizáveis tais expectativas são, mas sim sua capacidade de influenciar a realidade e moldar a ação política dos mais diversos atores na construção do Mercosul.

A análise da viabilidade e da aplicação das ideias que fundamentam a atuação dos governos subnacionais no processo de integração regional será objeto dos capítulos 2 (dois) e 3 (três), nos quais nos dedicaremos, respectivamente a investigar o associativismo dos governos locais e a institucionalização nos níveis nacional e regional (Mercosul), e à experiência dos governos locais brasileiros na promoção de atividades correlatas à integração regional fora das esferas institucionalizadas pelo Mercosul e pelo Estado-nacional.

A presente seção dedica-se, portanto, a um mergulho nas ideias que fundamentam e inspiram as expectativas acerca da paradiplomacia na integração regional, em especial, dos governos locais brasileiros no Mercosul. É evidente que ao trazermos o debate acerca da profundidade e difusão dessas perspectivas não poderemos deixar de relatar algumas iniciativas que tenham correspondência com elas, nem deixar de avaliar o quão relevantes essas iniciativas se tornaram.

Para a avaliação proposta, já colhemos algumas pistas da primeira seção deste capítulo. Como debatemos anteriormente, a experiência europeia é inegavelmente influente sobre a forma como concebemos a integração regional e como essa é projetada pelos atores políticos. Ou seja, a experiência europeia, seus conceitos, princípios, práticas e instituições influenciam o que se projeta nos demais processos de integração regional, seja pela sua antecedência, pioneirismo ou sofisticação. Com o Mercosul não poderia ser diferente.

Não podemos negar as semelhanças formais entre instituições de relevância no processo de integração regional, e, objetos de nosso estudo, como as redes Eurocidades e Mercocidades, e os comitês como o Comitê das Regiões (CR) europeu e o Foro Consultivo de Cidades e Regiões (FCCR) mercosulino. As aproximações não estão apenas nas denominações e em suas constituições formais, mas também em outras semelhanças no tocante a sua organização, origem e objetivos. Trataremos mais profundamente desses órgãos mais adiante. Antes, trataremos de algumas ideias que procuram justificar e fundamentar a importância da paradiplomacia, e, em especial no Mercosul.

Uma das mais interessantes e difundidas ideias acerca da importância dos governos subnacionais no processo de integração regional é de promoção da democracia. Em um panorama no qual predomina o modelo de democracia liberal dentre os países membros dos processos de integração regional, em especial nos casos europeu e mercosulino, contando inclusive com padrões e regras institucionalizadas no sentido de garantir essa predominância por meio de instrumentos legais. Podemos citar aqui a Cláusula Democrática do Mercosul<sup>23</sup> como um exemplo desta realidade.

---

<sup>23</sup> Cláusula democrática

A proposta apresentada na primeira seção a respeito da importância dos governos subnacionais como instrumentos de democratização da integração Europeia, não difere do que Karina Pasquariello Mariano, Marcelo Mariano e Gustavo Tessari (2008) apontam como a adequada contribuição da teoria neofuncionalista à compreensão da importância dos governos subnacionais à democratização, governança multi-level e inserção de atores não centrais na integração mercosulina. Outro conceito importante é a ideia de accountability vertical e horizontal a ser desempenhado pela esfera subnacional frente ao projeto de integração e ao poder decisório dominante dos Estados-nação (Medeiros, 2008).

Outros importantes argumentos são os princípios de subsidiariedade e proximidade, também utilizados para debater o caso europeu, que representam partes consideráveis do argumento sobre a importância dos governos subnacionais na integração regional. O que não podemos perder de vista é que todos esses argumentos estão interligados e fazem parte de uma concepção de maior democratização da integração e de seu aprofundamento.

Ao lado da democratização, há outras duas dimensões conceituais que abordaremos nesta seção. A primeira diz respeito à influência do aclamado protagonismo dos governos subnacionais como um dos “novos atores”<sup>24</sup> nas relações internacionais, e portanto, responsáveis pela alteração na governança e na dinâmica das relações internacionais, derivadas da revalorização do local frente ao fenômeno da globalização e do enfraquecimento das noções de Estado-nação e das tradicionais fronteiras nacionais.

A segunda diz respeito à expansão da agenda de integração por meio da influência e participação dos governos subnacionais. Esses, ao buscarem o atendimento de seus interesses, propõem novas agendas aos debates em torno do aprofundamento da integração regional, podendo gerar possíveis alterações de escopo e abrangência.

---

<sup>24</sup> Apesar da comum denominação os chamados “novos atores”, não são necessariamente estreates nas relações internacionais. Os governos subnacionais, por exemplo, são atores de relevância de longa data.

### 1.2.1 Os governos subnacionais como protagonistas

Como ponto de partida para o debate dessas expectativas, faz-se adequado as percepções fundadas na compreensão desses atores como novos protagonistas das relações internacionais, e por consequência, dos processos de integração regional. Uma das proposições seria a de que os governos subnacionais assumiriam parte do espaço proporcionado pelo enfraquecimento do Estado-nação diante do processo de globalização.

“Em um ambiente de crescente interdependência, a progressiva diminuição da capacidade do Estado-nação de suprir as necessidades dos seus cidadãos, em decorrência das pressões que sofre no contexto globalizado, está intimamente ligado ao movimento de ascensão dos governos subnacionais como gestores de suas relações internacionais” (BARRETO, VIGEVANI, p. 58, 2008).

O fenômeno da globalização tem fundamentado perspectivas a respeito de uma maior relevância das políticas locais no sentido de promover seus objetivos em um cenário de melhor e maior acesso às tecnologias de comunicação, transportes e informação. É evidente que essas tecnologias trouxeram maiores facilidades à administração pública e facilitaram o desenvolvimento de políticas orientadas ao exterior, mas essa é apenas a face mais óbvia da nova realidade globalizada.

Entende-se que os governos subnacionais estejam imbuídos de crescentes responsabilidades, originadas da perspectiva em que haveria uma redução das capacidades dos governos nacionais em atender às demandas das populações. Essas responsabilidades também seriam derivadas da percepção de que esses governos subnacionais estariam cada vez mais suscetíveis a efeitos trazidos pela globalização econômica e pela intensificação das relações transnacionais (BARRETO e VIGEVANI, 2008).

Espera-se, portanto, que os governos subnacionais desenvolvam suas políticas de olhos voltados à possibilidade de atender aos seus objetivos locais no espaço transnacional. No caso brasileiro, existem outros fatores que influenciaram de maneira decisiva o crescimento considerável das atividades paradiplomáticas a partir dos anos 1980, como a descentralização do Estado brasileiro, a democratização, a difusão de novas práticas, tecnologias e ferramentas na administração pública e as políticas do

processo de reforma do Estado. Sobre esse fenômeno, trataremos adiante, nas próximas seções.

Ainda no tocante aos efeitos da chamada globalização e dos novos desafios apresentados aos governos subnacionais, chama-nos atenção o argumento relativo ao processo de globalização econômica e todas suas alterações no tocante a redistribuição e divisão das cadeias produtivas e reengenharia da produção e do comércio internacional. Nesse cenário os governos subnacionais teriam um novo papel a desempenhar: garantir os interesses econômicos de suas localidades e regiões. O argumento reforçado por autores como Keating (2004), O'Hare (1993), Barreto e Vigevani (2008), Medeiros (2003), Barreto e Mariano (2004), Wanderley (2008), Marx (2008). Os autores apresentam a importância das políticas desenvolvidas em âmbito subnacional na busca pelos seus interesses comerciais, pela atração de investimentos, promoção ao desenvolvimento, dentre outras agendas.

A presente dissertação coaduna com a proposição de Keating (2004) de que cada governo subnacional possui interesses particulares para se lançar às atividades no plano internacional. O autor as divide em três amplos escopos nos quais estariam inseridos esses interesses: econômico, político e cultural. Essa divisão nos parece de grande valia ao passo que nos permite agrupar grande parte das atividades internacionais dos governos subnacionais no plano internacional. Não consideramos, entretanto, de todo adequada para enquadrar os perfis brasileiros de atuação internacional no plano internacional, cuja contribuição de Nunes e Salomón (2007) nos parece mais próxima da realidade. Na análise das autoras sobre a experiência para diplomática do governo gaúcho, apresentam-se como áreas principais a promoção econômica, a cooperação técnica, a cooperação política e a integração regional.

A contribuição de Keating (2004) centra-se na importância das novas dinâmicas comerciais e econômicas, as apresentando como fundamentais à reorganização da política internacional no sentido de dar maior protagonismo aos governos subnacionais, incluindo-se aí os processos de integração regional. O autor destaca também a limitação do poder do Estado e do conceito de soberania e a revalorização do local por meio de uma reformulação da noção de territorialidade como fundamentais para explicar esse novo protagonismo dos governos subnacionais.



O protagonismo dos governos subnacionais, de acordo com o autor, estaria também fundamentado na crescente agenda internacional que abarca temas diretamente ligados às atividades tradicionalmente desempenhadas pelos governos subnacionais.

Muchas de tales cuestiones afectan a temas que son responsabilidad de gobiernos subestatales o que tienen una incidencia particular en ámbitos específicos, empujando por ello a las regiones a pasar al escenario internacional<sup>25</sup> (KEATING, 2004, p. 50)

Sendo assim, para o autor há a necessidade de compreender-se a entrada dos governos subnacionais como um ator de crescente presença nas relações internacionais como consequência das novas agendas, da redefinição do papel do Estado-nação e da reformulação da perspectiva de territorialidade. Novas agendas essas que discutiremos mais atentamente adiante.

Keating (2004) também destaca a importância dos governos subnacionais como promotores do desenvolvimento econômico diante dos novos desafios impostos pela economia globalizada e pelas limitações e inadequações do Estado para lidar com eles. Ou seja, na ausência de condições por parte do Estado-nação para lidar com as questões concernentes ao desenvolvimento econômico na contemporaneidade, os governos subnacionais passam a desenvolver políticas voltadas a esse desafio. Para nós, o mais relevante está na avaliação do autor de que os novos desafios econômicos e as novas agendas acabam por instar os governos subnacionais ao plano internacional.

Devemos lembrar que o objeto do autor são as regiões, e não as localidades. Entretanto, seus argumentos e suas avaliações, como veremos adiante, são condizentes com a avaliação que faremos acerca dos governos locais no processo de integração regional do Mercosul. Como veremos adiante, as novas agendas e os desafios do desenvolvimento são importantes motivadores à paradiplomacia dos governos locais brasileiros. Temos, entretanto, que diferenciar nossa avaliação da do autor no que diz respeito ao possível declínio do Estado-nação como instituição.

Como dissemos anteriormente, concordamos com o diagnóstico de Barreto e Vigevani (2008), que a paradiplomacia apresenta-se como um aspecto ao qual o Estado

---

<sup>25</sup> “Muitas dessas questões afetam temas que são de responsabilidade de governos subnacionais ou que incidem em âmbitos específicos, assim levando as regiões ao palco internacional” (tradução livre).

passa a adaptar-se, dentre outros de nossa contemporaneidade. E que a paradiplomacia no caso brasileiro tem muito mais a contribuir com o governo federal no desenvolvimento de sua política externa do que a rivalizar com o mesmo ou suplantá-lo. Podemos atribuir essas diferenças de avaliação em decorrência do fato do autor ter como base a experiência europeia, mais especificamente espanhola, na qual a paradiplomacia é utilizada como instrumento de reafirmação de identidades nacionais de regiões como a Catalunha e o País Basco. Entretanto, os fatores sistêmicos, por assim dizer, como as novas agendas e a globalização econômica estão presentes tanto no objeto de estudo do autor quando do nosso.

Barreto e Mariano (2004) destacam a importância do processo no qual os governos nacionais perdem sua capacidade de serem responsáveis pela indução do desenvolvimento econômico a partir dos anos 1990. Essa tendência se agrava com o processo de globalização econômica e as transformações econômicas pelas quais o Brasil, em especial, passa a partir do final do século vinte. Diante dessa realidade, os governos subnacionais, tanto em nível local quanto regional, tenderiam a assumir parte dessa responsabilidade.

“Ante o novo imperativo da competitividade e da inserção nos espaços econômicos globais, os governos subnacionais são induzidos a desenvolver um novo tipo de protagonismo, conjugando estratégias e iniciativas diferenciadas” (BARRETO E MARIANO, p. 22 2004)

Para os autores, as responsabilidades dos governos subnacionais na contemporaneidade os levaria a desenvolver políticas para a atração de investimentos, modernização de infraestrutura, governabilidade, integração social e promoção da qualidade de vida dos cidadãos. Os autores enfatizam ainda, o fato de que para os países em desenvolvimento latino-americanos ainda possuem desafios adicionais ao do desenvolvimento econômico, social e sustentável, que seriam a “garantia de condições mínimas de emprego e de estabilidade social necessárias à institucionalização da democracia” (BARRETO, MARIANO, p. 22 2004).

Barreto e Vigevani (2008) ainda destacam a importância dos efeitos políticos e sociais do processo de globalização que tornaram as fronteiras mais permeáveis e o exercício da soberania por parte do Estado mais restrita. Os autores o fazem por meio do debate acerca da perspectiva de que há de fato uma crise no Estado, porém com

consequências menos drásticas e fatalistas dos que as previstas por atores como Ohmae (1993) no seu livro “O fim do Estado Nação”. Para os autores, o Estado estaria caminhando para um modelo ainda não completamente delineado, mas articulado de uma nova forma o que o permitira reagir de maneira mais favorável aos efeitos da globalização. Neste novo modelo, a paradiplomacia seria um fator primordial, e, como veremos mais adiante no capítulo três, a adaptação do Estado brasileiro a essa nova realidade passa pela paradiplomacia nas relações internacionais brasileiras, em especial na integração regional.

Ohmae (1993) apresenta o peculiar exemplo das regiões chinesas onde estão localizadas as Zonas Econômicas Especiais, que teria uma ação externa independente na busca por investimentos e mercados para os seus produtos. O caso da paradiplomacia na China, entretanto, é bastante específico devido às características únicas como o regime político não democrático.

A perspectiva do autor de que os governos subnacionais estariam imbuídos de maior responsabilidade na promoção do desenvolvimento econômico de suas respectivas localidades e regiões possui forte apelo entre os gestores públicos e parte dos estudiosos. Isso se daria pelo fato do espaço econômico não estar mais atrelado ao Estado Nação. Pelo contrário, atuação do Estado estaria direcionada à regulação mínima necessária dos espaços econômicos por meio dos diferentes níveis de governos articulados com parceiros independentemente dos limites das fronteiras nacionais. A perspectiva de que os governos subnacionais articular-se-iam com seus pares do outro lado da fronteira na gestão e na promoção do desenvolvimento de determinados espaços econômicos é fundamental para a nossa análise acerca da importância desses governos na integração regional.

A proposição de Barreto e Vigevani de 2008 vem reafirmar o apontado na contribuição de Barreto e Mariano (2004), ao apresentar que a adaptação dos governos locais, e sua inserção no plano internacional estão ligadas às novas responsabilidades por eles assumidas no sentido de ocupar o vácuo deixado pela tradicional ação do governo central.

Luís Wanderley (2008) traz uma importante contribuição ao debater a importância dos governos locais em um panorama no qual a globalização e suas

assimetrias demandam dos governos subnacionais, em especial as cidades uma ação no sentido de se atualizar e colher frutos deste processo. O autor apresenta uma crítica a que chama de cidade-empresa que corresponde à compreensão de que o governo local deva buscar uma aliança com agentes privados no sentido de promover os melhores ganhos econômicos possíveis na localidade. A cidade-empresa ainda seria adaptar o governo local aos paradigmas da administração privada por meio da busca pela qualidade, eficiência na realocação do espaço urbano à atividade econômica.

O autor destaca, portanto a ideia de que diante do processo de globalização econômica os governos locais passam a desempenhar um papel de grande relevância como atores de uma reestruturação econômica no sentido de capacitá-la a disputar por investimentos e renda. Seria de olho nessa realidade que os governos locais contemporâneos estariam se organizando. Essa reflexão, crítica a esse modelo de cidade-empresa, que instrumentalizaria o governo local na busca pelo desenvolvimento econômico, no leva a um questionamento: estariam os governos locais do MERCOSUL agindo desta forma? Estariam eles, dentro do espaço regional, trabalhando na atração de investimentos e garantias ao desenvolvimento econômico? Buscaremos responder a essas perguntas mais adiante nos próximos capítulos.

Vanessa Marx (2008) também apresenta uma perspectiva na qual as cidades ganham crescente relevância econômica internacional, A autora, em seu estudo acerca da experiência de Barcelona (Espanha) debate a forma como os governos locais adentram no plano internacional em busca de investimentos, eventos e negócios em geral. Segundo a autora, os governos locais desenham estratégias de desenvolvimento voltadas às oportunidades internacionais, competindo com outras cidades e atores. De acordo com seu estudo, as chamadas cidades globais<sup>26</sup> atuam no plano internacional no sentido de promover investimentos e negócios e de tomar parte da governança global emergente, apesar das limitações legais e da atuação do Estado-nação (2008).

Para Luís Wanderley (2006), a cidade de São Paulo teria condições de se tornar algo próximo de uma cidade global no futuro, apesar de ainda não reunir as condições necessárias para tal. Grandes cidades de alta influência sobre os destinos da economia

---

<sup>26</sup> Conceito definido por Saskia Sassen (1991) acerca da emergência de cidades como Londres, Tóquio e Nova Iorque como polos de decisão e comando da economia internacional. Podemos relacionar essa percepção às correntes de estudos ligadas aos efeitos da globalização, característicos dos anos 1990.

internacional, sede de grandes conglomerados econômicos, em especial, dos setores intensivos em alta-tecnologia. Essa percepção posicionaria São Paulo como uma forte candidata à no futuro ocupar o espaço de cidade global dentre as metrópoles mercosulinas.

Entretanto, nos parece que a categoria de cidade-global tem sua principal influência na forma como essas metrópoles projetam sua autoimagem e a percepção acerca da capacidade e extensão de seus próprios interesses. Ou seja, são categorias mais relevantes para entendermos o perfil de atuação de determinadas metrópoles do que para o movimento da paradiplomacia na integração regional como um processo.

Como veremos adiante, o entrelaçamento de diversos atores e agendas é cada vez mais comum nas décadas de 1990 e 2000. Ou seja, os governos subnacionais ao tratarem de questões locais, dentre elas as correlatas ao desenvolvimento, acabam por levar consigo diversos atores como empresas privadas, organizações não-governamentais, instituições educacionais. Essa fluidez na agregação de novos atores e agendas é um dos mais interessantes aspectos da participação dos governos locais no plano internacional, e, em especial na integração regional.

É possível apontar como sinal do protagonismo dos governos subnacionais a sua alta capacidade de associativismo representado por redes de cidades como a CGLU, Eurocidades, Mercocidades, entre outras (PASQUARIELLO MARIANO, MARIANO E TESSARI, 2008). Os autores ainda apontam a importância econômica de cidades asiáticas como Bangcoc, Hong-Kong e Seul como outro sinal de protagonismo. A esses exemplos podemos adicionar o caso de Macau e de outras regiões e localidades chinesas empenhadas em promover o desenvolvimento econômico e importantes parcerias comerciais e de investimentos com parceiros de diversos países, incluindo-se aí o Brasil e seus sócios do Mercosul.

Medeiros (2003) traz uma perspectiva segundo a qual, a decadência do modelo de Estado-nação tradicional como um processo que acabaria por desembocar na construção de espaços regionalizados que funcionam como catalisadores da inserção internacional desses atores no sistema internacional.

“As sociedades nacionais procuram reduzir o impacto do fenômeno da globalização através do reforço dos espaços

integrados, que devem assumir, doravante, um papel reivindicado outrora pelos Estados nacionais, estes se encontrando, na realidade, ultrapassados por uma construção econômica indo além de suas fronteiras” (p. 142, 2003).

As altas expectativas levantadas por essa proposição acabam por esbarrar no lento e difícil avanço dos processos de integração regional, ainda mais se considerarmos a realidade mercosulina. O autor ainda faz um questionamento no tocante à redução das disparidades e redistribuição das vantagens nos espaços integrados, em especial nos níveis regionais e locais.

O debate acerca da promoção da redução das desigualdades fora abordado, na seção anterior, ao discutirmos as origens da questão subnacional no processo de integração regional europeu. O autor corrobora com a tese de que a busca pela redução das disparidades entre diferentes regiões de um mesmo espaço integrado de um processo de integração regional seria um dos fatores que promoveriam a entrada desses atores no plano internacional, em especial na integração regional. Sendo assim, os governos subnacionais atuariam no sentido de atrair recursos e influenciar a agenda da integração regional no sentido de promover políticas de redução de disparidades, como os fundos estruturais da União Europeia.

Marcelo Medeiros (2008) ao fazer seu trabalho acerca da redução das capacidades do Estado e da lógica distributiva nos processos de integração regional, em especial União Europeia e Mercosul, nos traz a um dos mais importantes fatores em direção às expectativas e potencialidades da integração regional, a influência na agenda de integração regional.

O autor aponta para a importância dos governos subnacionais no debate em torno das políticas de redução de disparidades da União Europeia por meio do Comitê das Regiões. É importante destacar, que bem como discutimos anteriormente, esse não é o único canal pelo qual os governos subnacionais europeus buscam influir na construção dos mecanismos de integração regional.

No caso do Mercosul, o autor aponta a importância da rede de governos regionais CRECENEA/CODESUL, à qual podemos adicionar o FCCR, que possui como um de seus objetivos debater e propor políticas à redução das disparidades entre as regiões e localidades mercosulinas.

Como já adiantamos de acordo com o argumento de Keating (2004), o protagonismo e as novas agendas são fundamentais para o entendimento dos governos locais como peças chave do processo de integração regional mercosulina. Mas o que queremos dizer com “protagonismo”, e com “novas agendas”? Afinal as duas expressões podem parecer quase retóricas se colocadas como categorias pré-estabelecidas às quais a paradiplomacia está diretamente ligada.

Como protagonismo dos governos subnacionais, em especial, dos locais, nos referiremos ao entendimento desses como atores de grande importância na ideia de governança. Ou seja, como um dos atores, que em conjunto com os tradicionais Estados-nação, tem a capacidade e o interesse na formulação e debate das agendas internacionais contemporâneas.

### **1.2.2 Novos Atores, novas agendas**

A relevância acerca do entrelaçamento entre a emergência de novos atores e novas agendas nos parece fundamental. Isso se dá ao passo que, uma das bases do argumento de nosso trabalho é que os governos subnacionais, em especial a localidades, contribuíram de maneira decisiva na expansão e aprofundamento da agenda de integração regional Mercosulina, a exemplo do que fizeram as regiões e localidades europeias.

Importa-nos lembrar, entretanto, que no caso do Mercosul, os governos locais sentiram-se motivados por múltiplos fatores a adentrar no processo de integração regional e pedir maior influência sobre o que seria tratado. Ou seja, não apenas participar, mas influenciar na agenda e no seu tratamento por parte da institucionalidade mercosulina, junto com os governos nacionais e a sociedade civil. Seja motivados pela própria autoimagem de atores internacionais em ascensão, por interesses objetivos partilhados em torno de questões como discrepâncias em termos de competitividade econômica, ou por questões concernentes aos graves problemas desses governos em zonas fronteiriças, entre outros, esses atores adentraram ao processo de integração regional.

A sua entrada e o manifesto desejo de influir na formulação da agenda de integração regional por meio dos meios institucionalizados, ou das suas atividades paralelas e aparentemente dispersas, os governos locais alteraram a agenda de integração. Trouxeram seus temas de interesse e a forma como desejavam aplicá-lo. Suas iniciativas, por vezes apropriadas e incorporadas pela marca “Mercosul”, como aponta o estudo acerca do Mercosul Cultural, de Janira Borja (2011), de fato contribuíram para a aproximação das sociedades e suas instituições. O nosso desafio nesta seção é debater sobre que bases conceituais isso se deu.

Já tratamos da influência, certamente fundamental, das concepções acerca do protagonismo dos novos atores, da globalização e da referência representada pela experiência europeia. Portanto, nos ateremos a complementar essas perspectivas no plano do debate acerca das chamadas novas agendas. Podemos classificá-las como os temas diversos que ganharam crescente relevância no plano das Relações Internacionais, e nos debates promovidos em organismos internacionais no final do século vinte, com especial destaque para os anos 1990. Consideramos esse período como especialmente otimista em relação à participação dos novos atores e a redução da capacidade estatal de se adaptar e definir os rumos das relações internacionais.

Como tratamos anteriormente, uma das explicações para que os chamados novos atores ganhassem espaço no plano internacional é a perspectiva de que essas novas agendas só poderiam ser tratadas por estruturas mais modernas e flexíveis que os velhos Estados-nação. Podemos chamar essa concepção como característica dos chamados por Held e McGrew (2001) como “Globalistas”, em seu estudo acerca dos prós e contras da globalização.

De acordo com a definição dos autores, o presente estudo apresenta-se como “Cético” em relação aos efeitos e abrangência da globalização contemporânea, pois, apesar de reconhecer a relevância e influência das perspectivas globalistas, vê com cautela e ceticismo a percepção de que o Estado-nação seja uma instituição decadente. Como temos demonstrado, essa instituição modernizou-se. Ao tratar de novas agendas no plano internacional, tratou de aliar-se com outros atores da sociedade e níveis de governo, adaptando-se às demandas referentes à necessidade de debater essas agendas no plano internacional apropriadamente. As agendas ambiental e urbana são emblemáticas.



Essas que passaram por intensa transformação desde a revalorização de temáticas como o meio-ambiente, os crimes transnacionais, migrações, saúde e controle de pragas e epidemias, direitos humanos, tráfico internacional de pessoas, assentamentos humanos, entre outros. Segundo Esther Barbé (2007), essas temáticas já estavam presentes nos foros internacionais durante o período da guerra fria. Entretanto, o fim dessa, e a conseqüente descompressão de uma série de conflitos de diversas tipos e a forte crença nos mecanismos multilaterais como espaço para resolução de questões que passaram a ser crescentemente entendidas como de interesse internacional. Sendo assim, esses temas passaram a ser compreendidos como questões que transcendem o âmbito dos Estados-nação tanto em termos de agenda como de atores.

A revalorização dessas agendas se deu no momento no qual as relações internacionais passaram a ser entendidas como espaço para o debate de mais questões por um maior número e diversidade de atores. Segundo Barbé (2007), esses diversos atores seriam empresas públicas e privadas, organizações não-governamentais, governos subnacionais, partidos políticos, sindicatos, movimentos sociais, instituições de pesquisa e ensino etc.

Para o nosso debate acerca da atuação dos governos locais no Mercosul, a contribuição da autora é relevante ao passo que nos apresenta o importante entrelaçamento entre novos atores e novas agendas. Os governos subnacionais são inseridos em debates no plano internacional devido às questões discutidas internacionalmente serem de seu interesse e competência. E ao participarem de foros internacionais acabam por induzir ao debate de outras questões de seu interesse que podem vir a ser debatidas no âmbito dos organismos internacionais.

Essa tendência se manifesta, por exemplo, no apresentado pela dissertação de Ana C. Mauad (2011), na qual debate a atuação dos governos locais em conjunto com o governo federal (em especial diplomacia e Presidência da República) nos debates na Programa das Nações Unidas para Assentamentos Urbanos (UN-Habitat)<sup>27</sup>. O debate

---

<sup>27</sup> O Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, ou, United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), é o programa das ONU criado pela Assembleia Geral para a criação de ambientes socialmente e ambientalmente sustentáveis nas cidades, nas quais, mais da metade da humanidade vive. Para maiores informações: Portal do UN-Habitat <http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=2467&catid=1&typeid=24&subMenuId=0> último acesso em 20 de abril de 2012.

acerca de uma agenda sobre qual a esses governos subnacionais tem maior interesse e competência que os demais níveis de governo: as cidades. Trataremos da interação entre governos locais e governo federal no segundo capítulo.

A participação dos governos subnacionais em temáticas internacionais é bem-vinda no contexto da integração regional de acordo com Mariano e Barreto (2004). Os autores destacam a importância que esses atores possuem sobre a diversificação e intensificação da agenda de integração. Segundo eles, os governos locais trazem aos debates assuntos diretamente relacionados ao cotidiano das sociedades que há muito dependem de resolução e acabam sendo negligenciados pelos governos nacionais. Para os autores “a participação subnacional pode também contribuir para introduzir problemas concretos, que vêm sendo permanentemente adiados na agenda de integração” (MARIANO e BARRETO, p 43 2004).

Ainda para os autores, uma das mais importantes contribuições está na centralização do debate em torno do atendimento à redução de disparidades de competitividade entre as diferentes regiões do Mercosul. A aproximação dos governos locais ao debate em torno dos desafios a serem enfrentados pelo Mercosul intensifica a cooperação entre os mais diferentes atores da sociedades envolvidas.

“A integração também evolui com a inclusão de temas de cunho regional ou local, porque isto significa um grande salto de qualidade para o bloco, fundamentado em um esforço de retirada de obstáculos e, ao mesmo tempo, de abertura de espaço para o desenvolvimento. Mais do que isso: a integração avança porque esse esforço implica o enfrentamento de um grande entrave que sempre compremeteu sua evolução, caracterizado pela questão subnacional.

Por fim, os efeitos gerados pela ampliação da participação subnacional – seja pela agregação de atores em torno de interesses comuns, seja pelo aumento do grau de cooperação entre países, regiões e localidades envolvidos, seja ainda, por sua contribuição à evolução do processo de integração regional, incluindo até mesmo setores potencialmente contrários ao seu aprofundamento, - podem levar ao fortalecimento dos próprios Estados membros do bloco” (BARRETO e MARIANO, p. 43-2 2004).

Ao tratarmos dos governos subnacionais como atores protagonistas da contemporaneidade, responsáveis por gerir questões cada vez mais bem inseridas na agenda internacional, não podemos deixar de nos ater à importância que esses atores exercem na definição e fortalecimento dessas questões.

Tratamos na subseção anterior que os governos subnacionais seriam responsáveis por parte da governança em nível internacional, e, influiriam sobre questões que transcendem os limites tradicionais das fronteiras nacionais. Afirmamos também que esses atores o fazem por entender que seus interesses são afetados por essas questões. Há aí dois processos paralelos e complementares: determinados temas que deixam de ser encarados como limitados às fronteiras nacionais para serem tratados em foros internacionais; e, o segundo no qual os governos subnacionais passam a desenvolver suas atividades também no plano internacional por isso ser possível e por possivelmente atender aos seus interesses.

No debate que fizemos sobre a questão subnacional na União Europeia, afirmamos que os governos subnacionais passaram a participar ativamente da agenda de integração quando essa passou a contemplar temáticas que ou lhe são de interesse ou de responsabilidade. Exemplificamos essa realidade com as políticas de convergência e os Fundos Estruturais, e as políticas comunitárias europeias voltadas às áreas de responsabilidade desses governos como promoção cultural, educação, saúde, mobilidade urbana etc.

Essas “novas agendas” são temáticas presentes na integração mercosulina? Os governos subnacionais são impelidos a participar do processo de integração regional pela inclusão das agendas de seu interesse ou são responsáveis, mesmo que não sozinhos, pela inclusão delas na agenda mercosulina? O que se espera dos governos subnacionais, a expansão ou o tratamento compartilhado da agenda junto com os governos nacionais? Veremos nessa subseção que nenhuma das afirmativas está completamente incorreta.

As chamadas novas agendas são fundamentais ao tratarmos da participação dos governos subnacionais. Verificamos a importância que as localidades e governos regionais dão à promoção do desenvolvimento econômico em sua ação externa, entretanto, as demais agendas destacadas por Nunes e Salomón (2007). Dentre as agendas apresentadas pelas autoras, damos especial destaque para a cooperação técnica e a cooperação política.

Os governos locais mercosulinos desenvolvem atividades em cooperação entre si e com outras instituições estrangeiras. Os objetivos são variados e envolvem áreas como

promoção ao turismo, aos investimentos, eventos, parcerias para trocas de experiências em políticas públicas como educação, saúde, saneamento básico, cultura, transportes urbanos, zoneamento e planejamento urbano, combate à pobreza entre outros. Essas iniciativas são desenvolvidas em diversos âmbitos, partindo desde os espaços das redes de cidades como Mercocidades e o programa Urb-al, até parcerias bilaterais entre governos locais de diferentes países.

Interessa-nos o fato de que os governos subnacionais possuem múltiplos caminhos para atingir seus objetivos e desenvolver parcerias no âmbito regional, promovendo diversos canais pelos quais esses governos e sociedades se aproximam e dialogam com processo de integração regional. A atuação nas redes e nos foros institucionalizados na região como o FCCR e o Mercocidades são fundamentais, até mesmo pela sua dimensão representativa e política. Entretanto, contribuição dos governos subnacionais não se restringe a esses espaços.

Ao mesmo tempo em que, por meio dos espaços promovidos pelas redes e pelo FCCR (e pela sua antecessora REMI) são fundamentais para a consolidação da participação subnacional no processo de integração regional, e apresentam-se como os mais evidentes canais de articulação e promoção das novas agendas de integração, existem outras iniciativas que contribuem com esse processo.

As parcerias, projetos e programas desenvolvidos pelos governos locais entre si, independentemente da existência ou dos canais institucionalizados do Mercosul, são fundamentais. Poderíamos considera-los de consequência do processo denominado “spill-over”, ou, transbordamento (PASQUARIELLO MARIANO, MARIANO E TESSARI, 2008), o que compreenderia no processo característico de quando as parcerias e temáticas tratadas nos ambientes existentes acabam transbordando, aproximando outros atores e incluindo outras agendas por meio dos contatos e vínculos já desenvolvidos. É fato que o transbordamento é fundamental.

Entretanto, a ação dos governos subnacionais no âmbito do Mercosul, extrapola essa dimensão, as atividades por eles desenvolvidas com parceiros de países vizinhos não pode ser descrita como emanada e transbordada a partir dos processos formais de integração regional. Essas parcerias seguem critérios objetivos definidos localmente, e, seus parceiros derivam dos contatos estabelecidos entre os governos e seus funcionários

e governante devido à exposição permanente ao fluxo de informações e redes de contatos, não necessariamente derivados dos espaços institucionalizados. Como vimos anteriormente, essa exposição é uma das razões para a incursão dos governos subnacionais no plano internacional.

Essas parcerias e atividades desenvolvidas nos planos não institucionalizados, sofrem os efeitos descritos por Borja (2011), de apropriação por parte do Mercosul. Ou seja, as iniciativas de sucesso que representem um possível avanço no processo de integração são costumeiramente apropriados pela institucionalidade como parte do processo de integração regional, adicionando a eles a imagem e o apoio da institucionalidade.

Evidentemente, que a maioria dessas iniciativas possuem pouca ou nenhuma conexão com as políticas definidas desenvolvidas no plano da institucionalidade mercosulina, como aponta Borja (2011) no seu estudo acerca do Mercosul Cultural. Entretanto, será que não podemos reconhecer essas iniciativas como parte da integração regional mercosulina? Parece-nos que sim. A integração regional não está confinada à isntitucionalidade para ela construída, de fato, são ambos co-constituídos. As iniciativas paralelas contribuem para o enriquecimento dos contatos, conexões e agendas da integração regional ao passo que permitem assim o seu aprofundamento e intensificação. Voltaremos a tratar mais claramente deste processo de enquecimento e co-constituição nos próximos capítulos.

A relevância dessas iniciativas paralelas, entretanto, está de alguma forma conectada com o processo no qual os governos subnacionais entendem-se como atores emergentes e dotados de capacidades que os permitem atuar internacionalmente. Sendo assim, esses governos acabam empreendendo um importante ativismo no sentido de se fazer enxergar pelos demais atores, em especial, os governos nacionais, podendo assim atender seus interesses locais no âmbito da integração regional. Como discutimos anteriormente, os governos subnacionais brasileiros, em especial as localidades, empreenderam uma importante política de ativismo no sentido de reivindicar espaço para que pudessem influenciar no processo de integração regional mercosulino. Um dos maiores símbolos dessa reivindicação está no Mercocidades, sobre o qual trataremos como mais afincado adiante.

Não se pode ignorar na iniciativa sul-americana a inspiração da experiência europeia, na qual, desde o final dos anos oitenta (1989), os governos subnacionais reivindicam influência e participação ativa na construção da união econômica que se projetava. Entretanto, evidenciam-se as diferenças entre os dois processos e nos estágios nos quais se encontravam à época do despertar do associativismo dos governos subnacionais determinados a obter influência sobre a integração regional.

Em 1989, quando os governos locais europeus lançaram-se na empreitada de valorizar a participação subnacional no plano da integração regional, o bloco preparava-se para lançar a “União Europeia”, um ambicioso projeto de união econômica que poderia um dia prover as bases para a união política do bloco. Em 1995, quando foi lançada a iniciativa dos governos locais sul-americanos de criar influência sobre o nascente projeto de integração, o Mercosul engatinhava na direção da sua consolidação como uma zona de livre comércio, e, posteriormente união aduaneira imperfeita. Ou seja, a ação dos governos locais brasileiros e de países sócios do Mercosul de buscar interferir na integração chegou de maneira precoce ao Mercosul.

Diante disso, podemos dizer que a influência do projeto europeu está presente, mas não é suficiente para explicar a ação dos governos subnacionais na construção da participação subnacional na integração regional. Dois fatores podem ser levantados. O primeiro trata-se do sentimento de protagonismo desses novos atores característico dos anos 1990, como tratamos na seção anterior. O segundo, chamaremos de *crença na integração regional*.

Essa crença seria a percepção por parte de importantes parcelas da sociedade de que a integração regional seria o melhor dos destinos para os povos dos estados-membros. Falaremos mais sobre essa influência nas duas próximas subseções.

### **1.2.3. Democracia e a Integração Regional Mercosulina**

A democracia é um tema de grande relevância no debate acerca da paradiplomacia. Isso se dá, primeiramente, pelo fato de boa parte da bibliografia apontá-la como uma das bases para a atuação dos governos subnacionais no plano internacional.

A paradiplomacia pode ser apontada como um fenômeno diretamente ligado a elementos como o federalismo e descentralização da responsabilidade por políticas públicas em sociedades democráticas. Essa compreensão pode ser derivada do fato dos principais estudos na área debruçarem-se sobre experiências europeias e do continente americano, nas quais o modelo de democracia liberal é predominante. Ou seja, analisar a paradiplomacia como um fenômeno característico da democracia pode induzir-nos a crer que essa seja a base necessária para a existência das atividades internacionais de governos subnacionais. De fato, a democracia é um elemento essencial no debate da paradiplomacia, como verificamos ao longo do presente estudo, mas não uma pré-condição. Exemplos como as experiências paradiplomáticas de governos subnacionais chineses e russos ajudam a compreendermos, que apesar de grande relevância, a democracia-liberal não se constitui como condicionante fundamental ao desenvolvimento da paradiplomacia.

Sendo assim, a paradiplomacia não é um fenômeno necessariamente atrelado à vigência de instituições democráticas e ao federalismo, apesar de esses elementos possuírem forte influência sobre a conformação do perfil de atuação internacional dos governos subnacionais. Se a paradiplomacia pode ter seu perfil influenciado pelos diferentes modelos de federalismo e pela vigência e funcionamento de instituições democráticas, a paradiplomacia no plano da integração regional também segue o mesmo caminho.

Outro importante fator que nos leva a debater a questão da vigência de regimes e práticas democráticas para a paradiplomacia na integração regional, é a relevância que essa questão possui para a integração regional mercosulina, estando entranhada em suas origens e em boa parte das suas políticas e estruturas.

Janina Onuki e Amâncio J. de Oliveira (2000) ao debaterem os avanços da integração regional mercosulina no sentido de atender às demandas da agenda de segurança regional destacam a importância da Cláusula Democrática, que podemos apontar como expressão máxima da relevância da temática no Mercosul. Segundo os autores, a aproximação dos países e o compromisso de promover as instituições democráticas e a estabilidade nos países membros é um dos fatores mais relevantes da integração, apresentando o exemplo da tentativa de golpe militar no Paraguai em 1996.

O fato de a parceria brasileiro-argentina, base do Mercosul, ter sido construída pelos primeiros presidentes do recente período democrático no final do século vinte de ambos os países é simbólico. Pode-se afirmar que uma das mais importantes motivações para o estabelecimento da parceria era as transformações intensas que ocorriam em ambas as sociedades no sentido de garantir as instituições democráticas. A percepção de que o destino dos dois países vizinhos era de grande força. Alcides Costa Vaz (2002) reforça essa percepção ao apresentar os condicionantes econômicos da aproximação argentino-brasileira, devido à equivalência de suas posições no mercado internacional e no regime de comércio internacional em plena transformação no final dos anos 1980.

De acordo com Medeiros (2008), o Protocolo de Ushuaia de 1998, reafirmação do compromisso democrático da integração do cone-sul, define a vigência das instituições democráticas como parte indispensável ao desenvolvimento do projeto de integração regional entre os membros do Mercosul. O autor caracteriza o instrumento afirmando que esse “funciona como um estai exógeno para a consolidação democrática no cone sul” (p. 55, 2008).

Os destinos político-econômicos de Argentina e Brasil estariam atrelados, e dos sócios menores ligados ao destino comum dos dois grandes. Essa percepção valoriza a questão democrática no desenvolvimento da integração regional. Entretanto, não podemos afirmar que o Mercosul constitui-se como um projeto essencialmente democrático de integração regional, mas sim entre sociedades de instituições democráticas recentes. Apesar da importância no fortalecimento da democracia interna de cada um dos seus membros, há uma resistência considerável em ceder às sociedades e seus diversos atores participação no processo decisório da integração regional.

O paradigma intergovernamental, predominante no Mercosul, faz com que os governos subnacionais permaneçam à margem do processo decisório, apesar de em conjunto com setores sociais comporem foros consultivos. Sendo assim, a integração regional mercosulina preza pela democracia como um valor fundamental a ser defendido, mas hesita em descentralizar o processo decisório, o que poderia ser apontado como uma contribuição essencial à democratização do processo.



A inclusão dos governos subnacionais no desenvolvimento de projetos de integração regional apresenta-se como fundamental a sua democratização. Contribuições como as de Pasquariello Mariano, Mariano e Tessari (2008), Medeiros (2008), Stuart (2004), Keating (2004), já apresentadas, e de Laisner (2009) e Malamud e Souza (2005) são de interesse do nosso trabalho.

Como afirmamos anteriormente, a perspectiva apresentada por diversos autores de que a participação dos governos subnacionais possuem um importante papel na inclusão de novos atores e agendas é fundamental. O que nos interessa, nesta seção, é o fato de esse efeito inclusivo da participação dos governos subnacionais ser de grande contribuição à criação de uma forma de “accountability horizontal”. Ou seja, ao incluir outros novos atores nos debates das temáticas de integração regional de seu interesse, os governos subnacionais estariam dando a esses atores acesso ao Mercosul, mesmo que de maneira indireta.

Esses atores, ao estarem presentes e atentos às deliberações e projetos mercosulinos passam a debatê-los e tentar influir nos seus destinos, caso seja de seu interesse. Ou seja, esses atores, como organizações governamentais, sindicatos, empresas e movimentos sociais, estariam cada vez envolvidos com as problemáticas da integração de seu interesse e buscando influir nas decisões, tomadas majoritariamente pelos Estados-membros.

Apresentamos na seção acerca da questão subnacional na União Europeia, os argumentos de Reis (2003), Medeiros (2004, 2008) e Stuart (2004) no sentido de legitimar a relevância dos governos subnacionais como peças fundamentais ao aprofundamento e da integração regional. Esses argumentos, especialmente centrados na representatividade legítima desses governos, no conceito de subsidiariedade e na ideia de aproximação do cidadão comum ao processo de integração regional são de relevância relativamente restrita no caso da experiência mercosulina.

Primeiramente, como aponta Andrés Malamud e Luís de Souza (2005), em seu estudo acerca da construção de parlamentos supranacionais na Europa e na América Latina, o Mercosul está distante da supranacionalidade e de construir um parlamento com poderes supranacionais que venha a de fato representar as sociedades integradas e atuantes no processo decisório regional. Essa conclusão já enfraquece dois dos

argumentos que apresentamos com relação à experiência subnacional europeia: a subsidiariedade, via delegação de responsabilidades comunitárias às localidades, e a representatividade, via uma possível terceira câmara formada por governos subnacionais.

O princípio de subsidiariedade, pela via explicitada, não se aplica diretamente ao caso do Mercosul por falta de mecanismos supranacionais, não justificando assim a luta pela delegação de responsabilidades aos governos subnacionais. De fato, no caso brasileiro, já há uma forte descentralização e uma ampla responsabilização dos governos subnacionais por grande parte das questões que concernem ao dia-a-dia do cidadão.

Defender a bandeira da subsidiariedade em um processo de integração regional marcadamente intergovernamental tem sua validade somente se diante de um prisma de política decisória. De acordo com Medeiros (2008), podemos compreender o conceito de subsidiariedade como aquele que “preconiza, lato sensu, que as decisões devem ser tomadas o mais próximo possível do cidadão” (p.56, 2008). Sendo assim, a participação dos governos subnacionais teria como papel aproximar os interesses e vontades do cidadão comum do processo de integração regional.

Ao observarmos o ativismo dos governos subnacionais e sua alta carga de responsabilidades somos levados a concordar com a aplicação da importância dos governos locais como atores que aproximariam as sociedades do projeto de integração regional, e poderiam vir a representar seus interesses no Mercosul. Ou seja, a perspectiva de que os governos subnacionais aproximaria o cidadão do processo de integração regional teria respaldo na experiência mercosulina.

Entretanto, como veremos com mais cuidado adiante, essa perspectiva é bastante limitada se considerada em termos de representatividade. Tendo em vista que apenas uma reduzida proporção do total de governos locais participa dos debates no plano mercosulino, e, que, as questões referentes às relações internacionais não costumam ser de grande apelo político-eleitoral, como afirmam Cason e Power (2006). Sendo assim, apesar de aproximar os interesses de algumas comunidades locais ao espaço de integração regional por meio dos governos locais, esse processo não possuiria uma representatividade suficiente para que pudéssemos o caracterizar como uma democratização mais profunda do processo de integração regional.

Ao analisarmos a questão democrática na atuação internacional de governos subnacionais no plano da integração regional mercosulina podemos defini-la como sendo de grande relevância à compreensão das expectativas depositadas sobre o processo. Entretanto, os governos subnacionais são atores de baixa capacidade de promover uma democratização no processo de integração regional, apesar de sua importância e dos laços de sua paradiplomacia com a questão democrática.

A democratização do Brasil, por exemplo, levou a uma profunda descentralização das responsabilidades estatais, instigando os governos subnacionais a procurarem novas soluções para seus problemas. Dentre essas saídas está a atuação internacional. O federalismo trino brasileiro<sup>28</sup> também é de grande relevância pelo fato de conceder aos municípios brasileiros a condição de ente federado. Ou seja, esses, como membros da federação teriam maiores responsabilidades e condições de atuar no desenvolvimento de políticas públicas.

### **1.3 A paradiplomacia dos governos locais brasileiros e as expectativas para o Mercosul**

Nesta última seção do primeiro capítulo temos como intenção promover um breve debate acerca das principais características da paradiplomacia de governos locais brasileiros, complementando o debatido e explicitado nas duas primeiras seções. Sendo assim, trataremos das características gerais da paradiplomacia dos governos subnacionais, em especial locais, brasileiros que de alguma forma contribuam para a compreensão da sua presença e atuação no plano da integração regional

Sendo assim, apresentaremos algumas das principais razões e motivações apontadas como centrais na atuação internacional dos governos locais no plano internacional, com especial atenção àquelas ainda não exploradas no primeiro capítulo e que possuem alguma conexão com a integração regional. Em seguida retomaremos o debate acerca de algumas das principais características e modalidades de atuação

---

<sup>28</sup> O federalismo brasileiro caracteriza-se pela característica única de ser formado por três tipos de entes federais que se sobrepõem, no caso, Governo Federal, Governos Estaduais e do Distrito Federal, e Governos Municipais. Trataremos com mais cuidado desta questão ao debatermos a paradiplomacia brasileira e algumas das suas características.

internacional dos governos subnacionais, de maneira a complementar as questões a serem debatidas no campo das motivações dessas atividades internacionais.

Lembraremos importantes questões como o federalismo trino brasileiro, o processo de redemocratização pelo qual viveu o Brasil e suas consequências para a formatação da paradiplomacia. Outras importantes questões a serem tratadas são as diferentes formas pelas quais os governos internacionais buscam o atendimento de seus interesses bem como a forma como esses podem vir a ser definidos.

A afirmação de que as iniciativas de governos subnacionais seria originária do federalismo trino brasileiro implantado a partir da Constituição de 1988, marcadamente mais descentralizante e propenso ao fortalecimento dos governos municipais e estaduais na formulação, desenvolvimento e aplicação de políticas públicas, é usualmente utilizada para fundamentar as perspectivas contemporâneas acerca do fenômeno da atuação internacional de governos subnacionais. Veremos adiante que essa percepção possui correspondência com o fortalecimento e intensificação das atividades internacionais de governos estaduais, e principalmente, municipais na década de 1990.

Como vimos anteriormente, há experiências de atuação internacional de governos regionais brasileiros até mesmo no início do século vinte, o que nos leva a questionar se os governos locais também desenvolveram iniciativas do mesmo tipo em um período anterior ao estabelecimento do federalismo trino. Ou seja, teriam os governos locais, mesmo desprovidos da condição formal de unidades federadas, e, conseqüentemente, com reduzidas autonomia e instrumentos de atuação, desenvolvido iniciativas no sentido de promover o atendimento dos seus interesses no plano internacional? Veremos que se trata de um fenômeno anterior ao federalismo trino, mesmo no caso dos governos municipais.

Não estando as raízes da atuação internacional dos governos locais e estaduais brasileiros postas, pelo menos não exclusivamente, no processo de descentralização política e administrativa que se seguiu à Constituição de 1988, que outros fatores levam os governos subnacionais a desenvolver iniciativas no plano internacional? Estariam essas motivações ligadas ao processo de integração regional? Essas primeiras perguntas são interessantes questionamentos que contribuirão ao entendimento do nosso objeto

central: as atividades internacionais de governos locais no processo de integração regional.

Como evidências dessa realidade, podemos apresentar as experiências desenvolvidas pelos governos subnacionais brasileiros anteriormente ao período destacado como o alvorecer das atividades paradiplomáticas de governos subnacionais brasileiros da década de 1990. Podemos citar o exemplo apresentado por Clodoaldo Bueno (2003) ao descrever a paradiplomacia do governo da Província de São Paulo ao abrir representação em Londres a fim de defender os interesses do governo subnacional no conturbado mercado de café. Essa iniciativa originária do período da Primeira República (ou República Velha), no início do século vinte, apresenta um caso no qual o governo subnacional extrapola os limites tradicionais de formulação e implementação de políticas públicas a ele definidos no ensejo de atender a interesses e demandas diretas da região, mesmo que no plano internacional.

Não podemos negar que se trata de um breve período no qual o Brasil de fato se apresentava como uma federação, uma exceção diante da forte centralização político-administrativa que se deu durante boa parte do século vinte. Reforçando-se assim o argumento da importância do esquema federativo como fator impulsionador das atividades internacionais dos governos subnacionais. A condição de unidade federada e sua autonomia na formulação e implementação de políticas públicas nas mais diversas áreas de interesse do governo e da sociedade que representa são fatores de influência sobre as condições que levam um governo a lançar-se ao palco internacional. Outra constatação importante é a motivação econômico-comercial, que já apontamos como uma das mais recorrentes ao buscarmos as razões que podem levar um governo subnacional a desenvolver atividades internacionais.

Outra possível constatação importante, é que a jovem federação brasileira teria vivido uma das primeiras conjunturas federais a qual poderíamos aproximar do conceito de *política internacional federativa*. Nessa, as unidades federadas defendem seus interesses específicos no plano internacional com anuência tácita ou declarada do governo central, principalmente se esse governo não possui a intenção de promover uma agenda autonomista ou separatista em relação à federação, diferentemente do que se passou nos casos das regiões de Quebec, País Basco, Catalunha, entre outros.

Analisaremos com mais cuidado as possíveis interações entre governo central e subnacionais nas relações internacionais no próximo capítulo.

Verificamos nas seções anteriores que a globalização econômica, as contingências econômico-financeiras caracterizadas pela redução da capacidade de investimento do Estado Brasileiro (e de boa parte dos países em desenvolvimento), em especial nos anos 1980 e 90, representaram importantes incentivos aos governos locais buscarem parceiros no plano internacional. Destacamos também a necessidade de buscar investimentos, promover o turismo e atrair eventos e negócios para as localidades como importantes fatores à sua entrada no cenário internacional. Dentre as explicações sistêmicas há especial destaque para a revolução técnico-científica (ou terceira revolução industrial) que marcou a segunda metade do século vinte, alterando a percepção de tempo e distância, tornando parceiros e contatos geograficamente distantes mais acessíveis.

Outras duas questões bastante discutidas por nós anteriormente e de grande importância para o entendimento da entrada dos governos locais brasileiros no plano internacional. A primeira é a emergência de novas agendas de interesse direto desses governos, e, a segunda é a crescente percepção de que o Estado-nação seria uma instituição fadada a perder relevância e capacidade de atuar internacionalmente. Vimos que no segundo caso discordamos dessa percepção bastante difundida, em especial, nos anos 1990, e característica dos entusiastas do aprofundamento da globalização.

Esses fatores, associados às questões específicas características da realidade brasileira do final do século vinte, como a redemocratização, a descentralização dos serviços públicos, o crescente número de novas municipalidades, as pesadas obrigações que a constituição de 1988 definiu ao Estado no tocante ao atendimento ao cidadão de amplos serviços públicos, e, o processo de integração regional mercosulino.

Uma importante contribuição no sentido de compreendermos a relevância da forma como se organiza internamente o Estado está presente no estudo de Ricardo Mario Sánchez (2004). Segundo o autor a estrutura institucional e o processo decisório dos mecanismos de integração regional devem respeitar a estrutura federal interna de cada Estado “a través de la participación los Estados provinciales o federados em las

competências reservadas por las Cartas Constitucionales”<sup>29</sup>(p.349, 2004). Ou seja, em sua análise acerca da questão federal argentina no processo de integração regional o autor acaba por defender a participação dos entes federados nesse processo nas áreas que lhe são de responsabilidade constitucional.

O argumento do autor nos permite entrelaçar as questões específicas brasileiras que apontamos anteriormente. A redemocratização teve início em meados dos anos 1980 e fora coroada com a chamada Constituição Cidadã. A maior parte dos estudiosos da paradiplomacia brasileira aponta esse processo como fundamental para o entendimento do fenômeno, em especial no tocante aos governos locais.

A redemocratização concedeu aos governos municipais crescente autonomia política e administrativa no desenvolvimento de políticas públicas locais. Esse processo foi confirmado com a constituição de 1988 que além de tornar os governos locais parte do sistema federativo, designou ao Estado brasileiro o atendimento e universalização de uma série de serviços e direitos ao cidadão. Essas responsabilidades seriam crescentemente descentralizadas diante da perspectiva de que a proximidade com o cidadão permitiria um melhor atendimento dos interesses e necessidades desse por parte dos governos locais. Entretanto, essa realidade se deu em plena crise dos anos 1980, década conhecida como a “década perdida” já que foram poucos os avanços em termos de crescimento econômico ou melhorias nas condições de vida da população em geral.

Ao analisarmos o federalismo brasileiro, Aspásia Camargo (1993, p. 301) apresenta em seu estudo a respeito desse federalismo, que a constituição de 1988<sup>30</sup> fez dos municípios os principais responsáveis por implementar políticas públicas, sob essa justificativa de estes estarem mais próximos das demandas locais específicas, proporcionando maior eficiência de tais políticas e o melhor emprego dos recursos públicos. O acúmulo de responsabilidades, em um panorama de baixa disponibilidade de recursos financeiros, e alta expectativa popular sobre o regime democrático, apresenta-se como um importante fator ao entendimento do processo de inserção internacional dos municípios na realidade internacional.

---

<sup>29</sup> “por meio da participação das estados ou províncias federados nas competências reservadas pelas Cartas Constitucionais” (tradução livre).

<sup>30</sup> “Art. 18 - 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.” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

Essas altas expectativas e a crônica falta de recursos por parte dos governos subnacionais brasileiros, em especial as prefeituras municipais, são importantes explicações para a permanente ação desses governos no intuito de arrecadar fundos junto a bancos e agências no exterior para o financiamento de obras e projetos locais destinados a atender problemas objetivos do dia-a-dia desses governos. Outra importante consequência dessa crônica falta de recursos é a busca por cooperação técnica internacional, ou seja, a troca de experiências técnicas de administração pública no sentido de atender aos desafios da gestão pública local de maneira mais eficiente, economizando recursos e recolhendo dividendos eleitorais aos líderes do executivo local.

Apesar deste reconhecimento constitucional como entes federados, os municípios brasileiros, assim como os estados, desenvolvem sua atuação internacional à margem do ordenamento jurídico brasileiro. Isso se dá devido à existência de limitações legais a essas iniciativas. A principal limitação constitucional é a que dispõe a respeito das relações com instituições e governos estrangeiros, vedada ao executivo federal. Entretanto, as iniciativas dos governos subnacionais são toleradas, e até mesmo incentivadas pelo governo federal desde os anos 1990. Essa situação acaba por gerar uma peculiar e permissiva interpretação da normal constitucional que, como veremos no próximo capítulo, favorece tanto ao governo federal quanto aos demais entes da federação.

Sendo assim, para que as limitações legais sejam superadas de maneira definitiva, faz-se necessária uma reforma constitucional que altere a disposição quanto à exclusividade do governo federal nas relações exteriores, o que, devido à ausência de um debate político aprofundado, se faz improvável no médio e longo prazos (PRAZERES, 2004, p. 295-309). Sendo assim as iniciativas dos governos subnacionais no plano internacional tem consecução apesar de um frágil arcabouço jurídico que as fundamente. Veremos no próximo capítulo que o governo federal e a diplomacia criaram instrumentos políticos e jurídicos para lidar com essa realidade de forma a permitir com que a Política Externa Brasileira (PEB) seja beneficiada pelo ativismo subnacional no plano internacional.

A última questão que nos cabe a tratar neste capítulo, é bem verdade, é a primeira que tratamos e a mais importante a nossa pesquisa: a importância da integração



regional para a paradiplomacia, e, conseqüentemente, as mudanças que a paradiplomacia gerou no Mercosul. Nossa dissertação debruça-se principalmente sobre o quão intensas são essas mudanças.

Durante o primeiro capítulo descrevemos as importantes alterações que podem ser promovidas pelos governos subnacionais no plano da integração regional. Debates a importância desses atores como promotores de novas agendas e indutores da participação direta ou indireta de um número crescente de atores no processo de integração regional. Nosso principal interesse. Tratamos também da limitada, mas relevante, capacidade dos governos locais em promoverem a democratização e uma maior legitimização das políticas de integração ao delas participar.

Ao mesmo tempo, vimos que os governos subnacionais veem na integração regional uma oportunidade bastante interessante de atender aos seus crescentes interesses no plano internacional. Os governos subnacionais adentrariam na integração regional seja de modo reativo, ao serem atingidos por dinâmicas propriamente internacionais, ou na busca pelo atendimento das suas necessidades diante de crescentes responsabilidades desafios locais.

Nesse primeiro capítulo verificamos, portanto, que os governos subnacionais, reagem às condicionalidades estruturais da chamada nova ordem mundial, emergente no final do século vinte, lançando-se ao plano internacional. Dentre esses condicionantes podemos destacar a globalização econômica e a ascensão de temas de seu interesse às agendas de algumas das principais organizações e instituições internacionais, incluindo-se aí, os processos de integração regional mercosulino e europeu, que debatemos neste primeiro capítulo.

Verificamos também que os governos subnacionais lançam-se ao plano internacional por estarem providos de condições políticas e técnicas de fazê-lo. Ou seja, lançam-se ao plano internacional por terem condições de fazê-lo. A revolução técnico-científica da segunda metade do século vinte foi fundamental ao permitir a revisão da percepção no tocante às distâncias e ao tempo, por meio de um impressionante avanço nas comunicações, acesso à informação e transportes. Outra importante questão que confirma essa dimensão é a condição formal ou institucional de autonomia de um governo local para lançar-se ao exterior, como, por exemplo, a condição de ente

federado dos municípios brasileiros. Reforçaremos esses argumentos ao tratarmos das diferentes formas pelas quais os governos subnacionais adentram no processo de integração regional mercosulino de acordo com seus interesses e recursos.

Debatemos ainda neste primeiro capítulo a relevância de fatores relacionados aos interesses dos governos subnacionais em atender às crescentes demandas políticas e sociais por meio do plano internacional. Ou seja, no ímpeto de atender às demandas locais por melhorias nas condições de vida, nos serviços públicos e nas condições econômicas os governos subnacionais desenvolvem planos de atuação internacional.

## CAPÍTULO 2 - O MERCOSUL E OS GOVERNOS LOCAIS: DO ATIVISMO À INSTITUCIONALIZAÇÃO

No primeiro capítulo tratamos das principais expectativas e perspectivas acerca da participação dos governos subnacionais no processo de integração regional mercosulino que acreditamos contribuir com o debate do nosso problema de pesquisa. Sendo assim, o primeiro capítulo acabou por apresentar sobre quais fundações teóricas e ideacionais encontram-se nossas hipóteses, em especial ao tratarmos das duas mais importantes afirmativas do nosso trabalho: *a atuação dos governos subnacionais tem mais a contribuir do que prejudicar a ação estatal*; e, nossa principal hipótese *de que a atuação internacional dos governos locais brasileiros contribuiu para a diversificação de agendas e atores no processo de integração regional mercosulino, apesar deste ser marcadamente intergovernamental*.

Inicialmente poder-nos-ia parecer que as duas hipóteses apresentam uma contradição entre si. Já que os governos nacionais mantêm um forte apelo soberanista e aversão a institucionais supranacionais, garantindo o controle sobre o processo decisório da integração mercosulina. Entretanto a perspectiva de que a integração regional deva ter seus destinos definidos de maneira intergovernamental com forte centralização na iniciativa presidencial não necessariamente contradiz a nossa outra hipótese. O presente capítulo demonstrará que essa aversão à supranacionalidade não impede que a atuação dos governos subnacionais contribua de maneira considerável com os interesses dos governos nacionais no plano da integração regional. Essa é a principal proposta que trataremos no próximo capítulo por meio da análise das políticas nacionais para a paradiplomacia local, em especial, no tocante ao Mercosul.

A intensificação das interdependências e a transposição da integração regional dos âmbitos político e comercial para a sociedade de maneira geral são objetos desse reconhecimento. E, conseqüentemente, do posterior incentivo estatal às atividades dos governos subnacionais brasileiros no plano da integração regional. Os governos subnacionais podem ser tidos então como um ativo das relações internacionais brasileiras e não um passivo à diplomacia. Essa perspectiva é apresentada por Saraiva (2004), o autor entende que o Estado Logístico (CERVO, 2009) estaria adaptando-se e

alterando a relação com os demais entes federativos na consecução de seus objetivos internacionais. Saraiva destaca a dimensão comercial como um exemplo desse processo.

Entretanto, antes que o Estado viesse a adaptar-se à dimensão subnacional das relações internacionais brasileiras, a atuação internacional dos governos subnacionais intensificou-se e passou por um importante processo de ativismo e articulação entre esses governos municipais. Neste ponto, as experiências brasileira e mercosulina não diferem do que debatemos quanto ao processo de institucionalização da paradiplomacia no processo de integração regional europeu.

Como debatemos anteriormente, os desdobramentos da questão subnacional na integração regional na União Europeia teve impactos sobre a forma como se deu a inclusão desses governos tanto nas políticas nacionais brasileiras quanto regionais mercosulinas. Nosso objetivo nos capítulos dois e três é traçar, de maneira geral, esse percurso e apontar de que forma ele contribuiu para o alargamento temático e para a recepção de mais atores no processo de integração regional mercosulina.

No primeiro capítulo, debatemos a existência de diversos canais possíveis para a participação e influência dos governos subnacionais no processo de integração regional. Optamos por reunir esses canais em duas diferentes categorias a dos espaços institucionalizados e a dos não institucionalizados. Na primeira, agrupamos aquelas iniciativas que se encontram formalizadas por meio de instâncias em redes de cidades, e programas dos governos nacionais ou dos órgãos do Mercosul. Na segunda agrupamos aquelas iniciativas desenvolvidas pelos governos locais fora desses espaços, entretanto, não menos importantes e significativas para a integração regional. Nos capítulos dois e três nosso desafio é tratar do primeiro grupo de iniciativas.

Não podemos perder de vista o nosso objetivo central que é *compreender a contribuição dos governos locais brasileiros no aprofundamento da integração regional mercosulina por meio da inclusão de novos atores e agendas*. As atividades que inscrevemos como parte desse primeiro grupo que trataremos aqui são fundamentais para a colaboração local brasileira ao Mercosul. Fundamentais por serem a parte mais visível e facilmente identificadas como a contribuição subnacional à integração. Mas fundamentais também, por refletirem uma parte significativa da dinâmica paradiplomática não-institucionalizada nos níveis nacional e regional.

O primeiro questionamento que pode ser feito a respeito do agrupamento feito em relação às iniciativas, por nós chamadas de *institucionalizadas* dos governos subnacionais na integração regional mercosulina, é sobre a própria pertinência de fazê-lo. Ou seja, agrupar as atividades em redes de cidades, no foro consultivo (FCCR) e no âmbito da chamada Cooperação Internacional Federativa como se fossem uniformes ou de mesma natureza. Certamente não são uniformes ou de mesma natureza, entretanto, fazem parte de um mesmo processo, esse fundamental para compreendermos a influência dos governos subnacionais para o Mercosul: o reconhecimento da sua importância pelos estados membros, e, sua inclusão no organograma institucional mercosulino.

Debatemos que no caso europeu a inclusão da questão subnacional se deu pela demanda de alguns dos Estados interessados em políticas de redução de disparidades econômico-sociais. Essa demanda acabou por envolver os governos subnacionais dessas regiões, e, portanto, pode ser considerado um importante ponto de partida para a paradiplomacia europeia na integração regional.

No caso mercosulino o movimento de inserção dos governos subnacionais, e até mesmo, da questão subnacional se deu de maneira distinta da europeia. Vimos que uma das mais importantes características da paradiplomacia mercosulina é o ativismo guiado por interesses objetivos e pelo senso de oportunidade<sup>31</sup>. É a trajetória desse ativismo, da inicial resistência a ele por parte dos governos nacionais, e sua posterior incorporação ao Mercosul e ao seu esquema institucional que traçaremos no presente capítulo.

É evidente que ao darmos atenção especial ao reconhecimento dos estados membros do Mercosul das atividades paradiplomáticas pode passar a errônea mensagem de que para nós essa seria indispensável à validade e relevância de uma contribuição dos governos locais brasileiros. Como veremos adiante, esse reconhecimento é fruto da relevância desses governos subnacionais como indutores da integração, bem como contribui para a ampliação da visibilidade de suas atividades. Veremos também, que existem outros fatores que influenciam a percepção acerca dessa relevância paradiplomática. Esses outros fatores influenciaram diretamente na transformação do

---

<sup>31</sup> Apesar da centralidade desse argumento como fundamento para a atuação internacional dos governos subnacionais brasileiros, não podemos deixar de reconhecer a devida relevância de fatores como a política partidária e a própria formação profissional e política dos gestores públicos responsáveis pela formulação das políticas locais.

processo de inclusão desses atores nas institucionalidades mercosulina e federal brasileira.

Sendo assim, o processo decisório mercosulino marcadamente intergovernamental nos leva a investigar a entrada dos governos subnacionais no processo de integração regional, não apenas como fruto de seu genuíno e importante ativismo, mas como do reconhecimento de sua relevância pelos governos nacionais do bloco. O que veremos, é que por conta desse reconhecimento, ao mesmo passo que esses governos foram inseridos no esquema mercosulinos, políticas nacionais foram desenvolvidas pelos governos centrais para lidar com essa realidade, de grande relevância na contemporaneidade.

Ou seja, compreender a paradiplomacia como resultado do amadurecimento das instituições democráticas, da descentralização política e dos serviços públicos, do avanço da integração regional e da sua aceitação por parte das sociedades envolvidas nos permite caracterizar a paradiplomacia como um ativo das democracias mercosulinas e do fortalecimento do próprio Mercosul. Apesar, de como afirmamos anteriormente, não podermos apontar a paradiplomacia como responsável por uma vindoura democratização do Mercosul como processo de integração regional.

O caso brasileiro é ainda mais emblemático, no qual o reconhecimento das atividades internacionais dos governos subnacionais e sua inclusão como uma dimensão da política externa brasileira fundamentam-se na compreensão federativa. O status de unidade federada adquirido pelos municípios possui um importante papel nesse processo, em especial a partir do Governo Lula (2003-2010).

Ao buscar o atendimento de seus interesses no exterior, esses governos locais buscam estabelecer contatos permanentes com outros governos nacionais e estrangeiros. Uma das mais importantes formas de se construir esses laços e esses contatos são as redes de cidades. Vanessa Marx (2006) aponta para a importância das redes como espaços nos quais os atores das relações internacionais contemporâneos encontram soluções para os desafios por eles compartilhados. Esses desafios seriam fruto da intensa circulação de bens, capitais, pessoas e informações que acabam por gerar novas demandas e desafios a esses atores, como por exemplo, os governos subnacionais.

Para se adaptar ao crescente fluxo de informações, pessoas, recursos e tecnologias, as cidades são impelidas a aprender a governar e a gerir seus assuntos em rede. Uma rede que estabelecem tanto no exterior quanto com outros territórios no âmbito nacional, com os mais diversos atores sociais e econômicos. Trabalhar em rede pressupõe aceitar que não se possa avançar sem estar vinculado a uma estrutura de interdependência e complementaridade (MARX, 2006).

Sendo assim, ao buscarem solucionar questões locais e atender aos diversos interesses formulados pelo governo, esses se lançam na empreitada de construir redes de contato com outros governos e organizações de olhos voltados à cooperação política e técnica, tidas como possíveis. Veremos que no caso do Mercosul não foi diferente, as cidades mercosulinas articularam-se com o objetivo de compor e influenciar o processo de integração regional que nascia, promover o intercâmbio de experiências e o desenvolvimento de novas práticas públicas.

Sendo assim podemos afirmar que, na década de 1990 uma iniciativa bastante importante no sentido de apresentar a forma como os governos subnacionais passaram a reivindicar sua participação no processo de integração regional: Mercocidades. Outras iniciativas também foram de grande relevância como o associativismo liderado pelos governos estaduais brasileiros e provinciais argentinos fronteiriços nos sentido de promover maior integração em face à proximidade territorial. Destacam-se nesse panorama as redes CODESUL e CRECENEA, respectivamente, Conselho de Desenvolvimento do Sul e Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino - associações de governos regionais, respectivamente, do sul brasileiro e do nordeste argentino que buscam a integração como meio de promover o desenvolvimento econômico. É importante destacar que a integração CODESUL-CRECENEA antecede até mesmo o Mercosul, correspondendo a um período anterior de aproximação política e econômica entre os dois países.

Atualmente, os governos locais de Brasil, Argentina e Uruguai desenvolvem atividades no âmbito do Mercosul em redes de cidades como URB-al e Mercocidades, em reuniões e comitês específicos para temáticas voltadas à cooperação fronteiriça<sup>32</sup>,

---

<sup>32</sup> Podemos apresentar como exemplo de projeto de cooperação entre governos locais de municipalidades de regiões fronteiriças de países do MERCOSUL o Conselho Binacional Brasil-Paraguai dos municípios lindeiros de Itaipú.

em diversos projetos de cooperação bilateral com parceiros latino-americanos, entre outros. Os governos regionais, no caso do Brasil os estados, e da Argentina províncias<sup>33</sup>, desenvolvem atividades conjuntas de cooperação e troca de informações com governos regionais de todo o Mercosul no sentido de promover a integração regional e de promover projetos de cooperação para a solução de questões comuns às essas. Podemos apresentar como exemplos CRECENEA – CODESUL<sup>34</sup> e ZICOSUL<sup>35</sup>. Essas atividades fundamentam a participação dos governos locais e regionais no aparato institucional, que mesmo de forma consultiva, acaba por constituir uma janela à contribuição dos gestores públicos locais e regionais na solução de questões concernentes ao MERCOSUL e que são de interesses desses governos.

## **2.1 O associativismo e as oportunidades em rede: Mercocidades**

A iniciativa de criação a rede Mercocidades no seminário “Mercosul: Oportunidades e Desafios para as Cidades” organizado pela União da Cidades Capitais Ibero-Americanas – Subregião do Cone Sul, de 1995, cujo texto final defendia a criação de uma rede de cidades dos países do Mercosul, denominada Mercocidades. No mesmo ano, firmou-se o “Compromisso de Porto Alegre” no qual os prefeitos e alcaides<sup>36</sup> firmavam o compromisso com o aprofundamento do protagonismo das localidades no processo de integração regional do Mercosul<sup>37</sup>. Essas iniciativas seriam posteriormente reconhecidas pela criação da Reunião Especializada de Municipalidades e Intendências do Mercosul (REMI), e pelos eu substituto, o Foro Consultivos de Municípios, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR).

---

<sup>33</sup> O caso uruguaio deve ser tomado com mais atenção devido à dimensão e funções das Intendencias que possuem características comparáveis aos de estados e municipalidades, a instituição municipal no Uruguai data de 2010

<sup>34</sup> CODESUL e CRECENEA – respectivamente, Conselho de desenvolvimento do Sul e Comissão Regional de Comércio Exterior do nordeste argentino - são associações de governos regionais, respectivamente, do sul brasileiro do nordeste argentino que buscam a integração como meio de promover o desenvolvimento econômico. É importante destacar que a integração CODESUL-CRECENEA antecede o até mesmo o MERCOSUL.

<sup>35</sup> Zona de Integração Centro-oeste Sul-americana, associação de governos regionais dos países de Argentina, Brasil (Mato Grosso do Sul), Chile e Paraguai que busca promover o desenvolvimento econômico da região.

<sup>36</sup> Equivalente ao chefe do executivo municipal nas municipalidades de países de língua espanhola.

<sup>37</sup> Disponível em: <http://www.mercocidades.org/index.php?module=htmlpages&func=display&pid=2> , último acesso em 24 de junho de 2012.



O característico ativismo dos governos subnacionais do chamado cone sul da América do Sul teve importantes consequências sobre a formatação da paradiplomacia brasileira e da participação desses atores na construção do Mercosul. O associativismo foi inicialmente visto como um caminho para que os governos subnacionais, em especial as grandes capitais regionais, dos países sulamericanos não fossem alijadas do processo de integração regional. Entretanto, o associativismo apresentou-se, posteriormente, não apenas como uma oportunidade de contato, mas como a principal e mais interessante porta de entrada para as relações internacionais para governos locais de cidades de médio e pequeno portes.

Ao apresentar-se como espaço privilegiado para a inserção de governos locais no plano internacional, a Rede Mercocidades tornou-se um oportuno instrumento para a inclusão de governos de menor porte em busca de contatos e uma primeira experiência internacional. Ou seja, a Rede Mercocidades acaba por ser tornar um espaço adequado para os governos locais iniciarem suas atividades seja pela experiência adquirida pela rede e seus atores, seja pela sua importância simbólica ou pela grande quantidade e relevância dos contatos e informações pela rede disponibilizadas.

A rede fora fundada por importantes capitais regionais/nacionais dos países mercosulinos - Rosario, Córdoba, La Plata (Argentina), Assunção (Paraguai), Florianópolis, Porto Alegre, Curitiba, Rio de Janeiro, Brasília, Salvador (Brasil) e Montevideu (Uruguai) – e teve evidenciada sua importância e sua conexão com a perspectiva de valorização do processo de globalização e o entendimento da cidade como um ator de relevância das relações internacionais.

O Estatuto Social da rede criado na II Reunião de Prefeitos do Mercosul, de 1996, traz importantes elementos para compreendermos o surgimento da rede e as perspectivas que o permeiam. Com exceção dos objetivos e fins 1 e 19, os demais tratam diretamente de promover a aproximação entre os governos locais em diversas áreas de interesse para o intercâmbio de experiências, tecnologias, recursos humanos, experiências e capacidades.

O primeiro objetivo corresponde àquele definido desde a reunião anterior que lançou a rede em 1995, que é “Favorecer a participação das cidades na estrutura do MERCOSUL”, segundo o Art. 2 do Estatuto Mercocidades (MERCOCIDADES, 1996).

Ou seja, a rede teria como primeiro objetivo introduzir os governos subnacionais no esquema institucional mercosulino, a exemplo do que se alcançou poucos anos antes na União Europeia, por meio do Tratado de Maastricht (1992).

Como vimos anteriormente essa intenção de influenciar no processo de integração regional possui diversas razões que vão desde uma perspectiva de crescente relevância dos governos locais nas relações internacionais, até uma expectativa otimista sobre o futuro do processo de integração regional e seus possíveis benefícios. O exemplo europeu também pode ser apontado como de relevância dentre as motivações.

Já o décimo nono objetivo apresenta-se como conectado diretamente com a perspectiva de essencialidade da democracia tanto no processo de integração quanto na atuação internacional dos governos subnacionais, perspectivas essas que tratamos no capítulo um.

Difundir uma cultura democrática e democratizadora a nível regional e nacional, estabelecendo uma relação mais estreita de cooperação para, através das prefeituras, definir políticas sociais adequadas. (Art XIX Estatuto do Mercocidades, 1996)

A defesa da democracia e a promoção de suas instituições apresentam-se como preocupações constantes da rede. Débora Figueiredo (2009) nos chama a atenção ao fato de já em 2002, a questão democrática voltar a ser destacada na oitava cúpula da rede ao reafirmar-se que as cidades deveriam ter governos democraticamente eleitos para fazer parte da rede.

Sendo assim, a Mercocidades incorporou em sua criação uma das mais importantes preocupações dos governos nacionais mercosulinos e de suas sociedades: preservar e aprofundar as instituições democráticas. Essa preocupação vai fundamentar inclusive programas de cooperação entre os governos locais mercosulinos e desses com os governos europeus no campo da promoção de práticas como a democracia participativa e o governo transparente. Podemos ver essa tendência pelo que apresenta a pesquisa de Regina Laisner (2009), no qual a autora destaca a importante cooperação na difusão de práticas democráticas na gestão pública local no escopo da Rede temática 9 da Urb-AL “Financiamento local e Orçamento Participativo”.

E de acordo com as estimativas da própria Rede, mais de 400 cidades estão atualmente aplicando projetos vinculados à experiência do Orçamento Participativo, sobretudo, na América Latina. Embora grande parte das experiências continue sendo realizadas no Brasil, novas iniciativas vêm florescendo em outras cidades latino-americanas, em particular no Peru, Equador, Colômbia e em países do Cone Sul. Por outro lado, várias experiências estão sendo construídas em cidades Europeias, muitas delas tendo Porto Alegre como referência, especialmente na Espanha e Itália. Experiências estas dotadas de um suporte de informações e de apoio e assessoria permanente à criação, à gestão e à manutenção dos projetos, além de uma estrutura montada em torno da realização de fóruns de discussão presenciais e/ou virtuais, como seminários internacionais (LAISNER, 2009 p. 11)

A autora nos apresenta uma perspectiva sobre o aspecto prático e de consequências relevantes no cotidiano dos cidadãos advindo da cooperação técnica promovida por meio das redes de cidades, no caso em específico, da Urb-AL. Sendo essa o embrião da experiência de cooperação descentralizada entre governos locais europeus e brasileiros, que depois veio a ser replicada e incentivada por meio dos programas do governos brasileiro e do Mercosul.

Fica patente a presença da questão democrática no associativismo dos governos locais brasileiros, em especial, pela liderança de Porto Alegre, localidade pioneira na criação de mecanismos de Orçamento Participativo (OP). Outras relevantes experiências de OP como a de Belo Horizonte e Diadema (Município da Grande São Paulo) passaram a ser replicadas também. Como vimos, essa tendência não escapa às atividades da Mercocidades ou da Urb-AL, as duas principais experiências de associativismo de governos locais sul-americanos.

Um exemplo de atuação política em nome dos valores democráticos é a mensagem da liderança da Mercocidades em relação à crise paraguaia que culminou na destituição do Presidente Fernando Lugo em junho de 2012.

Desde Mercocidades se entiende que la promoción y protección de los derechos humanos es condición para la existencia de sociedades democráticas, al mismo tiempo que la prevalencia de las mismas, es condición necesaria para la promoción, protección y realización de todos los derechos humanos. Procesos que fragilizan la democracia son promotores de retrocesos en la realización de los derechos humanos y por lo

tanto, de la dignidad inherente a todas y todos.(MERCOCIDADES, 2012)<sup>38 39</sup>

A mensagem publicada pelos líderes da rede, sendo eles de Uruguai, Argentina e Brasil possui dois significados. O primeiro é a clara menção aos valores democráticos como base e valor fundamental da ação em rede dos governos subnacionais na integração regional mercosulina. Em segundo lugar, fica evidente o alinhamento da direção do Mercocidades com os seus respectivos governos nacionais (Argentina, Brasil e Uruguai), ao se posicionar contra o processo de julgamento político do ex-presidente paraguaio.

No caso da Urb-al, vimos a replicação de experiências de democracia participativa e transparência na gestão pública entre os governos locais, pratica essa também recorrente no desenvolvimento das atividades de cooperação internacional descentralizada do Mercocidades. A importância conferida ao desenvolvimento de práticas públicas de transparência e democratização da gestão local estão evidentes, por exemplo, nas Unidades Temáticas do Mercocidades.

As Unidades Temáticas são subredes criadas no âmbito da Mercocidades com o intuito de promover a pesquisa, o desenvolvimento e o intercâmbio de práticas em políticas públicas. Elas foram criadas de acordo com uma lógica temática em torno das principais áreas de interesse dentro das quais se reúnem as principais demandas dos governos locais. Ou seja, criaram-se subredes para o estudo e debate dos temas de maior interesse aos gestores públicos locais mercosulinos.

Inicialmente, junto com a própria Rede Mercocidades, criou-se quatro Unidades Temáticas (UTs), as quais foram adicionadas outras dez, principalmente no final dos anos 1990. São elas: 1) Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; 2) Autonomia, Gestão e Financiamento Municipal; 3) Ciência, Tecnologia e Capacitação; 4) Cooperação Internacional; 5) Cultura; 6) Desenvolvimento Econômico Local; 7) Desenvolvimento Social; 8) Desenvolvimento Urbano; 9) Educação; 10) Gênero e

---

<sup>38</sup> Mensaje de Mercocidades en solidaridad con el pueblo paraguay <http://www.mercocidades.org/node/3513>. Último acesso em 24 de junho de 2012.

<sup>39</sup> “A Mercocidades entende que a promoção e a proteção dos direitos humanos são condições para a existência de sociedades democráticas, enquanto a prevalência destes é uma condição necessária para a promoção, proteção e realização de todos os direitos humanos. Processos que enfraquecem a democracia são promotores de retrocessos na implementação dos direitos humanos e, portanto, a dignidade inerente a todos e a todas” (tradução livre)

Município; 11) Juventude; 12) Planejamento Estratégico; 13) Segurança Cidadã; 14) Turismo. Há também os Grupos de Trabalho (GTs) e duas Comissões, cujas atividades correlacionam-se com determinadas Uts, apesar de possuírem autonomia no desenvolvimento de suas atividades. São eles: a) GT em Cultura do Esporte, a Atividade Física e a Recreação; b) GT de Cooperação Descentralizada; c) Comissão de Fomento de Negócios; d) Comissão de Economia Solidária e) Comissão de Direitos Humanos.

Essas UTs, GTs e Comissões evidenciam uma sofisticada agenda temática variada e dinâmica que expandiu consideravelmente, dando espaço a diversas iniciativas de intercâmbio e incentivo de práticas, experiências, políticas e tecnologias. Essas ferramentas institucionais contribuem para o aprofundamento dos laços entre os governos locais dos países sul-americanos envolvidos no processo de integração regional.

Sendo assim, podemos afirmar que a Rede Mercocidades e sua estrutura de Grupos de Trabalho e Unidades Temáticas são importantes instrumentos não apenas de promoção e reafirmação de práticas e valores democráticos a nível local, como também de inclusão de outras temáticas na integração regional. Ao promover o debate entre governos locais de diversos países acerca de temas diversos desde direitos humanos ao transporte público urbano, esses governos mobilizados e reunidos no espaço das redes de cidades passam a incluir essas temáticas como parte do processo de integração regional.

Em sua análise acerca das atividades da Prefeitura de São Paulo nas Redes Mercocidades e no Programa Urb-AL, Fabiana Dessoti (2008) apresenta a classificação dessas redes, e assim acaba por caracterizar a Rede Mercocidades de acordo com os seus objetivos. Ao apontá-la como uma rede vinculada ao regionalismo desenvolvido no processo de integração mercosulina, ela acaba por caracterizar a rede como territorial, já que dela participam os países da região em questão. Entretanto, ao debater a importância das atividades desenvolvidas no âmbito das Unidades Temáticas, a autora considera que elas podem ser entendidas como redes temáticas a serviço da gestão e difusão de instrumentos para políticas de desenvolvimento local. A cooperação descentralizada entre os governos locais toma centralidade frente ao objetivo político da rede nas Unidades Temáticas, apesar desse objetivo político continuar presente.

As Unidades temáticas permitem, também, uma classificação da rede como uma proposta de cooperação descentralizada pública. O que traz algumas similaridades com a proposta das redes construídas no âmbito do Programa Urb-AL (DESSOTTI, 2008 p. 428)

Não surpreende a similaridade das atividades das Unidades Temáticas do Mercocidades com o Programa Urb-AL, desenvolvido pela União Europeia como um instrumento de promover o desenvolvimento da América Latina e aproximação entre os dois continentes. A inspiração nos programas europeus de cooperação descentralizada e de associativismo de governos locais está presente na experiência latino-americana, e mais especificamente, do Mercosul. Os programas e práticas de sucesso de iniciativas de relativo sucesso como o Eurocidades, Urb-AL e Foro das Regiões inspiram programas sul-americano, que acabam por vezes importar algumas das suas imperfeições como no caso do Foro das Regiões (UE) e do FCCR (Mercosul). É importante destacar, entretanto, que não podemos afirmar que há uma replicação dos modelos europeus de cooperação descentralizada e associativismo de governos locais, apesar desses terem servido de exemplo aos programas do Mercosul e sul-americanos em geral.

A autora destaca também, a importância do objetivo político presente na Mercocidades, de promover os governos locais como partes do debate em torno do desenvolvimento do Mercosul. Entretanto, aponta o fato de que nem todas as cidades que dela fazem parte tenham esse objetivo no centro de sua atuação. Veremos nos próximos capítulos o balanço entre algumas das diferentes motivações e estratégias de atuação de governos locais no Mercosul e a atenção dada por eles à integração.

Segundo Maria del Huerto Romero (2004) a rede Mercocidades passou por uma série de importantes transformações no sentido de modernizar suas instituições, estrutura organizacional e seu programa de ação. Segundo ela o objetivo político central da rede acaba por sintetizar o espírito na qual ela foi concebida. Destaca-se também, o papel da inclusão dos governos subnacionais como ferramenta de inclusão da sociedade civil na integração regional. Papel esse fundamental no entendimento de que a paradiplomacia pode servir de base à inclusão de atores não-estatais no processo de integração regional.

Sendo assim, podemos afirmar que os governos subnacionais apresentaram-se como capazes e dispostos a fazer essa inclusão. Estaria nessa passagem a comprovação da nossa hipótese quanto à inclusão de outros novos atores na integração regional? Seriam os governos subnacionais, em especial os locais, capazes de incluir a si próprios e contribuir com a de outros atores (esses da sociedade civil organizada) no processo de integração regional? Sabemos que os governos locais conseguiram se incluir no processo de integração regional a partir de sua articulação e ativismo que resultaram na criação do Mercocidades e no desenvolvimento de suas respectivas atividades. Quanto à inclusão de outros atores, e até que ponto essa auto-inclusão dos governos locais se deu veremos adiante no decorrer deste e do próximos capítulos.

Débora Figueiredo (2009) apresenta-nos de maneira mais direta a importância da proposta da Rede Mercocidades como um projeto mais amplo do que apenas influenciar politicamente a formação do bloco regional. Na entrevista que a autora fez com um dos responsáveis pela articulação inicial da rede José Eduardo Utzig, o entrevistado destaca interesse no desenvolvimento de uma agenda de integração e cooperação entre as cidades, e não apenas dessas com o bloco que surgia. O desenvolvimento de um intercâmbio econômico, cultural e administrativo foi vislumbrado desde a concepção da rede por parte dos governos locais idealizadores do projeto.

A autora destaca a continuidade dessa perspectiva com o desenvolvimento da rede. Destaca-se a alteração do estatuto da rede para permitir o ingresso de governos locais de cidades menores de 500 mil habitantes com o objetivo de dinamizar as atividades das Unidades Temáticas, Grupos de Trabalho e Comissões. Segundo a autora, entendeu-se dentre os governos locais membros que as cidades pequenas e médias seriam as maiores beneficiárias do desenvolvimento e intercâmbio de experiências e práticas em políticas públicas. Ao mesmo tempo que a rede ganharia maior relevância e representatividade.

Devido a essa reforma, o número de governos membros da rede cresceu de maneira exponencial. Como vimos no primeiro capítulo, a atuação em redes é vista como uma das mais fáceis e interessantes formas de iniciar as atividades no plano internacional para cidades pequenas e médias. Não podemos deixar de destacar, entretanto, que ao mesmo tempo em que o incentivo a entrada de cidades menores de

500 mil habitantes também atende aos propósitos políticos da rede, ela reafirma sua característica de espaço destinado à cooperação descentralizada.

As perspectivas de autoras como Maria Del Huerto Romero (2004) e Débora Figueiredo (2004) confirmam a tendência de que os governos locais de menor porte são os maiores beneficiários da dinâmica de redes de cidades voltadas ao desenvolvimento e difusão de práticas e políticas públicas como o caso da Urb-AL e das Unidades Temáticas do Mercocidades. Os governos locais de grande porte beneficiam-se de maneira significativa do intercâmbio promovido nas redes. Entretanto, é inegável que esses governos possuem mais instrumentos e recursos disponíveis para ter acesso ou desenvolver políticas e práticas na administração pública que venham a solucionar questões de complexa resolução. Aos governos locais de médio e pequeno portes as redes podem ser a oportunidade de um intercâmbio valioso e de relevante impacto na vida do cidadão.

A expansão da agenda e o crescimento constante do número de governos locais envolvidos nas atividades da Rede Mercocidades nos comprova o apresentado por autoras como Marx (2006) e Laisner (2009). Isso se dá, em especial, no tocante à funcionalidade e relevância das redes de cidades como espaços de desenvolvimento e difusão de políticas públicas locais voltadas ao melhor atendimento ao cidadão. Solucionar seus problemas em rede nos parece, ao menos em parte, uma possibilidade aberta pelo Mercocidades e suas ferramentas institucionais.

Sendo assim, podemos apreender que as redes de cidades tiveram um papel importante na promoção dos governos locais como atores das relações internacionais e do processo de integração regional. O momento oportuno no qual os governos locais mercosulinos lançaram-se a empreitada de serem incluídos ao processo de integração regional os permitiu liberdade de iniciativa e visibilidade.

Ao assumirem a responsabilidade de serem co-responsáveis pelo aprofundamento da integração e pelo fortalecimento do Mercosul nascente, esses governos se destacaram por apresentar uma concepção mais ampla de integração regional do que a até então edificada no cone-sul. A Mercocidades pode não ser responsável pela expansão da agenda de integração formal representada pela órgãos do Mercosul, mas foi um dos mais ativos espaços nos quais o Mercosul veio a extrapolar



suas limitações decorrentes do intergovernamentalismo e da centralidade das questões comerciais.

A diversidade temática e iniciativas como a da Unidade Temática de Desenvolvimento Social de propor toda uma agenda social a ser tratada pela integração regional são de grande importância ao Mercosul. Difundir a proposta de um Mercosul que seja mais amplo e mais profundo que a integração comercial é um propósito louvável ao qual as redes de cidades mercosulinas se dedicam. Veremos que esse propósito é percebido pelos Governos Nacionais de Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai e como o primeiro conduziu suas políticas no sentido de promover a cooperação entre os governos locais e a Presidência e o Ministério das Relações Exteriores no próximo capítulo.

Ao manifestarem o interesse em promover o Mercosul e de gerar mudanças na sua nascente institucionalização, os governantes locais e regionais (aqui entendidos como governos de estados, províncias ou departamentos) de diversos países deram aos governos centrais a possibilidade de incluir as unidades subnacionais na dinâmica das relações exteriores de forma que esses viriam a desempenhar um papel de relevância na política exterior, se, no entendimento desses governos nacionais, fossem guiados pelo Estado.

A criação do Mercocidades deu condições ao governo brasileiro, mesmo que de maneira reativa, a buscar o estabelecimento de políticas que pudessem aproveitar essa oportunidade. E essa realidade é apresentada de maneira mais objetiva ao analisarmos a evolução dessas políticas federais que evoluíram desde o estabelecimento da ARF (atual AFEPA) no Ministério das Relações Exteriores, bem como o trabalho desenvolvido pelos escritórios regionais do referido ministério em manter-se interado das atividades desenvolvidas por governos locais e estaduais, até a criação da Cooperação Internacional Federativa, e o estabelecimento do Foro Consultivo do Mercosul (FCCR).

Esse processo se deu de maneira paralela e complementar à evolução dos órgãos representativos dos governos locais no Mercosul. O surgimento da primeira reunião especializada para os governos locais e sua rápida transformação em foro consultivo, incluindo aí os governos regionais também, são os objetos da próxima seção deste capítulo.

## **2.2 O Mercosul Institucional e os governos locais: Reunião especializada e Foro consultivo**

Na seção anterior tratamos da importância do associativismo dos governos subnacionais mercosulinos e de que forma ele influenciou e trouxe importante contribuição ao desenvolvimento do processo de integração regional. Esse associativismo tinha três grandes objetivos manifestos dentre os propósitos definidos pelo Estatuto da Mercocidades: Promover a inclusão da dimensão subnacional local na institucionalidade mercosulina, promover a democracia e fomentar o desenvolvimento e intercâmbio de políticas públicas locais. Verificamos a relevância e parte das consequências dos dois últimos, agora nos cabe tratar do primeiro: de que forma ocorreu a entrada dos governos subnacionais no processo decisório e nas instituições formais do Mercosul e qual a sua relevância.

Ainda no surgimento da rede Mercocidades, os governos subnacionais manifestaram seu objetivo de desempenhar maior influência no processo de integração regional, como fica claro pela própria declaração de Porto Alegre de 1995. A reunião da seção Cone-Sul da associação ibero-americana de prefeitos foi fundamental no sentido de apresentar a vontade dos gestores locais de que esses tinham o direito e o dever de participar ativamente do processo de integração regional que se gestava no Cone Sul.

Seguir o exemplo europeu, no qual os governos subnacionais conquistaram seu espaço formal na integração regional por meio do Foro das Regiões parecia o caminho natural. Isso se dava até mesmo no sentido de adequar-se aos ventos que sopravam da nova fase da globalização e suas teses de crescente interdependência e redução das capacidades – e até mesmo fim – do Estado-nação, como apresentamos no primeiro capítulo.

Os governos subnacionais não seriam apenas afetados pela integração regional, mas também se apresentaram como atores do processo, reivindicando o espaço institucional adequado a essa incumbência que conferiam a si próprios. Assim surgiram as primeiras propostas para a criação de um espaço institucional dedicado a esses atores, a exemplo do que tinha sido concedido aos empresários e sindicatos no Foro Consultivo Econômico Social.

As razões para um envolvimento de empresários e sindicatos nas negociações e na formatação da integração regional são evidentes, ao passo que o Mercosul apresenta-se como uma integração de perfil predominantemente econômico. A abertura comercial e a proposta integração produtiva afetariam fundamentalmente esses grupos de interesse, de forte apelo político interno nos países mercosulinos.

Mas como, então, fundamentar a participação dos governos subnacionais, em especial as localidades, na institucionalidade do processo de integração regional. Consideramos sua participação e importância no processo grandes, mas não são evidentemente essenciais a uma integração econômica quanto os sindicatos e empresariado. Veremos no próximo capítulo que durante os anos 1990 uma crescente percepção da relevância e do quão oportuno seria a atuação internacional dos governos subnacionais na integração regional desenvolveu-se. Podemos entender que a percepção de crescente importância dos governos subnacionais, dentre outros fatores, foi fundamental à evolução institucional na presença dos governos subnacionais no Mercosul.

No final do anos 1990, a primeira iniciativa no sentido de promover a participação dos governos subnacionais locais na institucionalidade mercosulina foi a criação da Reunião Especializada de Municipalidades e Intendencias (REMI). O seu objetivo central consistiu em dar a esses “novos atores” um espaço pelo qual poderiam ter a reduzida burocracia mercosulina e seus Estados-membros como interlocutores, por mais que isso tenha se dado de maneira marginal.

A REMI foi criada por determinação do Grupo Mercado Comum em 2000, e acabou por desenvolver uma atuação voltada principalmente para a interlocução entre a rede Mercocidades e suas Unidades Temáticas e a institucionalidade mercosulina. Segundo Maria del Huerto Romero (2004) a REMI desenvolvia suas atividades de forma a estabelecer-se como uma ligação entre a institucionalidade intergovernamental mercosulina e as lideranças e órgãos da rede. Segundo a autora, o maior desafio da REMI era seu fortalecimento institucional e o desenvolvimento de processos e recursos de forma a ganhar importância e relevância.

Entretanto, antes mesmo da REMI conseguir alcançar uma maior relevância e capacidade representativa e operacional, ela acabou sendo substituída por um órgão de

mais elevado nível de representação e inclusão no processo decisório mercosulino. Criou-se o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR).

Sua formatação e papel foram idealizados de maneira parecida ao definido ao CR (Comitê das Regiões) da União Europeia, herdando inclusive algumas das suas debilidades. Podemos destacar entre as semelhanças o agrupamento dos mais diferentes níveis de governos subnacionais no mesmo foro, o caráter consultivo e recomendatório, a subdivisão em comitês de acordo com o nível de governo, e a forte ligação com redes de cidades pré-existentes.

Não podemos afirmar que o FCCR seja uma cópia do modelo europeu de inclusão institucional dos governos subnacionais no processo de integração regional. Entretanto, as semelhanças e a antecedência da experiência europeia não deixam dúvidas quanto à influência desta sobre o foro mercosulino. A forte presença da Mercocidades como articuladora da criação do foro, bem como fora a Eurocidades na experiência europeia pode ser tida como mais uma evidência disso. Entretanto, veremos que apesar da sua formatação institucional e do seu propósito serem semelhantes aos do CR, o desenvolvimento do FCCR levou esse a diferenciar-se daquele, e um das mais importantes marcas desse processo está a participação do Estado como ator indireto ou direto do foro.

De acordo com o estabelecido pelo protocolo de Ouro Preto (2004)<sup>40</sup> em que se criou o foro, esse possui a incumbência de elaborar propostas a serem apreciadas pelo Grupo do Mercado Comum, segunda instância de maior importância no aparato institucional-decisório do Mercosul. Esse acesso tem como objetivo conceder ao processo de integração as condições de atender às expectativas locais e de se aproximar dos cidadãos, facilitando o acesso dos gestores locais ao aparato institucional mercosulino, reduzindo o caminho que uma reivindicação de uma municipalidade teria que percorrer até pode ser apreciada.

Podemos considerar que a crescente participação dos governos locais no plano internacional, e suas atividades no âmbito do Mercosul, passaram a ser consideradas como instrumentos relevantes ao fortalecimento do processo de integração regional e ao

---

<sup>40</sup> Ver mais informações em: <http://www4.planalto.gov.br/mercosul>

atendimento dos objetivos traçados pelo governo federal brasileiro. Sendo assim, é inegável a importância das políticas federais e do mercado comum de incluir as unidades subnacionais nas relações internacionais, em especial no que âmbito do Mercosul.

O FCCR apresenta-se como a mais importante evidência da relevância do processo de integração regional como palco para o desenvolvimento das políticas nacionais para a inclusão dos governos locais nas relações internacionais do país, seja como forma de reconhecimento pelas atividades já desenvolvidas por esses governos, ou como atrativo à adesão de novos governos locais à essas atividades internacionais no âmbito do MERCOSUL.

O Foro Consultivo, por força de decisão da Reunião do Conselho do Mercado Comum de dezembro de 2004, realizada em Belo Horizonte, substituiu a Reunião Especial de Municipalidades e Intendências com o objetivo de aprofundar a participação das unidades subnacionais dos países membros do MERCOSUL nas decisões do mesmo.

Art. 1 –Criar o foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL, com a finalidade de estimular o diálogo e a cooperação entre as autoridades de nível municipal, estadual, provincial e departamental dos Estados Partes do MERCOSUL. (GRUPO MERCADO COMUM, 2004)<sup>41</sup>

O novo órgão ganhou a incumbência de apresentar a perspectiva dos governantes locais e regionais a respeito de que medidas deveriam ser debatidas pelos órgãos decisórios do MERCOSUL, em especial o Conselho do Mercado Comum e o do Grupo do Mercado Comum.

**Art. 4** – O Foro Consultivo poderá propor medidas destinadas à coordenação de políticas para promover o bem-estar e melhorar a qualidade de vida dos habitantes dos Municípios, Estados Federados,

---

<sup>41</sup> Art. 1 Resolução 41/04, Grupo Mercado Comum. Ver resolução completa em [http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/estrutura/decisao-no-41-04-do-conselho-mercado-comum?portal\\_status\\_message=Changes%20saved](http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/estrutura/decisao-no-41-04-do-conselho-mercado-comum?portal_status_message=Changes%20saved). Acessado pela última vez em 28 de março de 2012.

Províncias e Departamentos da região, bem como formular recomendações por intermédio do Grupo Mercado Comum. (GRUPO MERCADO COMUM, 2004)<sup>42</sup>

Devido ao fato do órgão alterar a estrutura do MERCOSUL, a decisão teve de ser ratificada pelos congressos dos estados-membros de acordo com seus respectivos ordenamentos jurídicos internos. Sendo assim, o FCCR foi instalado apenas no ano de 2007, em reunião na qual os governadores, intendentes, prefeitos e representantes de governos locais redigiram a chamada Carta do Rio, que confirma o compromisso desses com a promoção do processo de integração regional.

De acordo com os seus idealizadores, o Foro Consultivo, como uma conquista dos governadores locais, regionais e nacionais, significa um espaço concreto de participação de esses atores, capazes de dar respostas aos desafios da integração e do desenvolvimento em escala regional e local (CARTA DO RIO, 2007)<sup>43</sup>

O FCCR tem suas atividades focadas em três principais eixos temáticos: Integração Fronteiriça, Integração Produtiva e Cidadania Regional. São áreas de grande interesse dos governos locais e regionais evidentemente, pois tratam de questões e problemas do dia-a-dia dos governos subnacionais fronteiriços, por exemplo. A motivação no desenvolvimento e promoção econômica, sempre presente, não poderia de ser um dos eixos do FCCR. Quanto à promoção da “Cidadania Regional” por parte dos governos subnacionais do foro, esta comprova o processo característico da transposição da crença na integração regional comercial por Estados e empresários, para outras áreas e seus respectivos atores.

Os três eixos criados em 2008 possuem forte ligação com os objetivos estratégicos do bloco. A integração produtiva, como debatemos no primeiro capítulo, é um objetivo perseguido pelo bloco desde a sua criação e se tornou realidade em poucos setores, principalmente, o automotivo. Incluir os governos subnacionais como parte desse esforço pode trazer vantagens tanto a esses governos quanto para os ambiciosos objetivos gerais mercosulinos, esses decididos pelos governos nacionais.

---

<sup>42</sup>

<sup>43</sup> Disponível em: [http://www.mercociudades.org/descargas/documentos/Declaraciones/carta\\_de\\_rio.pdf](http://www.mercociudades.org/descargas/documentos/Declaraciones/carta_de_rio.pdf) último acesso em 5 de novembro de 2011.

As questões fronteiriças são uma permanente preocupação dos governos subnacionais e dos governos nacionais. Esse pode ser considerado como uma das temáticas nas quais há maior convergência na priorização por parte de governos subnacionais (em especial os fronteiriços) e nacionais mercosulinos. Entretanto, como veremos no último capítulo, é uma das áreas nas quais os governos locais possuem mais reclamações quanto à falta de mecanismos mais sofisticados de integração no Mercosul.

A promoção da camada “Cidadania Regional” é um eixo que acaba por incluir uma grande quantidade de questões, desde a promoção de um sentimento de Cidadania Mercosulina até a promoção do intercâmbio cultural e da promoção de políticas públicas sociais. Um exemplo é a atuação do eixo na incorporação do conceito de “Trabalho Decente” da Organização do Trabalho por parte do Mercosul, durante a Presidência Pro Tempore Brasileira no Mercosul de 2008.<sup>44</sup>

A perspectiva de que os governos subnacionais teriam papel fundamental na promoção de uma identificação do cidadão comum com o Mercosul, e, portanto, como um ator fundamental na promoção de uma cidadania mercosulina, a exemplo da cidadania europeia. Essa perspectiva está fortemente presente nessa concepção de eixo temático e tem fundamentação nos conceitos de subsidiariedade e proximidade que tratamos no primeiro capítulo.

Os objetivos dos três eixos centrais, bem como suas prioridades e estratégias de ação nos remete às principais preocupações e demandas dos Governos Nacionais. Devemos destacar também que a representação dos governos subnacionais é feita por meio de bancadas nacionais e com a presença e sob a articulação de membros do executivo federal brasileiro, no caso da bancada brasileira. Ou seja, os governos subnacionais são escolhidos e organizados diante de uma lógica de representação nacional no foro.

A fórmula transversal e multilateral do Mercocidades não foi transposta ao FCCR, que se formou de maneira mais próxima às instâncias superiores do processo de integração regional mercosulina. Outro fator interessante a ser destacado é a liderança de órgãos do governo federal brasileiro na bancada brasileira do foro, o que nos leva a

---

<sup>44</sup> Para maiores informações consultar <http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/brasil-italia/> Último acesso em 24 de junho de 2012.

crer que os interesses nacionais, definidos no nível federal de governo, tem influência sobre os projetos e decisões do foro. Sendo assim, resta-nos dúvidas se o foro teria alcançado seu propalado objetivo de confirmar-se como um espaço de representação e inclusão ativa dos governos subnacionais no processo decisório mercosulino.

Entretanto, a instalação do foro foi comemorada como mais um passo do Mercosul rumo à consolidação e democratização, de forma que poderia promover uma maior legitimidade e capilaridade nas políticas do mercado comum. Além disso, esse novo órgão veio a legitimar as ações desenvolvidas pelos governos locais no âmbito do Mercosul. No entanto, vimos que apesar de contribuir para um maior accountability, como destacado por Marcelo de Almeida Medeiros (2008), dificilmente poderíamos falar de democratização do processo de integração regional, como debatemos no primeiro capítulo.



### CAPÍTULO 3 - DISTENSÃO E CONVERGÊNCIA: OS GOVERNOS NACIONAIS E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARADIPLOMACIA NO MERCOSUL

Tratamos no segundo capítulo inserção dos governos subnacionais locais em instâncias institucionais regionais que tratamos até agora, primeiramente na sua forma de rede de cidades, depois de reunião especializada, e, por fim, foro consultivo. Neste terceiro capítulo trataremos de um processo paralelo, mas intimamente ligado a esse. Trataremos da forma como se deu a interação entre os governos locais brasileiros e o governo federal de meados da década de 1990, mais especificamente 1995, até a presidência pro tempore brasileira no Mercosul e no FCCR em 2008.

Desde a sua concepção, em meados dos anos 1990, essas políticas nacionais são endereçadas principalmente à atuação dos governos subnacionais no plano da integração regional, e sobre ela exerceram importante influência. As políticas nacionais foram desenvolvidas em resposta a coincidência do interesse do Estado em aprofundar os laços de integração regional mercosulina e da disposição dos governos locais em também o fazer.

Sendo assim, as perguntas secundárias da nossa pesquisa que guiam o presente capítulo são: de que forma interagem o Governo Federal e as unidades federadas no tocante às relações internacionais, em especial no que diz respeito à integração regional? Em que medida o governo central se ocupa de incentivar ou constranger essas iniciativas paradiplomáticas no Mercosul?

As duas perguntas relacionam-se com nosso objeto central de pesquisa ao passo que as principais políticas nacionais de promoção da atuação internacional de governos locais surgiram como propostas de inserção desses atores no processo de integração regional. Veremos adiante que essas políticas evoluíram desde os anos 1990, e hoje possuem um escopo maior de atuação e de oportunidades aos governos subnacionais.

O nosso interesse por essas questões nos remete a fazer mais do que simplesmente relatar as políticas empreendidas pelo governo federal no sentido de promover, regular e institucionalizar em nível federal a atuação internacional dos governos locais. O desafio de compreender a ligação dessas políticas com a evolução da

contribuição subnacional ao Mercosul nos leva a desvendar sua origem e o processo pelo qual foram formuladas e aplicadas.

Para tanto, trataremos da forma como o governo nacional percebe e promove o que podemos chamar de *cooperação internacional descentralizada*. De acordo com Mariana Dessoti (2009) e Maria del Huerto Romero (2004), o conceito de cooperação descentralizada tem origem no programa de cooperação para o desenvolvimento da União Europeia. Programa com o objetivo de promover o desenvolvimento de regiões menos desenvolvidas do planeta por meio da interação de suas sociedades com instituições das sociedades dos países membros da UE.

Para a UE, nesse perfil de cooperação busca utilizar-se das capacidades de interação e promoção ao desenvolvimento das sociedades civis e suas organizações na promoção ao desenvolvimento. Sendo assim, essa seria uma forma de aproveitar as capacidades técnicas e organizacionais da sociedade civil em geral na cooperação para a promoção do desenvolvimento de regiões mais pobres do planeta, como Ásia, África e Caribe. Foi nessas regiões com as quais teve início o programa de cooperação descentralizada da UE.<sup>45</sup>

A UE inclui, dentre esses possíveis parceiros da sociedade civil as chamadas “Entidades Públicas Municipais” (incluindo aí os governos municipais). Portanto, o programa da UE para a cooperação descentralizada para o desenvolvimento contribui com nossos objetivos em duas frentes principais. A primeira frente é conceitual, ao nos fornecer o conceito de cooperação descentralizada e sua aplicação, na qual os governos subnacionais possuem uma forte relevância. A segunda é na qual associa os governos locais aos demais atores sociais na promoção da cooperação internacional descentralizada.

Levando-se em consideração que os programas de cooperação da Rede Urb-al fazem parte desse esforço de promover a cooperação descentralizada, podemos compreender a importância dessa perspectiva ao passo que essa rede foi importante como modelo no qual as Unidades Temáticas do Mercosul se inspiraram. Ou seja, a interação entre governos e sociedade civil como uma importante via à promoção ao

---

<sup>45</sup> Para maiores informações, ver a página do programa de cooperação descentralizada da União Europeia [http://europa.eu/legislation\\_summaries/other/r12004\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/other/r12004_pt.htm). Último acesso em 12 de maio de 2012.

desenvolvimento e a inclusão desses atores de maneira combinada faz parte da concepção original de cooperação descentralizada.

No presente capítulo buscaremos apresentar um breve panorama acerca da dinâmica estabelecida acerca das iniciativas de cooperação descentralizada dos governos subnacionais locais brasileiros, em especial na sua interação com o Estado. Sendo assim, trataremos da forma pela qual o Governo Federal atuou no sentido de integrar as ações de cooperação descentralizada às suas prioridades e estratégias em Política Externa.

A perspectiva de cooperação descentralizada é adequada à concepção de instrumentalizar-se a atuação de governos subnacionais e outros atores da sociedade civil na consecução de determinados objetivos em termos de política exterior. No caso da UE, a aproximação com regiões estratégicas por meio da cooperação com governos e agentes sociais, bem como a difusão de valores europeus como, por exemplo, a economia social de mercado, foram objetivos para os quais a cooperação descentralizada teve importante contribuição.

Para analisarmos a dinâmica da interação entre governos locais e governo federal brasileiro, faremos uma breve análise do federalismo brasileiro e das consequências do mesmo para os governos locais. Mapearemos a influência da evolução da condição dos governos locais como unidades federadas na sua atuação internacional e de que forma essa condição influencia na relação com o governo federal.

Com base nessa evolução do federalismo brasileiro, analisaremos as bases sobre as quais se desenvolveram as primeiras políticas federais para atuação dos governos subnacionais brasileiros, bem como seus objetivos e suas principais características. Em seguida traçaremos a evolução institucional e de objetivos e estratégias dessas políticas com a transição do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso para o do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Ao final faremos um breve balanço sobre essas políticas e sua contribuição ao desenvolvimento das atividades internacionais dos governos subnacionais, em especial, no âmbito do Mercosul.

Para tanto, faz-se necessário o que consideramos por cooperação descentralizada e esclarecer que critérios utilizaremos para definir o que tratamos de “Sul” e “Norte”. No tocante às dimensões *Sul* e *Norte*, trataremos como *Norte* os países-membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), excetuados Chile e México. A exclusão dos dois se dá diante da perspectiva brasileira de agrupá-los no grupo dos países emergentes com os quais há uma política de integração e cooperação “Sul-Sul”. Considerando para isso, a centralidade da perspectiva brasileira para nossa pesquisa.

A importância nesse tipo de análise está na necessidade de avaliar-se a forma como os governos não centrais vêm conduzindo seus projetos de cooperação internacional, tendo em vista sua crescente atuação. Para isso, entretanto, não podemos deixar de verificar a forma pela o governo central, por meio do Ministério das Relações Exteriores e da Presidência da República, tem lidado com essas atividades. Importante destacar que podemos considerar que a forma como o governo federal o tem feito revela o quão pronto o Estado está para encarar a realidade que se afirma desde o final do século vinte, no qual a fluidez das relações internacionais tem as feito escapar da rigidez das tradicionais estruturas do Estado, e no Brasil, do Governo Federal.

Para compreendermos de que forma o Governo Federal e suas principais instituições responsáveis pela condução das relações exteriores lidam com a cooperação internacional descentralizada analisaremos como se dá essa e como o MRE e Presidência da República a institucionaliza. Outro importante aspecto a ser tratado é a forma como essas duas instâncias lidam com a Cooperação Norte-Sul e Sul-Sul e as diferenciam, de maneira a posicionar o país como “receptor” ou “prestador” de cooperação, por vezes, ignorando um entendimento mais amplo e sofisticado de cooperação de via-dupla.

O Brasil apresenta-se hoje como um membro ativo de diversos programas e projetos de cooperação internacional protagonizada por agentes públicos não-centrais, em especial agências governamentais e governos subnacionais. Apesar de recorrentes dificuldades encontradas por esses governos, como, por exemplo, a falta de recursos financeiros e humanos, informação adequada e dificuldade de mesurar resultados no curto prazo. Entre os empecilhos podemos destacar as limitações legais e as formais encampadas pelo governo federal, que podem converter-se em desincentivos e

repreensões ou apoio e suporte dependendo dos interesses definidos pelas diretrizes das burocracias do MRE e da Presidência.

É importante destacar, entretanto, que governos estaduais e locais, normalmente, desenvolvem suas ações internacionais à margem da legislação e da institucionalização desenvolvida pelo governo central para tal, de forma a atender seus interesses sem maiores complicações. Diante desse cenário, autores como José Blanes Sala (2004) e Tatiana Lacerda Prazeres (2004) consideram ser fundamental uma reforma constitucional que reconheça a paradiplomacia como uma dimensão das relações internacionais brasileiras, retirando a exclusividade do executivo federal nessa área.

A solução apresentada, entretanto, difere da proposta pelos principais órgãos responsáveis pelas Relações Exteriores no Executivo Federal. Para esses atores centrais, os governos subnacionais devem atuar de maneira subsidiária e articulada com o governo federal, de forma a se tornarem em mais um ativo da Política Externa Brasileira. Para esses setores, essa atuação coordenada e consertada traria benefícios mútuos, ao passo que permitiria uma sinergia entre as necessidades de suporte técnico e direcionamento dos governos subnacionais locais e uma conformidade da atuação desses com as prioridades da Política Externa Brasileira. Trataremos desse argumento com maior atenção adiante.

O entendimento de que em uma cooperação Norte-Sul as experiências provenientes do Sul, no caso, do Brasil, poderiam ter utilidade e serem de grande valor aos parceiros do chamado “mundo desenvolvido” não é considerada pelos programas oficiais federais de incentivo à cooperação descentralizada, bem como o aproveitamento das experiências de países do chamado “Sul” não ocorreria. Essa visão é evidenciada pela própria estrutura da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores, que considera que a cooperação técnica ou é recebida (de países do Norte) ou prestada (por países do Sul).

Essa compartimentação é distoante da contemporânea atuação dos governos subnacionais e das agências e estruturas não-centrais que realizam projetos de cooperação. Sabe-se que a experiência brasileira em setores como biocombustíveis não são úteis somente aos países emergentes ou em desenvolvimento, mas também a parceiros do chamado mundo desenvolvido. Podemos destacar experiência de governos

locais brasileiro em diversas áreas foram debatidas e adaptadas por governos subnacionais de outras regiões, como podemos ver no caso de São Paulo, que trataremos adiante no capítulo quatro.

Para compreendermos sobre que bases se dá o desenvolvimento da cooperação descentralizada no Brasil, é bastante relevante que debatamos, mesmo que brevemente, a evolução do federalismo brasileiro. Processo esse, que culminou com o atual sistema federal trino e de forte descentralização na prestação de serviços públicos.

### **3.1 O federalismo trino brasileiro e as bases para a cooperação federativa nas relações internacionais brasileiras**

Segundo Aspásia Camargo (1993), o federalismo contemporâneo, fortemente inspirado pelo modelo norte-americano, pode ser entendido como o modelo mais moderado de organização de Estados na contemporaneidade, uma vez que compreende um sistema no qual as responsabilidades e poderes estão descentralizados de forma a serem compartilhados entre o governo central e as unidades federadas.

Os Estados federais, entretanto, formam-se de diferentes formas. Álvaro Chagas Castelo Branco (2009) apresenta que de acordo com essas formas, as federações podem ser resumidas em duas grandes tipologias. A primeira diz respeito àquelas federações formadas por meio de um processo no qual estados independentes reúnem-se em uma associação e posteriormente em confederação, que vem a formar uma federação; essa categoria seria o que o autor caracteriza de federações de formação centrípeta. Nessa categoria temos como importantes exemplos os Estados Unidos da América e a República Federal da Alemanha.

Segundo o autor, a segunda grande tipologia trata daqueles estados que em sua origem, eram unitários, e que passaram por um processo de descentralização política de forma a gerar um Estado federal. Como exemplos, podemos apresentar República Federativa do Brasil, República Argentina e Estados Unidos do México.

O sistema federativo brasileiro foi instituído pela primeira vez por meio de decreto primeiro de 1889, que converteu as províncias do período imperial em estados-

membros da nascente republica federal brasileira (BUENO, 2005). Carmem Nunes (2005), em seus estudos acerca da paradiplomacia estadual gaúcha, retoma que a Constituição de 1891, inspirada na norte-americana, define claramente os poderes e responsabilidades da União, deixando aos governos estaduais responsáveis pelos remanescentes. Aos governos estaduais era permitido contrair empréstimos, e até mesmo estabelecer impostos sobre importações<sup>46</sup>.

De acordo com a autora, a forte descentralização e o crescente poder das oligarquias regionais permitiu ações como a formação de forças policiais com características de forças armadas, representações no exterior, e burocracias regionais com denominações de “negócios da Guerra” e “negócios do exterior”. A autora destaca nesse processo a atuação de governos de estados como Ceará e São Paulo. Esse último especialmente motivado pelos movimentos do mercado internacional do café e a necessidade de nele intervir para garantir os interesses da elite econômica regional.

Na primeira década do século XX, essa primeira experiência federalista acabou por se consolidar sob as fortes oligarquias regionais e seus acordos com o governo central. No entanto, o sistema federal brasileiro foi suspenso ou enfraquecido pelos regimes autoritários centralistas que sucederam a Republica Velha, que impediram o pleno desenvolvimento desse sistema. A reforma constitucional de 1926 é um primeiro momento no qual se garante à União maior poder de intervenção sobre os governos estaduais.

Mesmo quando não suspenso formalmente, como ocorreu durante o período da ditadura militar, no qual formalmente o país permanecia uma república federativa, o centralismo do poder do executivo federal e a ausência de eleições para a escolha dos chefes dos executivos estaduais – nomeados pelo governo federal – fizeram o país excessivamente centralista. Sendo assim de difícil reconhecimento como uma federação.

É importante destacar, entretanto, que até a constituição de 1988, o Brasil era formado por uma república na qual apenas os estados eram unidades federadas, o que caracteriza uma federação de dois níveis (União e estados). Após o reconhecimento dos municípios como unidades federadas na referida constituição, o Brasil passou a ser uma

---

<sup>46</sup> Esses impostos poderiam ser cobrados, apesar de sua renda ter de ser revertida ao governo central.

das poucas federações trinas do mundo, na qual não há subordinação entre as diferentes as unidades federadas.

Sendo assim, a chamada Constituição Cidadã de 1988 definiu a federação brasileira como sendo composta por União, estados e municípios, que dividem a responsabilidade de empreender políticas públicas em áreas como saúde, educação, transporte, saneamento básico, assistência social, segurança, defesa, relações exteriores, etc. A divisão da responsabilidade sobre as políticas públicas nas mais diversas áreas são regulamentadas de acordo com as competências legais de União, estados e municípios. No caso das Relações Exteriores, a competência é formalmente do Governo Federal, mais especificamente, da Presidência da República e Ministério das Relações Exteriores.

Podemos destacar como inegáveis exemplos no processo de descentralização de políticas públicas os da área da saúde, no qual o Sistema Único de Saúde é referência internacional no que tange à descentralização ao atendimento à saúde nos três níveis de governo, de acordo com suas competências e possibilidades. Descentralização essa que terá consequências sobre a agenda de atuação internacional dos governos subnacionais, como veremos no próximo capítulo.

Ao analisar o federalismo brasileiro, Aspásia Camargo (1993) apresenta que a constituição de 1988<sup>47</sup> fez dos municípios os principais responsáveis por implementar políticas públicas, sob a justificativa de estes estarem mais próximos das demandas locais específicas, proporcionando maior eficiência de tais políticas e o melhor emprego dos recursos públicos.

Esse processo de descentralização no desenvolvimento e implementação de políticas públicas, e a transformação dos governos locais em instância imprescindível ao sucesso de tais políticas transformou a realidade dos governos locais, conferindo-lhes uma crescente importância. Ao mesmo tempo e em consequência disso, houve um acúmulo de responsabilidades, em um panorama de baixa disponibilidade de recursos financeiros, esses centralizados na esfera federal, por conta das responsabilidades deste como serviço da dívida e a frágil estabilidade macroeconômica.

---

<sup>47</sup> “Art. 18 - 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.” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)



Ainda de acordo com a autora, essa realidade característica dos anos 1980 e 1990, em especial no que tange aos governos de localidades de menor porte e de regiões de baixo desenvolvimento econômico, o que tornou esses governos locais bastante dependentes dos repasses federais para atender à alta expectativa popular sobre o regime democrático e às determinações constitucionais de 1988, desenvolvidas de forma a proporcionar uma rede de proteção social a ser universalizada no país.

O panorama, que se apresenta como resultado dessa nova realidade de acúmulo de responsabilidades e grandes dificuldades em cumpri-las, é um importante fator ao entendimento do processo de inserção internacional dos municípios na contemporaneidade. Essa tese é corroborada pela importante incursão internacional dos municípios brasileiros em busca de financiamento internacional às suas atividades por toda a década de 1990.

A dimensão federativa tem fundamental importância no entendimento das políticas nacionais para a atuação internacional dos governos subnacionais. Isso se dá ao passo que elas foram desenvolvidas sobre o argumento de articulação e aproximação entre os diferentes entes federados e o governo federal. Fica evidenciada assim, o que se denominou, desde os anos 1990, como diplomacia federativa (DINIZ, 2008), e que fundamentou concepções e políticas como a Cooperação Internacional Federativa, característica do Governo Luiz Inácio Lula da Silva.

O autor apresenta essa proposta de interação baseado em experiências de federações<sup>48</sup> em que há uma importante ação conjunta entre Estado e unidades federadas no plano internacional, mesmo que a possibilidade de estados e municípios desempenharem papel relevante na formulação da política externa seja pouco provável. Partindo de uma perspectiva mais radical, no tocante à importância e às possibilidades da ação internacional subnacional, Kenishi Ohmae (1995, p.63) propõe um federalismo em que as unidades federadas possuam autonomia suficiente para formular políticas de desenvolvimento e planejamento econômico, podendo definir estratégias de ação internacional e fechamento de parcerias e acordos que favoreçam a localidade ou região. Para tanto, o autor se utiliza do exemplo norte-americano, em que o federalismo permite maior autonomia às unidades federadas na atuação como espaço de desenvolvimento

---

<sup>48</sup> Ibidem 8

econômico independente do Estado Nacional. Essa perspectiva é apontada não apenas como improvável no caso brasileiro, bem como é amplamente rejeitada.

### **3.2. Adaptando-se aos novos tempos**

O breve panorama das relações federativas brasileiras até a década de 1990 permite que nos atentemos ao processo que levou à criação e à formulação das primeiras iniciativas de adaptar o Estado brasileiro à realidade representada pela atuação internacional das unidades federadas.

Sendo assim, diante de uma perspectiva identificada com o Modelo do Ator Racional (ALISON e ZELIKOV, 1999), o Estado deveria desenvolver determinadas políticas que reduzissem os possíveis prejuízos que pudessem originar-se da atuação internacional de unidades subnacionais. Para isso uma possível estratégia seria motivar a sua institucionalização na burocracia federal como forma de regulá-la e resguardar a unidade do Estado nacional frente às relações exteriores.

Essa alternativa corroboraria com uma perspectiva na qual todos os elementos e recursos de um Estado devem ser canalizados por esse à consecução dos interesses nacionais. Sendo assim, os governos locais e estaduais teriam suas atividades direcionadas pelos órgãos competentes a desenvolver suas atividades de acordo com o que podemos chamar de interesse nacional. Essa perspectiva, apesar de não ser dominante, teve forte apelo nos mais diversos espaços decisórios e pautou boa parte das políticas nacionais para as atividades internacionais dos governos subnacionais, colocando em debate inclusive a propriedade do termo “paradiplomacia”, ao defender que os mais diversos entes da federação devam trabalhar em conjunto.

Não podemos afirmar, entretanto, que o objetivo do governo brasileiro quando desenvolveu políticas federais para a paradiplomacia tivesse necessariamente a intenção de controlar ou constringer as atividades internacionais dos governos subnacionais. Apesar de tentadora, essa explicação reducionista nos levaria inevitavelmente ao erro de avaliação. O Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) não percebia a atuação subnacional como uma ameaça, ou, como um instrumento a ser utilizado ao atendimento dos interesses nacionais no plano internacional por parte do Estado; mas

sim como um processo autônomo, em parte produto do regime democrático, em andamento ao qual o Estado deveria adaptar-se.

Na gestão de FHC como chanceler do Governo Itamar Franco, surgiram os primeiros debates acerca da questão federativa na formulação e execução da política externa brasileira no Ministério das Relações Exteriores, 1993. Segundo Manuela Miklos (2010) no seu estudo acerca da percepção do Estado em relação a atuação dos governos subnacionais, esse foi o primeiro momento no qual a participação Luis Felipe Lampreia (Secretário Geral do Itamaraty à época) e FHC é marcante nesse processo.

Segundo a autora, essa receptividade de ambos, Chanceler e Secretário Geral em 1993, repetiu-se quando estavam na posição de Presidente da República e Chanceler (1995). A partir do Governo FHC, há a formação da política de Estado para a chamada diplomacia federativa. Já em sua posse em 1995, o Chanceler Luiz Felipe Lampreia destaca a importância e a consolidação da chamada *diplomacia pública*, que seria baseada na interação entre os mais diferentes atores da sociedade brasileira na formulação da Política Externa Brasileira (MIKLOS, 2010).

Sendo assim, a diplomacia pública seria a base sobre a qual se daria uma das suas importantes vertentes, a diplomacia federativa. Mediante orientação do Presidente da República, a Chancelaria deveria desenvolver uma política de aproximação com os governos subnacionais, em especial os estados. Essa política teria como base a perspectiva de que a agenda exterior desses governos viria a somar-se a agenda de política externa do governo federal, principal responsável pelas relações exteriores (MIKLOS, 2010).

A autora destaca que o principal objetivo inicial da política de diplomacia federativa seria estabelecer uma relação colaborativa entre o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e os governos subnacionais que desenvolvem atividades paradiplomáticas. Entretanto, para a autora há indícios de que o desenvolvimento da política se deu em outro sentido ao ser designada ao MRE.

Sendo assim, podemos apontar para a resistência burocrática, oriunda do já famoso insulamento burocrático do Itamaraty, em oposição a uma percepção e determinação receptiva por parte do Presidente da República e seu Chanceler.

Ao analisarmos os sistemas de crenças que fundamentam a visão do partido do presidente, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), verificaremos uma tendência a não se valorizar a atuação internacional dos governos subnacionais, o que fica demonstrado na relativa baixa ênfase dada por seus governos locais e estaduais nesse tipo de iniciativa. Isso fica evidenciado no trabalho de Carlos E. H. Matsumoto (2011) ao apontar que há um determinante político-partidário no desenvolvimento de iniciativas paradiplomáticas por prefeituras. Em seu levantamento, o PSDB, diferentemente do Partido dos Trabalhadores (PT), seu principal rival na recente história democrática brasileira, não representa um fator que favoreça a institucionalização local da paradiplomacia.

O estudo de Matsumoto (2011) aponta para a necessidade de observar-se o fator político-partidário no desenvolvimento de estruturas locais para atividades internacionais. Segundo os resultados de seu estudo quantitativo, fatores como a liderança do governo local ser do PT, e a municipalidade estar localizada no Estado de São Paulo influenciam na probabilidade de o governo local desenvolver órgãos municipais de relações internacionais.

Entretanto, há o reconhecimento da relevância das ações paradiplomáticas e da importância de que a política externa brasileira seja uma política pública, da qual, mais atores devam desempenhar importante papel. Essas crenças explicitam-se pelas iniciativas no sentido de incluir a iniciativa privada e organizações civis na formulação de política externa durante o governo FHC, inclusive na própria dimensão de *diplomacia pública*.

Alexandra de Melo e Silva (1995) apresenta uma importante contribuição ao entendimento das decisões em política externa ao apontar os efeitos das ideias e de suas origens nas decisões dos principais líderes da política externa do século XX. Sendo assim, poderíamos nos utilizar dessa metodologia como forma de entendermos de que forma a personalidade e as ideias de FHC vieram a influenciar as suas decisões no sentido de promover a institucionalização de uma política federal à atuação internacional dos governos subnacionais. Não podemos negar que a sua formação como intelectual, originalmente defensor do projeto desenvolvimentista, defensor da democracia e da descentralização política e do parlamentarismo sejam elementos que

nos deem pistas de seu posicionamento favorável às iniciativas internacionais de unidades federadas.

Segundo Cason e Powers (2006), para a compreensão da iniciativa do governo federal importante ater-se para uma maior importância da Presidência da República na formulação e execução da Política Externa Brasileira a partir do governo FHC. O maior peso da presidência na Política Externa explica sua ingerência direta na forma como se deve conformar o tratamento da questão da paradiplomacia por parte das burocracias federais competentes. Entretanto a próprio entendimento de que o MRE seria a entidade competente para gerir esse processo deve ser alvo de análise, pois se diferencia da política desenvolvida pelo Governo Lula.

### **3.3 O MRE e as limitações impostas aos governos subnacionais**

A pergunta que fica é, porque definir o Ministério das Relações Exteriores como responsável por esse processo? A abordagem de Cason e Powers (2006) justificaria essa decisão afirmando que o referido ministério permaneceu como preponderante no desenvolvimento e aplicação das políticas públicas voltadas às relações exteriores, apesar da sua importância relativa ter declinado.

Sob a contribuição metodológica de Alexandra de Melo e Silva (1995), podemos apontar que o fato de o Presidente FHC ter sido chanceler e de ter grande proximidade com importantes quadros do MRE pode explicar sua confiança na condução do processo de inserção internacional dos governos subnacionais por parte da burocracia em questão.

Entretanto, há um outro fator que não podemos ignorar: o Presidente FHC considerava que, à época, os governos estaduais, e não municipais tinham maior importância na paradiplomacia brasileira. Essa perspectiva, hoje, criticada e questionada pelos estudiosos do fenômeno, partia da percepção que esse tinha dos governos locais e estaduais. Neste ponto, a abordagem cognitiva nos fornece importante ferramental para compreender de que forma a percepção e o nível de informação do presidente acerca da realidade desses governos em sua atuação internacional o levou a moldar a política por ele criada. Em entrevista dada a Roberto Pompeu de Toledo no livro “O Presidente

segundo o sociólogo” (1998), o presidente FHC defendeu a importância da atuação dos governos estaduais e a comparou com o modelo norte-americano, afirmando inclusive que essa realidade teria gerado certa rejeição por parte do Itamaraty, pois estaria rompendo com o monopólio do governo central. A ênfase nos governos estaduais permitiu considerar que a estrutura do MRE, e seus escritórios regionais, ligados indiretamente às burocracias estaduais, teriam capacidade de se articular com as principais iniciativas paradiplomáticas.

Podemos entender que, como parte do processo de consolidação dessas iniciativas e sua projeção, por decisão do Presidente da República FHC, em 1997, foi criada a Assessoria de Relações Federativas (ARF) do Ministério das Relações Exteriores, considerada como a primeira tentativa institucionalizada de promover a integração entre governos locais e governo federal no plano das relações internacionais (DANIEL 2002)<sup>49</sup>. Sendo assim, a compreensão dos resultados obtidos pelas políticas federais desenvolvidas desde 1997, na tentativa de integrar as políticas locais de atuação internacionais com os interesses da Política Externa, mostra-se de grande relevância.

O surgimento da ARF em 1997, e, a designação dos oito escritórios regionais do MRE para o desenvolvimento de atividades sob suas orientações, responsáveis pela articulação do MRE com os governos locais e regionais e com a sociedade civil organizada, proporcionou ao referido ministério os instrumentos necessários para acompanhar as iniciativas internacionais das municipalidades e estados, como aponta o Cônsul Marco C. M. Daniel (2002, p. 45). Segundo o diplomata, essa estrutura é desenvolvida como uma maneira de acompanhar o crescimento dessas atividades, identificada como uma tendência consolidada. Vigevani fundamenta a afirmação do cônsul por meio de uma constatação das motivações da criação dessas primeiras políticas.

em virtude de adaptações institucionais [...], no caso do Brasil parece surgir a oportunidade de compatibilizar a manutenção do papel do Estado nacional no campo da política exterior com uma ação efetiva das esferas subnacionais (Vigevani, 2006, p. 13)

---

<sup>49</sup> Cônsul Marco César Moura Daniel, Chefe de Gabinete da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores

Sendo assim, podemos entender que o Estado brasileiro desenvolveu políticas para adaptar-se às iniciativas internacionais dos governos subnacionais, considerando-as inevitáveis, e de tendência à consolidação desde os anos 1990, podendo assim, promover uma compatibilização da atuação internacional dos governos subnacionais com os interesses do Estado nacional (VIGEVANI, 2006, p.13).

A atuação do Ministério das Relações Exteriores distou, de certa maneira, das motivações que levaram o Presidente FHC a promover a formalização da política por meio da criação da Assessoria de Relações Federativas e à criação dos escritórios regionais do referido órgão.

Ao assumir a responsabilidade de incentivar e coordenar as atividades internacionais dos governos subnacionais, o MRE passou a atuar de maneira a regulá-la e ordená-la de acordo com aqueles que considerava serem os interesses da Política Exterior Brasileira. Segundo entrevistas conduzidas por Manuela Miklos (2010) com diplomatas, partes importantes do corpo diplomático percebiam a paradiplomacia como uma ameaça e não como uma ação complementar.

Os governos estaduais e locais que procuravam o ministério e busca de auxílio na formulação e consecução de iniciativas internacionais, recebiam como resposta orientações consideravelmente conservadoras e limitantes das possibilidades às quais poderia ter acesso. Sendo assim, a burocracia do referido ministério utilizava-se do seu prestígio e conhecimento para no cumprimento de uma política determinado pela Presidência atender às suas perspectivas acerca das relações exteriores brasileiras. Isso se deu por meio da recomendação a governos locais e estaduais que a procuravam a buscar uma atuação prioritariamente subsidiária à desenvolvida pelas burocracias da esfera federal nas relações exteriores brasileiras.

Como explicar esse fenômeno? A abordagem de Cason Powers (2006) talvez possa ser interessante ao demonstrar o caráter de permanência no tocante à preservação do predomínio do MRE na formulação e execução das Relações Internacionais Brasileiras. Mas será que o entendimento de que o MRE permanecia como principal responsável pelas relações exteriores justifica a ação do referido ministério ao buscar limitar a ação internacional dos governos locais e estaduais que o procuravam em busca de auxílio para tal?

Neste caso, as criticadas abordagens do jogo burocrático podem trazer uma explicação plausível. Por mais que o Chanceler Luis Felipe Lampreia à época manifestava-se favorável à incursão dos governos subnacionais ao plano internacional, e louvava a iniciativa da Presidência em promover sob a responsabilidade do MRE a estruturação da coordenação das atividades paradiplomáticas e a esfera federal, a burocracia sob o seu comando imprimiu de maneira decisiva suas crenças e interesses coletivos na hora de atender aos governos locais e estaduais.

O MRE defendera de maneira intransigente a subsidiariedade das ações paradiplomáticas em relação às relações exteriores promovidas pelo governo central. A ponto de recomendar a todos os governos da federação que o procuravam a desenvolver projetos de cooperação com governos subnacionais de Estados com os quais o Brasil já possuía esses acordos, esboçando até mesmo a instrumentalização da ação paradiplomática à consecução dos interesses da política externa brasileira.

É fato que a atuação da ARF, bastante profissionalizada e de alto nível, reconhecidamente comum ao MRE no desenvolvimento de suas atividades, foi responsável por orientar os governos locais e estaduais quanto às limitações legais e institucionais de sua ação, bem como orientaram a esses governos a se utilizarem de arcabouços legais já existentes para a consecução dos objetivos desses governos no sentido de promover seus interesses no plano internacional (BOGÉA FILHO, 2001; MIKLOS, 2010; LESSA, 2002).

O MRE certamente colaborou com o alcance de objetivos de muitos governos subnacionais, mas em sua assessoria empreendeu uma forte marca conservadora se comparada aos parâmetros da paradiplomacia brasileira. Ao não recomendar, por exemplo, o fechamento de acordos com governos e instituições estrangeiras por considerar que a validade jurídica desses era nula. Excetuaram-se os casos em que havia tratados e acordos entre o Brasil e o governo nacional estrangeiro, que oferecem um arcabouço jurídico válido ao direito internacional para o estabelecimento de políticas de cooperação. Talvez estejam nesse procedimento as origens dos acordos firmados pelo Brasil para a cooperação descentralizada durante o Governo Lula.

A iniciativa do Governo FHC de incluir a paradiplomacia na pauta das relações exteriores do Brasil é louvável, e, sua institucionalização com a dotação de uma



estrutura formal e burocrática para tal é um avanço considerável, e com poucos paralelos durante a década de 1990. Entretanto, a sua alocação como responsabilidade do MRE trouxe fortes limitações no que tange à limitada estrutura do próprio ministério, à sua capacidade de articulação, em especial, no que concerne aos governos locais, e à sua conservadora perspectiva acerca da paradiplomacia. Essas falhas estão diretamente ligadas ao processo decisório que encaminhou o desenvolvimento dessa política, que, apesar de seus erros e limitações, apresentou-se como um avanço inegável no sentido de promover uma primeira tentativa de articular a União e as unidades federadas nas suas relações exteriores.

Outro interessante exemplo é do governo estadual de Santa Catarina, que ao buscar auxílio do Ministério das Relações Exteriores às suas atividades paradiplomáticas, mais especificamente no fechamento de um acordo de cooperação com um governo estrangeiro, foi desaconselhado a fazê-lo pelo fato de o estado não ter a prerrogativa de fechar acordos de cooperação sem o arcabouço legal de um tratado internacional. Ao invés do prometido incentivo e assessoria internacional do Ministério das Relações Exteriores, os governos que o procuram podem acabar por deparar-se com uma espécie de fiscalização (LESSA, 2002).

Uma importante evidência da articulação possível sob a diplomacia federativa foi a participação brasileira na Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II). Segundo Ana C. Mauad (2011), a conferência, bem como suas reuniões preparatórias e os comitês estabelecidos para sua atualização e reforma tiveram importante participação dos governos locais. Essa participação deu-se em articulação com uma série de representantes de setores da sociedade civil e com o MRE, em uma clara comprovação de algumas ideias por nós debatidas.

Os governos subnacionais locais tiveram importante papel ao contribuir com a inclusão agentes da sociedade civil organizada nas negociações da Habitat II. Essa inclusão pode ser tida como evidência da capacidade dos governos locais em promover a inclusão de outros atores nas relações internacionais, assim como o faz na integração regional.

Em primeiro lugar, podemos destacar o funcionamento do mecanismo da diplomacia pública, e de uma das suas vertentes, a diplomacia federativa. No caso

estudado pela autora, houve de fato, uma contribuição dos governos locais e de outros atores nas relações exteriores. Podemos verificar também uma inclusão dos atores subnacionais nas relações exteriores por meio de temáticas contemporâneas, dentre aquelas denominadas como as denominadas *novas agendas* das relações internacionais.

Apesar de não estar diretamente ligada ao Mercosul, o exemplo da diplomacia federativa desenvolvida em torno do debate dos assentamentos humanos é de grande importância. Ele demonstra a predisposição da diplomacia brasileira aceitar, e até mesmo encorajar, a atuação de outros atores nas relações exteriores brasileiras de maneira complementar, em especial, em temas sobre os quais a diplomacia não tem total domínio. Ou seja, a percepção de que os governos subnacionais podem representar uma ativo das relações exteriores brasileiras e contribuir para que se atinjam os objetivos da Política Externa Brasileira.

Essa perspectiva é claramente consonante com a proposta da diplomacia federativa de instar os governos subnacionais a direcionarem seus esforços e atividade internacionais para a o Mercosul. Os governos subnacionais, que como vimos anteriormente, já manifestavam esse interesse de ser parte do processo de integração parte, foram bem-vindos em suas iniciativas voltadas a cooperação e a aproximação dentro dos países do Mercosul.

Sendo assim, a iniciativa dos governantes locais de algumas das principais cidades mercosulinas pode ser considerada uma consequência da transposição da integração regional político-econômica de nível nacional para outras agendas, níveis de governo, e atores da sociedade civil. A atuação do MRE em direcionar os governos subnacionais a desenvolver parcerias nos países do Cone Sul pode ser considerada como o reconhecimento da importância que esses atores tem como parte do esforço de aprofundar a integração. Ou seja, as atividades paradiplomáticas poderiam ser consideradas uma ameaça caso não estivessem circunscritas às agendas e parceiros considerados adequados pelo MRE.

Essa realidade alterar-se-á consideravelmente com o Governo Lula que empreenderá uma política diferente na articulação entre união e unidades federadas, dando maior ênfase aos governos locais e ao papel da Presidência da República na articulação com estados e municípios.

### 3.4 A Cooperação Internacional Federativa

Michael Keating (2005) apresenta um modelo do que chamaremos de Relações Internacionais Federativas, na qual o Estado e suas unidades federadas trabalhariam em conjunto na consecução das atividades internacionais. A proposta é baseada na ideia de promover o comprometimento das unidades federadas com a Política Externa, por meio da interação entre os diferentes níveis de governo no debate e definição da Política Externa nacional<sup>50</sup>. O proposto por Keating (2005) não corresponde à realidade das relações internacionais do Brasil, apesar de apresentar uma alternativa à contradição entre o sistema federativo centralizador e a iniciativa internacional subnacional. Podemos afirmar que de certa forma, a diplomacia pública e sua vertente da diplomacia federativa teriam como referência uma proposta como a de Keating, apesar da sua complexa e limitada aplicação.

No sentido do apresentado por Keating (2005), o governo brasileiro propôs em 2003, o conceito de Cooperação Internacional Federativa, que trata de um conjunto de políticas do governo federal no sentido de promover e coordenar a atuação das unidades federadas no plano internacional, de maneira a estabelecer acordos de cooperação internacional e dando suporte a esses em negociações internacionais (TREVAS, CUNHA, KLEIMAN, 2006). A Cooperação Internacional Federativa é a proposta na tentativa de promover as Relações Internacionais Federativas mais próximas da ação conjunta internacional das unidades federadas e do Governo Federal. Mesmo que seja considerada bastante limitada por autores como Gilberto M. A. Rodrigues (2008), que defende maior autonomia dos municípios em sua ação internacional, e a possibilidade de que alguns desses chegaram a desenvolver sua própria política externa.

Uma importante transformação derivada desse processo de criação da Cooperação Internacional é a transferência de responsabilidade do âmbito do MRE, para a Presidência da República na articulação e coordenação das relações internacionais federativas. Segundo Manoela Miklos (2010), a estrutura desenvolvida a partir dos escritórios regionais do MRE perdeu sua agenda propositiva durante o Governo Lula

---

<sup>50</sup> Keating (2005) apresenta essa proposição ao apresentar modelos federativos em que essa interação é possível como Espanha, Alemanha, Bélgica e Canadá.

(2003-2009), funcionando principalmente, como um interlocutor entre o ministério e os governos estaduais.

O conceito de Cooperação Internacional Federativa está centrado no fortalecimento da estrutura federativa do Estado nacional, onde a mobilização e coordenação entre as esferas de governo em torno das diretrizes da política externa tornam-se um recurso importante não somente para a estratégia de inserção do país no cenário internacional, mas como um fator de promoção de desenvolvimento dos governos subnacionais (TREVAS, CUNHA, KLEIMAN, 2006).

A tentativa de aproximação entre municípios e Governo Federal se deu de maneira mais importante a partir da criação do Comitê de Articulação Federativa criado em 2005 por iniciativa do governo federal em parceria com organizações representativas de governos locais para a melhor gerir as propostas de Cooperação Federativa, e, dentre essas, a de Cooperação Internacional Federativa.

A Cooperação Federativa<sup>51</sup> faz parte de um processo no qual, governos locais e Estado buscam estabelecer maior contato para o desenvolvimento de políticas públicas. Podemos destacar nesse processo Cooperação Internacional Federativa, que busca gerar um consenso entre as relações entre Governo Federal e governos locais nas relações internacionais, sendo, portanto, uma vertente daquela. É importante destacar que a Cooperação Federativa foi criada sob a articulação da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, bem como o está a Cooperação Internacional Federativa (BRIGAGÃO, 2006).

Os órgãos da estrutura do governo federal defendem que os governos subnacionais devem compor as iniciativas da política externa empreendidas pela diplomacia, por meio de uma participação de complementaridade e de subsidiariedade às ações conduzidas pelo governo federal no plano internacional, como o apresentado pela Cooperação Internacional Federativa. Retomando o debate acerca das limitações legais à atuação internacional de municípios no Brasil, essa perspectiva de complementariedade e subsidiariedade reduz a necessidade adaptações no direito brasileiro, apesar de não eliminá-la.

---

<sup>51</sup> Ver Portal Federativo <<http://www.portalfederativo.gov.br/bin/view/Inicio/DialogoFederativo>> ultimo acesso em 22/08/2009.

O conceito de cooperação internacional federativa está centrado no fortalecimento da estrutura federativa do Estado nacional, onde a mobilização e coordenação entre as esferas de governo em torno das diretrizes da política externa tornam-se um recurso importante não somente para a estratégia de inserção do país no cenário internacional, mas como um fator de promoção de desenvolvimento dos governos subnacionais. (BRIGAGÃO, 2006)

É importante destacar a proposição de representantes do governo federal, de que os governos subnacionais têm vantagens a colher em sua inserção internacional por meio da Cooperação Internacional Federativa, se comparada à atuação desarticulada com o governo federal. Podemos afirmar que, de maneira geral, esse posicionamento é justificado pelo fato de os governos locais carecerem de apoio logístico, recursos e capital humano especializado para o desenvolvimento de projetos de atuação internacional<sup>52</sup>. Essa perspectiva explica, ao menos em parte, a proposição da cooperação internacional federativa de que se faz necessário incentivar e dar suporte aos municípios nas suas iniciativas internacionais, especialmente, naquelas articuladas com os interesses definidos pela política externa brasileira<sup>53</sup> (BRIGAGÃO, 2006).

Há uma manifesta preocupação do governo federal em encaminhar as localidades às parcerias e atividades internacionais, apoiando-os, de forma a firmar acordos de cooperação, bem como, fomentando a participação desses gestores públicos locais nos fóruns internacionais. O Governo Federal dispõe-se a firmar acordos internacionais que prevejam a participação dos governos subnacionais, ou adicionar dispositivos que permitam essa participação<sup>54</sup> (TREVAS, CUNHA, KLEIMAN, 2006).

---

<sup>52</sup> A falta de uma estrutura adequada à atuação internacional é mais perceptível em governos locais de médio e pequeno portes, nos quais há baixa profissionalização e institucionalização nas relações internacionais. Ver Brigagão (2005)

<sup>53</sup> Eixos principais da Cooperação Internacional Federativa: Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCCR); Cooperação com Regiões Italianas; Cooperação descentralizada federativa Brasil-França; IBAS- Índia, Brasil, África do Sul; Fórum das Federações. Ver: Portal Federativo  
<<http://www.portalfederativo.gov.br/bin/view/Inicio/EixosAtuacaoCooperacao>>

<sup>54</sup> Para compreendermos mais claramente a afirmação dos autores, é fundamental entendermos que para que um acordo internacional tenha validade jurídica ele deve ter o Estado Nacional como sujeito de direito, ou seja, nenhum acordo internacional que implique em responsabilidades e benefícios à um governo local terá validade jurídica se não for firmado pela União, único sujeito de direito internacional público dentre os três níveis do Estado brasileiro.

A disposição do governo federal pressupõe a manifestação de interesse por parte dos governos locais e estaduais e a conveniência do mesmo aos interesses do Estado.

De acordo com Vicente Trevas (2006), os governos locais carecem de apoio logístico, recursos e capital humano especializado para o desenvolvimento de projetos de atuação internacional. O diagnóstico do autor não difere muito do feito pelos diplomatas que atuaram diretamente na promoção da política de diplomacia federativa no Governo FHC. Essa perspectiva explica, em parte, a perspectiva da cooperação internacional federativa de que é necessário incentivar e apoiar os municípios a atuarem internacionalmente, principalmente, em iniciativas correspondentes aos interesses definidos pela política externa brasileira.

Para tanto, Vicente Trevas<sup>55</sup> considera que se faz necessária a política de Cooperação Internacional Federativa, que seria uma maneira dos três níveis de governo (federal, estadual, municipal) promoverem a cooperação internacional em acordo com os princípios e diretrizes defendidas pelo Estado nacional.

O autor aponta para uma preocupação do governo federal em encaminhar as localidades às parcerias, apoiando-os, de forma a firmar acordos de cooperação internacional, bem como, fomentando a participação desses gestores públicos locais em encontros, organizações, conferências internacionais. Para compreendermos mais claramente a afirmação do autor, é fundamental retomarmos que, para um acordo internacional de unidade subnacional brasileira ter validade jurídica, ele deve ter o Estado Nacional como fiador, ou seja, nenhum acordo internacional firmado por um governo local terá validade jurídica se não for reconhecido e assumido pela União, processo que tem como base os poderes legislativo e executivo nacionais. Outro ponto importante a ser destacado é o alto custo que representa aos orçamentos dos governos locais a participação em encontros e reuniões internacionais e em redes de cidades, característicos da atuação internacional.

Diante do processo de consolidação destas atividades internacionais de governos subnacionais, o debate acerca da importância conferida pelo Governo Federal e suas instituições a essa atuação é norteado por diferentes concepções a respeito de uma

---

<sup>55</sup> Vicente Trevas, Subchefe de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República

possível convergência entre as iniciativas desses governos em relação à política empreendida pelo Estado Nacional no âmbito externo (TREVAS<sup>56</sup>, CUNHA, KLEIMAN, 2006). Não podemos deixar de apontar também, a existência de perspectivas a respeito de possíveis desvios que tais governos poderiam representar em relação aos objetivos perseguidos pela Política Externa conduzida, principalmente, pelo Ministério das Relações Exteriores e pela Presidência da República.

A ideia de Cooperação Internacional Federativa estaria de acordo com as propostas de reforma constitucional que regularizariam a atuação internacional de unidades subnacionais no Brasil, de forma a condicionar a celebração de acordos e atos internacionais de governos locais à concordância do governo federal, como apresentado no primeiro capítulo do presente trabalho.

Entretanto, é importante atentarmos às dificuldades existentes na implementação das diretrizes defendidas e promovidas pela Cooperação Internacional Federativa, e da necessária institucionalização dela no Estado brasileiro tanto no que tange ao ordenamento jurídico, como nas estruturas necessárias à burocracia federal, como iremos tratar logo adiante.

É importante destacar, no entanto, que dificilmente a totalidade das ações internacionais dos governos locais possam ser desenvolvidas de maneira articulada ao Estado e seus órgãos responsáveis pela formulação e desenvolvimento da Política Externa. Entretanto, é possível o respeito às prioridades e disposições gerais por parte dos gestores locais no desenvolvimento de suas políticas de atuação internacional, bem como o faz o Governo de Belo Horizonte, como veremos a seguir.

### **3.5 O Mercosul e a receptividade da cooperação descentralizada como dimensão da integração regional**

Desde o início das políticas nacionais brasileiras para a atuação internacional dos governos locais e estaduais, a promoção da integração regional mercosulina foi tida como prioridade. Tanto a Assessoria de Relações Federativas do MRE, e sua

---

<sup>56</sup> Vicente Trevas, Subchefe de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República

diplomacia federativa, quanto as iniciativas da Presidência da República no desenvolvimento da Cooperação Internacional Federativa, tinham como proposta central a colaboração entre governos central e subnacionais na promoção da integração com os vizinhos mercosulinos.

Podemos elencar uma série de motivações para essa centralidade, dentre elas a importância da dimensão da integração regional na Política Externa Brasileira e para seus principais operadores: MRE e Presidência da República. Podemos elencar também o crescente ativismo de governos subnacionais nos anos 1990 no sentido de reclamar um papel mais relevante na integração regional. Uma outra importante condição que deve ser levantada é o fato de Uruguai e Argentina terem avançado na mesma direção de reconhecimento e incentivo às atividades paradiplomáticas dos seus governos locais e regionais.

É importante destacar a importância dessa iniciativa argentina, pois ela conferiu às unidades subnacionais argentinas maior autonomia para desenvolver atividades internacionais em questões concernentes às suas atribuições constitucionais, estando essa autonomia também condicionada à conveniência dessas atividades aos interesses do Estado argentino. Sendo assim, a atuação desses governos locais e regionais tornou-se bastante importante, em especial no que tange às suas relações com outros governos locais e regionais do Mercosul, em especial com os da região sul do Brasil.

Sendo assim, podemos entender que tanto por parte do Brasil quanto da Argentina, houve políticas federais no sentido de permitir às unidades federais maior acesso ao plano internacional de forma a promover seus interesses de maneira articulada com outras localidades e regiões, principalmente as sul-americanas. Essas iniciativas colaboraram para o incremento desses governos em sua participação no processo de integração regional do Mercosul, que à época dava seus primeiros passos.

Apesar de não termos levantado maiores informações no que diz respeito às políticas formalizadas pelo do Estado no sentido de promover a atuação internacional das Intendências uruguaias, podemos afirmar que há reconhecimento por parte do governo central dessas atividades, inclusive de sua chancelaria. Isso se deve ao fato da própria chancelaria ter celebrado e divulgado o de irmanamento de intendências uruguais



com governos subnacionais estrangeiros durante a primeira década do século vinte-e-um.

Não se pretende determinar que as políticas nacionais são a causa do reconhecimento do papel dos governos subnacionais no âmbito do processo de integração regional, mas há de fato uma correlação entre ambas.

Desde os anos 1990, dentre as iniciativas internacionais de governos subnacionais que recebem o apoio do Estado brasileiro, podemos destacar a atuação em projetos que venham a fortalecer a integração regional do Mercosul, como a Rede de Mercocidades<sup>57</sup> e o Foro Consultivos de Municípios, Províncias e Departamentos (FCCR). Fortalecendo a Cooperação Internacional Federativa, ou sua predecessora diplomacia federativa. Essas como uma política de Estado de inclusão das iniciativas de inserção internacional dos municípios nas políticas empreendidas no âmbito das relações exteriores brasileiras.

Avaliando as políticas de reconhecimento e inclusão das atividades internacionais dos governos locais e estaduais nas relações internacionais do Brasil, podemos constatar que a participação dos governos subnacionais em iniciativas para o aprofundamento do Mercosul foi de grande importância tanto para gerar inovação no processo de integração regional, bem como no intento de promover a paradiplomacia como importante instrumento de realização dos interesses do país no exterior.

Ao manifestarem o interesse em promover o MERCOSUL e de gerar mudanças na sua nascente institucionalização, os governantes locais de diversos países apresentaram aos governos centrais, e, no caso tratado pelo presente trabalho, ao governo federal brasileiro, a possibilidade de as unidades subnacionais desempenharem um papel de relevância na política exterior, em parceria com o Estado.

A criação do Mercocidades deu condições ao governo brasileiro, mesmo que de maneira reativa, a buscar o estabelecimento de políticas que pudessem aproveitar essa oportunidade. E essa realidade é apresentada de maneira mais objetiva ao analisarmos a

---

<sup>57</sup> Rede Mercocidades é uma rede de cidades que reúne governos locais de Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai, Chile, Perú e Bolívia. Os seus principais objetivos são manter o intercâmbio permanente entre as localidades dos países sul-americanos e de promover maior representatividade e poder decisório às localidades no processo de integração regional sul-americano.

evolução dessas políticas federais que evoluíram desde o estabelecimento da ARF (atual AFEPA) no Ministério das Relações Exteriores, bem como o trabalho desenvolvido pelos escritórios regionais do referido ministério em manter-se interado das atividades desenvolvidas por governos locais e estaduais, até a criação da Cooperação Internacional Federativa, e o estabelecimento do Foro Consultivo do Mercosul (FCCR).

É importante destacar, que a coordenação da representação do Brasil no FCCR é exercida pela chefia da SRI da Presidência da República, de forma a conotar a proximidade existente entre a proposta de Cooperação Internacional Federativa e as atividades do foro. A SRI foi responsável, inclusive, pela liderança de todo o FCCR durante a presidência pro-tempore brasileira no Mercosul, em 2008, tendo trabalhado com prioridades como a integração de cadeias produtivas e a promoção de projetos de intercâmbio entre os governos subnacionais mercosulinos.

#### 4. A PARADIPLOMACIA DAS CIDADES BRASILEIRAS NA INTEGRAÇÃO REGIONAL E O MERCOSUL

Vimos nos capítulos anteriores o processo pelo qual os governos subnacionais passaram do associativismo voluntarista à incorporação à dinâmica da integração regional por meio da sua institucionalização nos âmbitos nacional e regional. No presente capítulo faremos um breve debate acerca da atuação internacional destes mesmos atores. Porém, diferentemente dos capítulos anteriores, centraremos nossa atenção aos espaços não institucionalizados.

Nosso objetivo no presente capítulo é *demonstrar como a atuação internacional dos governos locais brasileiros é de relevante contribuição para a expansão da agenda de integração regional mesmo quando desvinculada de redes de cidades e políticas nacionais ou regionais*. Ou seja, debateremos algumas modalidades de atuação internacional de governos locais que contribuem potencialmente de maneira direta ou indireta à ampliação da agenda de integração bem como com a inclusão outros atores no processo.

Ao afirmarmos que essa contribuição dá-se de maneira indireta, estamos nos referindo ao desenvolvimento de projetos de atuação internacional desvinculada dos ambientes institucionais e que não vem a repercutir nas agendas oficiais de integração debatidas nos órgãos mercosulinos. Apesar disso, essas iniciativas contribuem para o aprofundamento da integração entre as sociedades dos países do bloco e constituem em uma relevante dimensão da integração regional mercosulina.

Ou seja, ao desenvolverem parcerias e projetos internacionais à margem dos programas oficiais, os governos subnacionais locais prestam importante contribuição à integração regional mercosulina ao aprofundar interdependências, como debatemos no primeiro capítulo.

Inicialmente, apresentaremos algumas das temáticas tratadas no âmbito da integração regional pelos governos subnacionais em suas atividades internacionais que não estão diretamente ligadas aos espaços e políticas que debatemos no capítulo anterior. Trataremos de iniciativas dos governos subnacionais em buscar soluções e oportunidades em áreas como promoção ao turismo, atração de investimentos,

migrações, atendimento aos serviços de saúde e educação, questões fronteiriças, segurança pública etc. Verificaremos que algumas dessas temáticas se entrecruzam e acabam por ser tratadas de maneira a incluir outros atores além dos governos subnacionais.

Tomaremos como principal exemplo as políticas fronteiriças no campo da saúde pública. Verificaremos que se trata de um interessante exemplo de ação paradiplomática paralela aos mecanismos de integração regional e que apresentam resultados concretos às sociedades envolvidas, e conseqüentemente ao Mercosul.

A partir desse debate acerca das diferentes temáticas alvos das atividades internacionais desses governos subnacionais, veremos como elas são tratadas por algumas das mais relevantes experiências paradiplomáticas locais brasileiras. Trataremos mais especificamente das experiências das grandes localidades de Belo Horizonte (MG), Porto Alegre (RS) e São Paulo (SP).

Almejamos com esse capítulo demonstrar a dimensão não institucionalizada da atuação dos governos subnacionais no âmbito da integração regional, e de que forma essa dimensão contribui para alterar a agenda da integração regional, e, por conseqüência, os atores presentes no processo. Não se trata, portanto, de um levantamento pretensamente completo ou profundo das temáticas ou experiências dos governos subnacionais na integração regional mercosulina. Nosso objetivo central no presente capítulo é apresentar que a variação de agenda e os indícios de inclusão de outros atores, constatados nos capítulos anteriores, também se dão de outras maneiras que não no âmbito de políticas oficiais regionais ou nacionais.

Sendo assim, o presente capítulo não trata dos casos das três grandes metrópoles como específico ou representativo, mas sim ilustrativo da realidade e das características que apresentamos durante a dissertação. Ou seja, a análise das três cidades dão inteligibilidade à perspectiva de diferentes dimensões e modalidades de atuação internacional dos governos subnacionais no plano da integração regional. Isso ficará evidente ao constataremos que essas localidades também desenvolvem importantes atividades no âmbito das redes de cidades, e, em parceria com o governo central.

É importante destacar que no presente capítulo consideramos a atuação em torno da integração regional de maneira não exclusiva de seus espaços reconhecidamente institucionais do Mercosul, como o Mercocidades e FCCR. Lidamos nesse capítulo com experiências mais difusas e menos visíveis que as do capítulo anterior.

Ao tratarmos dessas iniciativas internacionais, estamos tratando de diferentes temáticas como meio-ambiente, saúde, educação, transportes e trânsito, segurança pública, orçamento e gestão, turismo, entre outras. Essas iniciativas não reduzem a relevância das demais áreas com as quais os governos locais trabalham no plano internacional. Essas são de grande importância, como, por exemplo, a atuação colaborativa em rede, sobre a qual tratamos no último capítulo, e a promoção comercial e de investimentos, central ao desenvolvimento do processo de integração regional mercosulino desde a sua concepção.

Nosso argumento no presente capítulo, entretanto, recai sobre a necessidade de verificarmos que os governos locais brasileiros podem contribuir para a ampliação da agenda e do quadro de atores de relevância no plano da integração regional, mesmo que de maneira paralela às redes de cidades e institucionalidades nacionais e regionais.

Como afirmamos anteriormente, a atuação internacional dos governos locais brasileiros pode ser considerada como fundamentada principalmente em objetivos localmente definidos, diante de demandas do governo e da sociedade a que atende. A atuação internacional de governos subnacionais, muitas vezes apresentada como um fenômeno típico do final do século vinte pode ser entendida como um fenômeno correlacionado com o desenvolvimento dessa modalidade de unidade política, suas capacidades e demandas. Ou seja, quando considerado oportuno e possível, os governos subnacionais desenvolveram atividades no plano internacional, seja por razões estritamente econômicas e técnicas, ou motivados por objetivos políticos mais elaborados, como projeção internacional, e, em alguns casos até mesmo emancipatórios. Esses últimos mais compatíveis com a noção de que estariam surgindo políticas externas paralelas à do Estado.

Os exemplos das tradicionais atividades internacionais atribuídas a governos subnacionais como os de regiões como Quebec, no Canadá, ou País Basco e Catalunha na Espanha podem ser apresentados como casos modelo de atuação internacional de

governos subnacionais, anteriores ao período apontado como mais significativo ao desenvolvimento políticas públicas locais e regionais<sup>58</sup>, voltada ao atendimento de interesses subnacionais fora das tradicionais fronteiras nacionais. O desenvolvimento de elaboradas agendas internacionais na promoção à cooperação técnica e técnico-financeira, promoção comercial, promoção cultural e turística e até mesmo das causas autonomista/independetista caracterizou a forma como esses atores optaram inserir-se no plano internacional durante o século vinte. A abertura de representações no exterior com o intuito de promover contatos externos e a consecução dessas elaboradas agendas externas tornou-se de utilidade considerável apesar do relativo alto-custo que podem representar aos governos, em especial aos de cidades de pequeno e médio portes.

Ao conferirmos as origens das atividades de Estados e Municípios brasileiros no exterior, costuma-se apontar o processo de redemocratização e de reforma do Estado Brasileiro, levados a cabo nas duas últimas décadas do século passado, como importantes razões para o surgimento e intensificação das atividades internacionais de governos subnacionais brasileiros. Entretanto, cabe-nos ressaltar que esse tipo de iniciativa possui origens anteriores. Como afirmamos anteriormente, essas atividades no Brasil, bem como em unidades subnacionais semelhantes no exterior, fundamentam-se nos interesses objetivos do governo subnacional e nas capacidades administrativa, técnica e financeira de desenvolver esse tipo de atividade.

Há um intenso debate acerca das motivações internas e específicas e dos fatores sistêmicos que permitem ou constroem a atuação internacional de governos subnacionais, por muitos, definida como paradiplomacia governamental. No presente trabalho adotamos a perspectiva de que o principal fator à atuação dos governos locais e estaduais *brasileiros* no ambiente internacional está centrado em alguns fatores. Dentre esses, podemos destacar a busca pelo atendimento de suas demandas internas específicas que diante de um ambiente relativamente propício, ou ao menos de reduzidos constrangimentos a essas iniciativas, as desempenham diante das suas expectativas acerca dos custos e possíveis ganhos a serem angariados no âmbito internacional. Sejam esses ganhos políticos, econômicos, políticos-eleitorais, sociais ou técnicos.

---

<sup>58</sup> Como governos locais entendemos aqui como os municípios e equivalentes, e regionais governos estaduais e equivalentes.

Essas prioridades refletem-se claramente nas políticas desenvolvidas pelos governos locais brasileiros no seu histórico de atividades internacionais. A forte carência de recursos financeiros com os quais os governos deveriam atender as crescentes demandas sociais e políticas no pós-1988 os levou a uma forte busca por recursos no exterior.

Durante os anos 2000 houve uma relativa melhora das condições arrecadatícias dos governos locais, apesar da permanência de uma forte centralidade dos recursos fiscais no governo central, e a conseqüente dependência de grande parte das localidades de repasses federais. Sendo assim, a busca por financiamentos (a fundo perdido ou não) costuma estar no centro de políticas de atuação internacional dos governos subnacionais. Essa tendência fica evidente ao destrincharmos as experiências internacionais dos governos locais, nas quais, as iniciativas de financiamento a obras e programas de serviços públicos é de grande relevância.

Como vimos anteriormente, a importante atuação dos governos locais na busca pelo desenvolvimento econômico, na forma da criação de missões empresariais, promoção comercial e de investimento são de grande relevância, tanto para as localidades quanto para a integração mercosulina. Entretanto, não representam as atividades de maior relevância ao nosso capítulo, tendo em vista que o desenvolvimento econômico está no centro da agenda mercosulina.

Apesar disso, da mesma maneira que nos capítulos anteriores, não podemos deixar de destacar a importante contribuição dos governos locais no desenvolvimento da agenda prioritária mercosulina de integração econômica, bem como sua participação na difusão e valorização da democracia. Outro importante fator é a ligação que essas temáticas possuem com outras agendas do processo de integração regional, como, por exemplo, a conexão entre o desenvolvimento econômico, o turismo e o meio-ambiente.

A promoção de feiras, seminários e missões empresariais estão no centro das políticas de atuação internacional dos governos locais, seja com o objetivo de promover o turismo de negócios ou de atrair novos investimentos privados a cidade. Essas políticas são consonantes com a proposta mercosulina de aprofundar investimentos e a integração produtiva entre os países do bloco.

O desenvolvimento da agenda de desenvolvimento econômico é fundamental à inclusão dos governos subnacionais locais na integração regional, ao passo que, como vimos no primeiro capítulo, esses atores passaram a ser identificados como principais responsáveis por esse desenvolvimento a partir dos anos 1990. A ideia de que esses governos teriam que se dedicar ao atendimento das demandas sócio-econômicas das sociedades locais foi fundamental no sentido de promover um sentido de subsidiariedade. A perspectiva de que quanto mais próximo ao cidadão estiver a formulação e aplicação da política pública está na raiz de iniciativas como do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), que dentre suas atividades financia projetos de governos locais para a promoção do desenvolvimento local e da integração física.

Ao atentarmos às atividades desses governos no sentido de promover a integração física, somos remetidos ao importante papel desempenhado pelos governos locais fronteiriços. As questões concernentes à integração com os países vizinhos ganham relevância inegável ao tratarmos desses governos subnacionais localizados nas fronteiras.

Os desafios em atender as demandas de populações que cruzam as fronteiras, diante da necessidade de atendimento em setores como saúde, educação, segurança pública e transportes são muitos. A falta de dispositivos legais de integração no arcabouço jurídico mercosulino para a integração fronteiriça bem como suporte financeiro e técnico no atendimento às populações fronteiriças são alguns desses desafios.

O setor do atendimento à saúde pública é bastante representativo. A pesquisa de Josiane Augustini e Vera Nogueira (2010) sobre a descentralização do atendimento à saúde nas regiões fronteiriças debate as dificuldades dos governos subnacionais locais na gestão do serviço diante, por exemplo, da demanda de estrangeiros que cruzam a fronteira para obter atendimento gratuito de qualidade superior à do país vizinho. Em sua pesquisa com as secretarias municipais de saúde das localidades brasileiras da fronteira mercosulina (Argentina, Paraguai e Uruguai).

Seus resultados apresentam grandes dificuldades no que tange à articulação com os governos estaduais e com o Ministério da Saúde brasileiro que pouco contribuem



com a solução dos problemas no atendimento de saúde pública nas zonas de fronteira. Segundo as autoras, os governos municipais desenvolveram estratégias individuais para lidar com a questão, como a coordenação com os governos locais do outro lado da fronteira, e a opção de atender ou não estrangeiros e sob que condições.

Ainda de acordo com o estudo, é muito comum não haver diretrizes claras para o atendimento de estrangeiros em unidades de saúde de localidades fronteiriças, cabendo aos profissionais responsáveis diretamente pelo atendimento aos pacientes a decisão de atender ou não o paciente estrangeiro. Há um reconhecimento de que o livre trânsito de pessoas é bastante intenso em algumas dessas localidades, e que por vezes considera-se existir uma única “comunidade sanitária”.

Com base no amplo diagnóstico que fazem acerca da situação das políticas na área da saúde nas regiões de fronteira com os países do Mercosul, as autoras fazem uma análise bastante negativa acerca da atual situação das políticas sociais mercosulinas, em especial na área da saúde.

Conclui-se que, mesmo diante das iniciativas de cooperação e integração, a área social não foi contemplada de forma efetiva na construção do Mercosul. Os primeiros passos estão sendo dados, embora não sejam, até o momento, suficientes para dar conta das expressões de uma região tão particular como a fronteira. Diante de tais constatações, a leitura que se faz é que as discussões sobre os direitos sociais e o direito à saúde, na região de fronteira, ainda estão no plano discursivo e formal. As garantias legais (sejam leis, acordos, pactos, normas etc.), já existentes, quanto à saúde não são suficientes para atender às demandas nas regiões fronteiriças. (AUGUSTINE, NOGUEIRA p.21, 2010)

Tomando-se como base o diagnóstico das autoras, a solução das questões conexas ao atendimento público de saúde nas regiões fronteiriças, e a necessária articulação com os governos estrangeiros fica a cargo dos governos subnacionais. É fato, que bem como destacam as autoras, eles são co-responsáveis na organização do sistema de saúde, junto com governos estaduais e nacional, mas acabam por enfrentar normalmente duas possibilidades. Ou os governos locais assumem a liderança do processo e fecham parcerias com governos estrangeiros vizinhos e com governos federal e estadual no desenvolvimento de programas de atendimento à saúde pública. Ou esses governos locais acabam por aguardar a iniciativa dos governos estadual e nacional para solucionar os problemas locais, expectativa essa normalmente frustrada.

O ativismo dos governos subnacionais na busca pelo atendimento de problemas localmente definidos é mais uma vez evidenciado. Os problemas quanto ao atendimento e seu financiamento nas cidades de fronteira leva os governos subnacionais a buscar dois caminhos para resolvê-los: o primeiro é a cooperação e a assistência do governo federal, e o segundo é a ação direta junto aos seus vizinhos para a coordenação e desenvolvimento de políticas conjuntas.

No primeiro caso, como bem destaca o estudo de Josiane Augustini e Vera Nogueira (2010), a colaboração do governo federal é aquém às necessidades. Realidade essa evidenciada pelo não desenvolvimento junto aos seus parceiros mercosulinos marcos técnico-jurídicos capazes de orientar os serviços públicos nas regiões de fronteira. Aquela que seria uma das mais evidentes dimensões da integração regional, a cooperação transfronteiriça, acaba por ser liderada pelos governos subnacionais que possuem necessidades objetivas (ou até mesmo urgentes) a atender.

Um exemplo dessa ação é a importante articulação desenvolvida na tríplice fronteira (Argentina, Brasil e Paraguai), na qual diferentes instrumentos de integração e articulação entre os governos locais e regionais dos três países foram criados. A regulação do atendimento público à saúde em unidades básicas e hospitais foi acordada pelos governos, com especial atenção aos cidadãos que moram e trabalham em diferentes lados das fronteiras.

O sistema integrado de atendimento à saúde na tríplice fronteira faz parte de uma série de projetos desenvolvidos pelos governos locais no sentido de atender às demandas das sociedades locais. As autoras classificam esse tipo de interação como característico das chamadas “cidades gêmeas”, que seriam localidades de tamanho aproximado, de forte integração econômica e interdependência entre si, e seriam vizinhas apesar de estarem em diferentes lados da fronteira.

A Fundação Oswaldo Cruz, do Ministério da Saúde do Brasil, desenvolveu um estudo acerca das condições do atendimento à saúde nas fronteiras<sup>59</sup>. Segundo o estudo, apesar dos avanços contidos em parcerias e iniciativas desenvolvidas entre diferentes níveis de governo, e o recente “*Sistema Integrado de Saúde – Fronteiras*” (SIS-Fronteiras), ainda há sérias dificuldades no atendimento a saúde nas zonas de fronteira.

---

<sup>59</sup> Para maiores informações consultar <http://www.ensp.fiocruz.br/portal-ensp/saudefronteiras/>

O SIS-Fronteiras é um programa do Ministério da Saúde brasileiro que desenvolve parcerias com governos estaduais e municipais brasileiros para o desenvolvimento de programas de atendimento a saúde nas regiões de fronteira.

o esforço do SUS para consolidar a descentralização e organizar serviços de saúde locais com vistas a melhorar o acesso integral pode ser afetado pela ausência de linhas e diretrizes específicas para as situações de fronteiras. A dimensão dessa questão assume proporções variadas considerando o mosaico de relações e laços das populações fronteiriças, e os intercâmbios econômicos e as facilidades de acesso. (FIOCRUZ, 2010)

Importante destacar que o estudo desenvolvido pela FIOCRUZ “Saúde nas fronteiras: estudo do acesso aos serviços de saúde nas cidades de fronteira com países do Mercosul” contem uma seção específica para o estudo dos mecanismos europeus de integração de saúde. Podemos então identificar mais uma evidência da influência da experiência europeia sobre as políticas de integração desenvolvidas no Mercosul.

A proposta dos governos da tríplice fronteira de desenvolver uma série de ações na área da saúde de forma a encarar a região como um *Espaço Sanitário Regional*, que vem a consistir na integração dos diferentes equipamentos e programas de saúde. Sendo assim, elaborou-se em 2010 um extensa agenda de reivindicações e sugestões ao Encontro de Ministros de Saúde do Mercosul no sentido de promover essa integração com o suporte dos governos nacionais e da institucionalidade mercosulina.

A agenda continha desde propostas como a criação de um “Hospital da Tríplice Fronteira”, como a livre colaboração dos profissionais de saúde nos diferentes países nas unidades de saúde da tríplice fronteira, reforço de equipamentos e instrumentos na unidades de saúde de Ciudad del Este (Paraguai).<sup>60</sup>

Apesar da temática estar presente na agenda mercosulina desde os anos 1990, poucos avanços foram obtidos pelos governos nacionais no estabelecimentos de políticas comuns de saúde.<sup>61</sup> A maior parte programas desenvolvidos estão voltados ao

---

<sup>60</sup> Para maiores informações sobre “Primeiro Encontro Sobre Saúde na Região Trinacional da Bacia do Rio Paraná” na página da Agência de Notícias Estado do Paraná. <http://www.historico.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=59677&tit=Saude-na-Triplice-Fronteira-e-debatida-em-Foz-do-Iguacu> último acesso em junho de 2012.

<sup>61</sup> Para maiores informações sobre a Saúde no Mercosul visitar página da Reunião de Ministros da Saúde do Mercosul

controle de pragas e de epidemias, como a gripe aviária. A coordenação existente entre os ministros da saúde de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguais por meio da Reunião dos Ministros de Saúde do Mercosul (RES), ainda se apresentou insuficiente para o desenvolvimento de uma política regional efetiva na área da saúde, nem mesmo nas zonas fronteiriças.

Essas localidades compartilham grandes desafios e passam a combinar esforços para enfrentá-los, com ou sem o suporte dos governos nacionais. Apesar da insatisfação dos governos municipais com a falta de cooperação do governo central na questão da saúde, em outras áreas verifica-se um importante intercâmbio e cooperação dos diferentes níveis de governo na solução dos desafios característicos das zonas de fronteira.

Bem como no caso da questão da saúde pública, os principais desafios das localidades nas regiões fronteiriças estão ligados ao intenso e de difícil controle fluxo de pessoas. Esses desafios são ainda mais evidentes no caso das tais cidades gêmeas, de intensa interdependência econômica. Em alguns desses casos as parcerias entre os governos locais de cidades gêmeas, com a participação de outros níveis de governo se tornam mais comuns. A experiência da tríplice fronteira, novamente, apresenta-se como de interessante análise.

As iniciativas de coordenação entre os diferentes atores estatais (de diferentes nacionalidades e níveis) em temas como trabalho imigrante e segurança pública são intensas. O Ministério do Trabalho e Emprego brasileiro desenvolve parceria com seus homólogos argentino e paraguaio, bem como com os governos locais fronteiriços, no sentido de coibir o trabalho ilegal, muitas vezes em condições irregulares, ou até mesmo análogas à escravidão.

No setor de segurança pública, a importante articulação entre as diferentes agências, governos e polícias nacionais e estrangeiros é fundamental no combate à criminalidade. O compartilhamento de informações e coordenação de estratégias de policiamento e de combate a organizações criminosas é de grande relevância para coibir a atividade criminosa transnacional.

As iniciativas dos governos subnacionais em zonas de fronteira são de grande relevância ao passo que demonstram o importante ativismo dos governos locais, que ao promoverem suas próprias políticas de atuação internacional transfronteiriça acabam por tratar de temáticas que não estão no centro da agenda de integração regional. Promover a integração regional em temáticas não centrais, cujas iniciativas são potencialmente incorporadas aos mecanismos oficiais de integração regional, seja por rede de cidades e FCCR, ou políticas nacionais para a paradiplomacia, como vimos nos capítulos anteriores.

Há intensa interação entre alguns governos locais e o governo nacional, no sentido de promover a resolução de demandas das sociedades de fronteira, como é no caso de Foz do Iguaçu (Paraná, Brasil), na Tríplice Fronteira. Essa interação permite que preocupações de governos locais como esse sejam levadas em consideração pelo governo federal na resolução de questões pontuais com países vizinhos. Um exemplo é a grande preocupação com os “brasiguaios”, brasileiros e seus descendentes que vivem e trabalham no Paraguai, em especial nas regiões agrícolas. Uma preocupação dos governos locais e regionais próximos a fronteira com o Paraguai e que se reflete na forma como o governo federal interage o governo vizinho na tentativa de garantir o bem estar dessa comunidade.

Essa interlocução de determinados governos subnacionais locais com outros níveis de governo e com órgãos mercosulinos fica evidente, por exemplo, no caso da saúde na tríplice fronteira. Como vimos um grupo liderado pelo governo local de Foz do Iguaçu, mas com a participação de membros do Ministério da Saúde brasileiro, das chancelarias de Argentina, Brasil e Paraguai, dos governos subnacionais da região elaboraram importante lista de propostas e reivindicações a ser enviada à Reunião de Ministros de Saúde do Mercosul. Podemos constatar assim um exemplo de inclusão de agenda local, definida em parceria com outros atores estatais, no processo de integração regional, havendo encaminhamento a um órgão mercosulino.

Importante destacar que governos locais de fronteira como Foz do Iguaçu, possuem participação em redes de cidades que facilitam os contatos permanentes com outras cidades vizinhas ou da mesma região. A região da tríplice fronteira e do lago de Itaipú possui redes de governos subnacionais que mantem contato contínuo na tentativa

de promover uma articulação para a resolução de problemas e questões características da região em que estão inseridos.

Como vimos anteriormente, boa parte das cidades mais bem sucedidas no desenvolvimento de atividades internacionais partem suas ações da participação em redes de cidades. Apesar disso, essas iniciativas em rede não são limitantes aos governos subnacionais locais. Esses governos desenvolvem uma série de atividades internacionais seja no âmbito da integração regional, ou não.

Neste aspecto, podemos destacar, no caso do Brasil, cidades como Belo Horizonte, Porto Alegre e São Paulo, que desenvolvem atividades internacionais de relevância, em especial a partir do início da década de 2000, vinculadas a estas redes. Essas localidades são de grande importância devido à sua importância e magnitude, bem como pelos diferentes caminhos pelos quais rumaram no sentido de promover suas iniciativas internacionais.

Um outro exemplo a tratarmos é o da atuação internacional de Porto Alegre, que bem como Belo Horizonte, em meados da década de 1990 era uma cidade de relativa pouca projeção internacional. A partir de então, a cidade desenvolveu sua política de atuação internacional, distanciando-se do governo federal, e empreendendo-a de maneira a valorizar o regionalismo e a realização de eventos que a fizessem referência na promoção da democracia do Pressuposto Participativa (MARX, 2006).

[...]foi reconhecido o projeto do Pressuposto Participativo como uma das melhores práticas de gestão do mundo por HABITAT. A partir disso, o Pressuposto Participativo tem o reconhecimento internacional e tem servido para ganho de respeito e legitimidade da cidade. Em virtude da transparência das contas públicas que caracterizam o processo, as instituições financeiras internacionais como o BID, Banco Mundial e as agências internacionais tem investido nos grandes projetos da cidade (MARX, 2006, p. 59)

Porto Alegre, a partir da busca pelo reconhecimento de sua política pioneira de orçamento participativo, tornou-se referência internacional na temática, participando de redes de cidades<sup>62</sup> e conseguindo sediar o Fórum Social Mundial, de grande importância para movimentos sociais de todo mundo. O Fórum atraiu a atenção desses movimentos e de seus membros e simpatizantes para a liderança da cidade como promotora da

---

<sup>62</sup> Pode-se destacar a rede nove daURB-al que trata especificamente de financiamento local e orçamento participativo.

democracia e da participação na gestão pública. Essa percepção trouxe importantes vantagens econômicas para a cidade devido à organização do fórum e de outros eventos ligados aos movimentos sociais simpáticos às ações promovidas pelo governo local e à imagem projetada internacionalmente pelo município devido a essas políticas (MARX, 2006).

A cidade destacou-se por ter sido uma das pioneiras na articulação com governos locais, em especial o de Assunção (Paraguai), que deu origem ao movimento de governos locais que criou o Mercocidades. Apesar de intensa participação nas redes de cidades como Urb-al e a própria Mercocidades, com especial ênfase no debate e promoção do Orçamento Participativo (OP).

No estudo de caso acerca da experiência paradiplomática de Porto Alegre durante as décadas de 1990 e 2000, Carmem Nunes e Mónica Salomón (2007) apresentam a evolução das iniciativas internacionais do governo local desde a captação internacional de recursos à uma política de projeção internacional.

Segundo as autoras, o embrião da paradiplomacia em Porto Alegre seria o mesmo da maioria dos governos subnacionais: a captação internacional de recursos. A estrutura local desenvolvida para buscar recursos no exterior para o desenvolvimento de projetos do governo municipal foi tida como de grande sucesso. Em meados dos anos 1990 a sua estrutura passou então a ser utilizada para promover outras atividades como a recepção de delegações estrangeiras, articulação de projetos de cooperação internacional e participação em redes de cidades.

O levantamento das autoras aponta para a importância dada principalmente a promoção dos interesses econômicos do empresariado local, da captação internacional de recursos e da criação de uma imagem que identificasse internacionalmente a cidade. Diante do sucesso da experiência local de Orçamento Participativo (OP), a cidade passou a difundir uma imagem de “Cidade Global Solidária”, na qual as práticas de OP e de democracia participativa a colocavam e destaque.

Essa imagem construída pela cidade a levou a participar com destaque das reuniões da UN-HABITAT, sobre a qual tratamos no capítulo anterior, em 1996 e 2000, tendo se destacado em ambas pelas suas iniciativas de OP. É evidente que experiências

como essa foram desenvolvidas por outras municipalidades, mas Porto Alegre soube capitalizar essa experiência para construir uma imagem diferenciada para a localidade.

De acordo com as autoras, a iniciativa de Porto Alegre fez com que essa acabasse por conquistar a simpatia de movimentos sociais e políticos de esquerda, identificados com as políticas de OP e com o partido governante, o PT. Essa simpatia teria sido relevante na atração de um dos mais importantes eventos da cidade: o Fórum Social Mundial. Além disso, a postura proativa do governo local durante o período analisado pelas autoras (1993-2004) teria permitido a essa obter a liderança nas redes de cidades como Mercocidades e na interlocução com o Ministério das Relações Exteriores e com órgãos do Mercosul, contribuindo para a criação da Reunião Especializada de Municípios e Intendências do Mercosul (REMI).

Sendo assim, a agenda de inserção internacional de Porto Alegre centrada na captação internacional de recursos, na promoção econômico-comercial e na promoção da imagem de Cidade Global Solidária atende ao nosso problema de pesquisa. Em primeiro lugar exemplifica a tendência que apontamos de que os governos subnacionais brasileiros iniciaram sua inserção internacional por meio da captação internacional de recursos, tese corroborada por Mónica Salomón e Carmem Nunes (2010).

Em segundo lugar, o caso de Porto Alegre acaba por exemplificar a forte presença da agenda do desenvolvimento econômico nas atividades paradiplomáticas dos governos locais brasileiros. Em último, a atuação internacional dessa municipalidade atesta que existem iniciativas de governos locais não-vinculadas aos espaços institucionais do governo nacional e do Mercosul que promovem outras agendas na integração regional, como a difusão da experiência do *Orçamento Participativo*, e mais recentemente, da *Governança Local*. O desenvolvimento de parcerias de promoção cultural e de turismo com os governos locais de Buenos Aires e Montevideu também são iniciativas no sentido de promover a integração e a aproximação entre as sociedades locais do Mercosul, que não estão diretamente ligadas aos órgãos mercosulinos ou nacionais.

O perfil de Porto Alegre, entretanto, diferencia-se bastante de outras localidades que também possuem papel relevante na promoção da integração regional. A cidade



de Belo Horizonte, por exemplo, participa de dez redes de cidades<sup>63</sup>, pelas quais desenvolve uma série de contatos internacionais de caráter permanente, para que assim, possa promover as atividades de cooperação internacional, atração de investimentos e projeção do governo local. O próprio governo local considera a Rede Mercocidades, uma das mais importantes dentro dessa dimensão. Essa atuação internacional promovida pelo Governo de Belo Horizonte<sup>64</sup> caracteriza-se pela perspectiva de que as ações internacionais do governo local devem conciliar as prioridades da política externa brasileira com as demandas locais, tendo como base uma importante complementaridade por parte dos municípios em relação à política internacional protagonizada pelo Estado Nacional. Segundo Rodrigo Perpétuo<sup>65</sup> (2007), é prioridade do governo local de Belo Horizonte estabelecer um relacionamento de cooperação e complementaridade com o Ministério das Relações Exteriores e com a Presidência da República<sup>66</sup>.

[...] a noção de paradiplomacia é inoportuna e inadequada, já que as cidades não necessariamente utilizam rotas alternativas ou paralelas da diplomacia, mas sim participam da mesma rota dos estados, de forma complementar. (PERPÉTUO, 2008, p. 56)

Essa perspectiva apresentada por Rodrigo Perpétuo é bastante importante ao buscarmos entender o funcionamento da proposta de Cooperação Internacional Federativa, com a qual a opinião do secretário é convergente. Apesar dessa perspectiva, o governo local não se restringe a desenvolver atividades que são promovidas pelos governo federal. Mesmo ao considerar as preferências e prioridades do governo federal, a localidade desenvolve uma agenda própria de atuação internacional cujas principais vertentes são: a) cooperação internacional; b) captação de recursos; c) Fomento a uma cultura de exportação.<sup>67</sup>

---

<sup>63</sup> Dentre essas redes estão: MERCOCIDADES, Urbal, Associação Internacional de Cidades Educadoras, Rede Metrópolis, Cidades e Governos Locais Unidos, Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais,

<sup>64</sup> Refere-se ao período correspondente entre 2004-2012

<sup>65</sup> Sub-secretário de Relac es Internacionais da Prefeitura de Belo Horizonte (2004-2012)

<sup>66</sup> [http://www.amcham.com.br/publicacoes/amchamnow/amchamnow2007-04-04a/highlight2007-04-09n/index\\_materia](http://www.amcham.com.br/publicacoes/amchamnow/amchamnow2007-04-04a/highlight2007-04-09n/index_materia)

<sup>67</sup> Para maiores informa es consultar o portal da Secretaria-adjunta de Relac es Internacionais da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=relacoesinternacionais>  ltimo acesso em junho de 2012

A primeira vertente apresenta a maior diversidade de temáticas e tem grande importância ao promover iniciativas de cooperação entre Belo Horizonte e outros governos locais seja por meio de parcerias bilaterais ou por redes de cidades, em especial a Rede Mercocidades. Além de sua reconhecida proatividade na participação e liderança em redes de cidades, em especial a mercosulina, a municipalidade mineira desenvolve parcerias com diversas localidades mercosulinas. Isso se dá inclusive, pelo reconhecimento da integração regional como central na perspectiva da Cooperação Internacional Federativa, central ao governo do município.

Parcerias com governos locais mercosulinos são desenvolvidos especialmente na promoção ao turismo, como no caso das atividades conjuntas com Buenos Aires, e no intercâmbio de informações sobre programas de assistência social. Essas atividades são feitas, principalmente, de maneira paralela às atividades da Rede Mercocidades.

Sendo assim, a experiência de Belo Horizonte nos exemplifica uma outra modalidade de inserção internacional e de contribuição à integração regional mercosulina. O protagonismo do governo local em desenvolver e impulsionar as atividades em torno da principal rede de cidades regional e sua ativa participação nas redes temáticas, não impede a localidade de desenvolver atividades paralelas não diretamente relacionadas aos trabalhos da rede.

A experiência de atuação internacional do governo municipal de São Paulo vem de longa data, e apresenta um perfil bastante diverso e inconstante. Podemos afirmar que o município seja um exemplo bastante evidente do efeito *stop and go*, do qual tratamos anteriormente, no qual as políticas na área internacional dos governos locais possuem uma recorrente descontinuidade.

Por sua dimensão econômica, geográfica, populacional e política no cenário nacional e latino-americano, diante do fenômeno de globalização e de crescente participação de governos subnacionais no plano internacional, a cidade de São Paulo não poderia se esquivar do fenômeno.

Já no caso do desenvolvimento das políticas de atuação internacional do município de São Paulo, sua condição de cidade global permeou as iniciativas da cidade durante o período entendido pelo governo da prefeita Marta Suplicy, no qual a atuação

internacional tinha como uma das prioridades a projeção internacional da cidade no exterior. Essa baseada no pressuposto indicado por Jakosen (2006) que aponta para uma imagem negativa projetada pelos governos antecessores nacional e internacionalmente a respeito da localidade. “A cidade de São Paulo tem uma dimensão populacional e econômica comparável a alguns Estados Nacionais e não poderia prescindir de ter uma política internacional” (JAKOBSEN 2006, p 39).

Jakobsen<sup>68</sup> (2006, p. 44) descreve que a experiência da Prefeitura de São Paulo em iniciativas internacionais começaram a ser desenvolvidas desde o final da década de 1980, quando se estabeleceu o irmanamento com a cidade de Toronto, Canadá. A experiência da cidade em projetos de cooperação com a cidade canadense seria responsável por cooperação em áreas como zoneamento e planejamento urbano, atendimento de emergências, transporte público de massa, habitação e saneamento básico. Outros projetos desenvolvidos em parceria com o agências de cooperação também foram de grande importância nos anos 1990. Sendo assim, essa poderia ser considerada uma experiência de cooperação internacional Norte-Sul, com forte caráter de cooperação vertical, qual São Paulo foi receptora de cooperação técnica e financeira.

A atuação internacional da prefeitura paulistana desenvolveu uma série de atividades internacionais voltadas ao atendimento das demandas identificadas pelos seus principais gestores. Débora Figueiredo (2008) identifica os projetos vinculados, principalmente, ao Banco Mundial e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, especialmente nas áreas de canalização de córregos, moradias populares, revalorização do centro da capital paulista, saneamento básico e operação urbana.

A administração municipal de São Paulo chegou a desenvolver políticas de relações internacionais nas últimas décadas, conforme demonstram alguns “irmanamentos” com cidades de outros países que, em alguns casos, remontam aos anos 1960, como a cidade de Milão, e 1980, como o a cidade de Toronto. Entretanto, as relações internacionais do município arrefeceram na segunda metade da década de 1990, contrastando com a política internacional implementada em seguida sob a gestão da prefeita Marta Suplicy, e posteriormente nas gestões Serra-Kassab (2005-2008) e Kassab (2009-2012).

---

<sup>68</sup> Kjeld Jakobsen foi Secretário de Relações Internacionais de São Paulo durante a gestão Marta Suplicy (2001-2004).

Para essa transformação, no início dos anos 2000, a cidade aderiu ao movimento municipalista e até mesmo elegeu a prefeita para a presidência da organização chamada Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU)<sup>69</sup>, juntamente com os prefeitos de Paris (França) e Pretória (África do Sul). Essa experiência da cidade de São Paulo durante o governo Marta Suplicy é articulada com a perspectiva de valorização do local diante da realidade proporcionada pela globalização<sup>70</sup> (JAKOBSEN, 2006, p. 43), como apresentado por Vanessa Marx (2006) quanto à importância da atuação dos governos locais em rede.

Como consequência desse perfil de atuação internacional promovido pela cidade de São Paulo no início dos anos 2000, podemos verificar uma variação importante na análise da importância do acordo de cidades irmãs entre São Paulo e Toronto, por exemplo, e essa diferença pode ser atribuída à percepção do governo de Marta Suplicy na prefeitura de São Paulo de que se fazia necessário inserir a cidade no cenário internacional e que pouco havia sido feito nesse sentido pelos seus antecessores, em especial, pelos governos Paulo Maluf (1993 – 1996) e Celso Pitta (1997 – 2000), adversários políticos do novo governo.

Entretanto, é importante destacar, que, embora não tenha havido avanços no sentido de promover a cidade no cenário internacional nos dois referidos governos, esses atuaram no sentido de captar recursos internacionais para o município, bem como, encontrar alternativas de arrecadação em experiências de outros governos locais, como, por exemplo, o de Toronto. Essa atuação, no entanto, é considerada insuficiente, considerando-se que a cidade de São Paulo possui uma grande capacidade de inserir-se internacionalmente e que muitas outras oportunidades poderiam ser aproveitadas (JAKOBSEN, 2006). Como vimos anteriormente, em muitas localidades o primeiro passo em direção à atuação internacional é o desenvolvimento de uma política de captação internacional de recursos.

No plano da integração regional, foi durante o governo Celso Pitta que a Prefeitura de São Paulo aderiu à Rede Mercocidades, apesar de não ter desenvolvido

---

<sup>69</sup> CGLU organização resultante da articulação das cidades no sentido de obterem mais representatividade e influência no cenário internacional

<sup>70</sup> Entende-se que “*Globalização* significa os *processos*, em cujo andamento os Estados nacionais vêem a sua soberania, sua identidade, suas redes de comunicação, suas chances de poder e suas orientações sofrerem a interferência cruzada de atores transnacionais.” (BECK 1999) apud Wanderley, 2006, p. 117

papel de destaque até a gestão Marta Suplicy, na qual a recente experiência em programas sociais foi uma das principais bandeiras. O governo municipal de São Paulo, apesar de a partir dos anos 2000 dar maior atenção ao processo de integração regional e à Mercocidades, tem sua atuação voltada a uma perspectiva de posicionar a localidade como uma Cidade Global. A ideia de posicionar São Paulo como um Cidade Global implicou em conceber sua iniciativa paradiplomática de maneira mais ambiciosa e abrangente. Luiz Wanderley (2006) faz um importante debate teórico ao debater a São Paulo na categoria de Cidade Global, discordando dessa possível categorização devido ao caráter periférico da cidade.

A cidade de São Paulo possui protocolos de cidades-irmãs com as maiores cidades dos demais países do Mercosul, pela sua natural identificação mútua como principais centros econômicos, financeiros, industriais dos respectivos países. Apesar da importância simbólica, os resultados práticos dos irmanamentos são cada vez mais questionados.

Sendo assim, podemos afirmar que a atuação da cidade de São Paulo no plano da integração regional é bastante restrita, tendo como base principalmente a promoção comercial e a participação nas redes de cidades. Seus escassos projetos paralelos, como o desenvolvido na área da educação com Buenos Aires (BATISTA, JAKOBSEN E EVANGELISTA, 2008), refletem uma perspectiva de distanciamento relativo no que tange à temática da integração regional, diferentemente dos casos de Porto Alegre e Belo Horizonte.

Um projeto recente do governo municipal de São Paulo no desenvolvimento conjunto de programas de desenvolvimento sustentável e redução de degradação ambiental com o governo de Buenos Aires, mostra, entretanto, que há parcerias em andamento com governos subnacionais de países pertencentes ao bloco, por mais que esses não sejam prioridade da prefeitura de São Paulo.

No presente capítulo tratamos das diferentes temáticas tratadas pelas iniciativas paralelas desenvolvidas pelos governos locais brasileiros no âmbito da integração regional. Vimos de que forma determinadas temáticas acabam por ser incluídas e como alguns governos atuam na sua inserção no processo de integração regional.

Verificamos a inclusão de diferentes agendas no plano da integração regional por demanda dos governos subnacionais fronteiriços, em especial a necessidade de programas e de políticas regionais para o atendimento à saúde pública. Verificamos que nesses casos a interação entre os diferentes níveis de governo é fundamental, por mais que a iniciativa venha, em geral, a ser primeiramente tomada pelos governos locais. Constatamos que há políticas e iniciativas do governo federal no sentido de contribuir com essas políticas de integração regional como a Cooperação Internacional Federativa e o SIS-Fronteiras, que dependem da adesão dos governos locais para terem os resultados esperados.

Debatemos brevemente três diferentes experiências de grandes governos locais brasileiros no desenvolvimento de políticas de atuação internacional. No caso de Porto Alegre, pudemos verificar um alto comprometimento com a integração regional, desde a concepção da Rede Mercocidades até as mais recentes parcerias do governo local. Pudemos constatar uma política de projeção internacional da localidade que trouxe importantes dividendos como a escolha da cidade como sede do Forum Social Mundial por várias edições.

Diante da experiência de Belo Horizonte, notamos uma experiência voltada majoritariamente para o desenvolvimento econômico, para a captação internacional de recursos e para a participação ativa em redes de cidades, inclusive a Mercocidades. Constatamos uma forte influência da noção de Cooperação Internacional Federativa, e, conseqüentemente, um voluntário alinhamento as principais diretrizes da Política Externa Brasileira Contemporânea, incluindo-se aí dimensão da Integração Regional.

Por último, traçamos um breve histórico da experiência paulistana de atuação internacional, a qual transitou de uma hesitante política pragmática de busca de ajuda financeira e técnica internacional durante os anos 1990, para uma política de projeção e forte inserção internacional. Verificamos que apesar de não se apresentar como prioridade ou como uma constante, as atividades internacionais com parceiros mercosulinos estão presentes.

Os casos apresentados não podem ser tomados como representativos ou tidos como uma amostragem metodologicamente adequada da paradiplomacia no Brasil. Entretanto, as experiências apresentadas exemplificam perfis de atuação internacional

que combinam a participação em redes de cidades, a interação com diferentes níveis de governo e a atuação paralela a essas duas primeiras no desenvolvimento de políticas de atividade paradiplomática. Tanto os exemplos de paradiplomacia nas regiões de fronteira, como de São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre essas três dimensões estão em diversos graus manifestas e ligadas à integração regional mercosulina.

## CONCLUSÕES

O debate acerca da contribuição subnacional ao processo de integração regional é ao qual a presente dissertação destinou-se a contribuir. O intenso debate acadêmico sobre a relevância da paradiplomacia para o aprofundamento da integração regional, e, as importantes evidências levantadas em torno dessa perspectiva nos levaram a partir da premissa que a integração beneficiou-se consideravelmente com a paradiplomacia dos governos locais brasileiros.

Essa afirmação, da qual parte nossa principal hipótese, foi amplamente debatida e comprovada pelos estudos do projeto “Gestão Pública e Inserção Internacional das Cidades” cujo relatório científico de 2008 nos proveu importantes informações e serviu de base para muitas das nossas reflexões. Outra importante perspectiva adotada pelo projeto, a de que a ação paradiplomática pode vir a ser benéfica à atuação do Estado, ao invés de uma ameaça ao seu protagonismo e centralidade nas relações internacionais foi fundamental no desenvolvimento da presente dissertação.

Ao tomarmos a contribuição subnacional ao aprofundamento do Mercosul como fato, direcionamos os esforços de pesquisa a compreender que contribuição seria essa, por meio das perspectivas teóricas de integração regional e paradiplomacia desenvolvidas. O que as expectativas teóricas e políticas construídas em torno da dimensão subnacional do Mercosul apontam como sendo a contribuição dos governos locais? A partir dessa pergunta, o desafio passou ao questionamento sobre qual seria o desenho de pesquisa que poderia ser feito no sentido de sermos levados a contribuir com o debate em torno dessa pergunta.

A pesquisa esteve a todo tempo voltada a uma inquietação quanto à aplicabilidade do arcabouço teórico desenvolvido no Brasil com o objetivo de explicar e orientar o processo de inserção internacional dos governos locais no processo de integração regional. Sendo assim, identificarmos as possíveis contribuições que a literatura aponta como sendo correspondentes a participação dos governos subnacionais no plano da integração regional mercosulina.

No primeiro capítulo destrinchamos diante da literatura as contribuições que poderiam ser dadas ao aprofundamento do processo de integração regional mercosulino



por meio da paradiplomacia das prefeituras brasileiras. Em nossa análise da extensa bibliografia inicial, resgatamos a experiência europeia e seu impacto sobre a forma como se dá a relação do Mercosul com a paradiplomacia e como isso se reflete na forma como poderiam se organizar os governos subnacionais.

Nos dedicamos a compreender como os governos subnacionais são vistos pelas lentes de diversas perspectivas teóricas, e como diante delas poderiam surgir a sua contribuição ao Mercosul. De que forma os governos subnacionais participam da integração regional? Existem limitações a essa participação? São perguntas que nos inquietaram no primeiro capítulo.

Constatamos que, ao menos aos olhos da teoria, os governos subnacionais poderiam ter uma contribuição fundamental, estando esses embuídos de uma crescente expectativa política a sua volta. Eles teriam condições de contribuir para a integração por meio do seu protagonismo e recente ímpeto em promover o desenvolvimento econômico local, tendo que buscar os elementos necessários a esse desenvolvimento fora de sua região ou país. A integração econômica não seria apenas um objetivo dos governos nacionais, mas um objetivo desses governos locais, interessados em atrair investimentos, promover exportações, gerar negócios e renda.

Esses novos protagonistas das relações internacionais teriam a missão de buscar fora das fronteiras nacionais os insumos e as condições necessárias ao desenvolvimento. Imbuídos de senso de oportunidade, seduzidos pela proximidade geográfica (e, por vezes, cultural) e pela percepção de que a integração econômica com os países vizinhos seria o motor do crescimento, os governos subnacionais brasileiros lançariam-se na empreitada de aprofundar a integração econômica mercosulina.

Esses governos subnacionais, agraciados pela constituição de 1988 com uma boa dose autonomia e imbuídos de maiores responsabilidades na formulação e execução de políticas públicas, possuíam outros interesses além do desenvolvimento econômico. Seus interesses seriam localmente definidos por uma extensa sorte de motivações culturais, políticas, sociais, ideológicas, pragmáticas, etc. Esses interesses extrapolam a agenda econômica da qual são tidos, por muitos teóricos e agentes políticos, como novos protagonistas. O desenvolvimento econômico local perseguido pelos programas de promoção econômico-comercial, na forma de atração de investimentos, turistas,

negócios, clientes e eventos não abrange a totalidade dos interesses dos governos subnacionais locais.

Esses governos locais buscam mais do que oportunidades ao desenvolvimento econômico, e recursos para financiar projetos e políticas públicas, esses governos buscam experiências, projetos de cooperação técnica, projeção e influência política, novas oportunidades e parcerias. O espaço criado por processos de integração regional parece propício à realização desses interesses, ainda mais diante do reconhecimento do sucesso da experiência europeia na promoção da paradiplomacia como dimensão da integração regional, e até mesmo do embrião de política externa do bloco.

O incremento considerável das atividades internacionais dos governos locais brasileiros nos anos 1990 veio de encontro ao desenvolvimento do processo de integração regional mercosulino, e o forte investimento que a sociedade, o empresariado, a classe política e o Estado fizeram nele. Como bem destacamos, ambos os processos de regionalização econômica e de “surgimento” dos chamados “novos atores” fazem parte de um conjunto de transformações estruturais nas relações internacionais no final do século passado.

Essas transformações estruturais coadunaram com o intenso processo de descentralização da administração pública brasileira e com a reconstrução das instituições democráticas no país e na região. As condições ao desenvolvimento das atividades paradiplomáticas no campo da integração regional estavam postas.

O primeiro capítulo nos permitiu realizar essa análise e nos deu os elementos teóricos que nos permitiu explicar e reconhecer os fenômenos investigados no decorrer da pesquisa e apresentados nos capítulos seguintes. Evidentemente, o papel do primeiro capítulo não está apenas em fazer uma revisão bibliográfica do fenômeno da participação dos governos subnacionais no processo de integração regional e suas múltiplas faces. A partir daquele, reunimos as leituras sobre o processo que consideramos mais relevantes para elucidar nosso objeto e comprovar nossas hipóteses.

A revisão bibliográfica nos deu o suporte necessário para compreender a importância da agenda econômica na paradiplomacia na integração regional. Dimensão essa que verificamos diversas vezes durante a pesquisa. Em seguida, pudemos debater

até que ponto a agenda democrática, de fundamental importância ao Mercosul, poderia refletir-se paradiplomacia na integração regional. Verificamos, diante do debate bibliográfico, que não poderíamos falar de uma “democratização” do processo de integração regional por meio da participação subnacional no Mercosul, como alguns autores europeus e brasileiros apontam. Entretanto, a constante presença da temática nas ações paradiplomáticas nos levaram a crer que apesar de o Mercosul não ser objeto da democratização via paradiplomacia, nele haveria espaço para ações internacionais dos governos subnacionais brasileiros pautados pela agenda democrática.

O exemplo europeu, o debate bibliográfico acerca da possível contribuição subnacional ao Mercosul, e as perspectivas acerca da emergência dos atores subnacionais como importantes atores das relações internacionais da contemporaneidade nos trouxeram às nossas hipóteses centrais: *Os governos subnacionais locais contribuem para a expansão da agenda de integração regional e para a inclusão de novos atores no processo.*

Para investigar a contribuição que os governos subnacionais locais brasileiros deram a integração regional mercosulina, a pesquisa bibliográfica nos permitiu identificar três dimensões nas quais os governos locais brasileiros desenvolvem suas atividades internacionais, em especial no Mercosul.

Dividimos as atividades internacionais dos governos locais nas três dimensões que apresentamos na introdução da dissertação: a) o associativismo e as redes de cidades; b) as políticas nacionais e regionais de inclusão dos atores subnacionais nas relações exteriores e na integração regional; c) atuação internacional paralela desvinculada dos espaços institucionalizados regionais ou nacionais. O que não esperávamos é a intrínseca ligação entre elas e a transversalidade das iniciativas dos governos subnacionais nessas dimensões.

Uma determinada política desenvolvida por um governo subnacional, não raro, contém elementos das três dimensões. Apesar dessa constatada transversalidade, a divisão proposta não perdeu sua principal função, que era dar inteligibilidade às diferentes estratégias que podem vir a ser utilizadas pelos governos subnacionais brasileiros na suas atividades correlatas à integração regional.

Verificamos a forte presença, por exemplo, de gestores da política federal de Cooperação Internacional Federativa na liderança da bancada brasileira do Foro Consultivo de Cidades e Regiões (FCCR), expressão máxima da participação subnacional no esquema institucional mercosulino, de visceral ligação com a Rede Mercocidades.

As intensas atividades internacionais desenvolvidas por governos subnacionais fronteiriços, sobre as quais tratamos no último capítulo, e que são caracterizadas principalmente pelo seu caráter desvinculado do Mercocidades, do FCCR ou da Cooperação Internacional Federativa, possuem atividades em rede e parcerias com o governo federal. Ou seja, apesar de não estarem ligadas às principais instâncias do associativismo mercosulino e da política nacional para a paradiplomacia, municipalidades como Foz do Iguaçu (Paraná, Brasil) desenvolvem importantes parcerias com o governo federal, e lidera redes de cidades nas regiões de fronteira.

Outro interessante exemplo é a municipalidade de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, que apesar de ser uma das principais lideranças do associativismo mercosulino, e ser fundadora da Rede Mercocidades, manteve distância das políticas nacionais para a atuação internacional dos governos locais nos anos 1990 que apoiavam essas iniciativas. Apesar disso, desenvolveu importante papel nas negociações com o governo federal brasileiro para a proposta de criação da REMI, na mesma época.

Portanto, as três dimensões, apesar da transversalidade das atividades dos governos subnacionais, mantiveram sua função ao dar inteligibilidade a contribuição dos governos locais ao processo de integração regional mercosulino. Pudemos por meio de sua análise identificar a presença de iniciativas que vieram a expandir a agenda do Mercosul, e, até mesmo a inclusão de outros atores não centrais.

Ao analisarmos o associativismo desenvolvido pelos governos subnacionais por meio das suas atividades, e, em especial, na Rede Mercocidades verificamos uma importante e considerável diversidade de temas tratados pelos governos locais. As importantes atividades desenvolvidas pelas UTs, principalmente após a entrada de localidades de médio e pequeno portes na rede representam uma importante experiência de variação de agenda. O mesmo pode ser dito de outras experiências de associativismo das quais os governos locais da região fazem parte.

Sendo assim, por meio da sua atuação em redes de cidades, e, em especial na Rede Mercocidades, os governos subnacionais da região tratam de temáticas tidas como não centrais à integração regional, com meio-ambiente, cultura, educação, turismo, gestão pública. É importante destacar que a maioria dessas questões são tratadas, em geral de maneira marginal, por outros espaços dedicados à integração regional por meio de fóruns de coordenação intergovernamental. Entretanto, é na Rede Mercocidades que essas temáticas acabam por se tornar áreas de contato e convergência entre atores das sociedades dos países integrantes do bloco.

No caso da inclusão de outros atores, há a participação desses em parceria com os governos subnacionais em projetos de cooperação e de intercâmbio de experiências desenvolvidos no âmbito das redes de cidades. Ou seja, de maneira subsidiária existem outras instituições - como organizações não-governamentais, universidades e sindicatos (patronais ou de trabalhadores) - envolvidas nos projetos desenvolvidos pelos governos locais a partir dos contatos e programas estabelecidos nas redes. Sendo assim, os projetos desenvolvidos no âmbito das redes tem uma tendência de incluir outros atores como parceiros dos projetos, como forma de agregar competências e capacidades. Apesar disso, as redes de cidades não são capazes de oferecer um espaço maior a esses outros na promoção da integração regional do que o papel desenvolvido como parceiros nos projetos de cooperação e intercâmbio desenvolvidos.

A dimensão representada pelo espaço dos governos subnacionais no organograma institucional do Mercosul, o FCCR, tem sua importância principalmente na interlocução entre os governos locais, associações de prefeitos e municípios e representantes do governo brasileiro com os demais órgãos da institucionalidade mercosulina. Esses atores lideram a bancada brasileira para o atendimento de demandas comuns aos municípios brasileiros no Mercosul. Não há elementos que nos façam acreditar que possamos afirmar que esse espaço facilite a inserção de atores que não sejam os próprios governos locais, suas associações representativas e o governo federal.

Ao tratarmos das políticas desenvolvidas no âmbito da Diplomacia Federativa, e a contemporânea Cooperação Internacional Federativa, a sua principal contribuição ao esforço de expansão da agenda de integração mercosulina é o reconhecimento, suporte e encaminhamento das atividades dos governos locais na integração regional. A Diplomacia Federativa, e a sua sucessora Cooperação Internacional Federativa, apesar

de diferentes em sua concepção e aplicação acabam por desempenhar papéis próximos no tocante a integração regional. Ambas as políticas incentivaram o intercâmbio e o desenvolvimento de projetos e parcerias nas mais diferentes áreas temáticas. Podemos afirmar, entretanto, o papel mais proativo e mais interessado dos operadores da Cooperação Internacional Federativa, até mesmo pela sua perspectiva menos conservador em relação à paradiplomacia.

Entretanto, não podemos apontar, novamente, indícios da inclusão de outros atores da sociedade civil na atuação internacional dos governos locais no âmbito da Cooperação Internacional Federativa ou da sua antecessora, Diplomacia Federativa. Bem como no caso das redes de cidades, podemos afirmar que os governos locais desenvolvam parcerias com outras instituições da sociedade civil no desenvolvimento de suas atividades. Entretanto, não há elementos em nossa pesquisa que nos permita correlacionar a dimensão da institucionalização pelo governo federal da paradiplomacia local com essas parcerias.

Ao tratarmos da terceira dimensão que debatemos na dissertação, encontramos uma variedade de atividades internacionais voltadas a temáticas tidas como não centrais à agenda de integração regional do Mercosul. Verificamos que os governos subnacionais local buscam desenvolver parcerias com outros governos de mesma natureza, instituições e governos estadual e federal no ímpeto de atender a demandas locais nas mais diversas áreas como meio ambiente, imigração, saúde, segurança pública e etc.

Ao desenvolver suas atividades esses governos acabam por envolver outras instituições e órgãos da administração nacional e da institucionalidade mercosulina, buscando apoio e incentivo às suas atividades, como por exemplo, as propostas para o estabelecimento de um “Espaço Sanitário Comum” na tríplice fronteira. As iniciativas de paradiplomacia nessa terceira dimensão, como bem afirmamos anteriormente, são caracterizadas pela sua diversidade e transversalidade. Elas tratam de uma grande variedade de temas, buscando parceiros na sociedade civil e no Estado, e interagindo com diversas instituições e órgãos nacionais e do Mercosul. Sendo assim, esses governos, por vezes, levam suas reivindicações e seus projetos a diferentes instâncias, bem como as proposições de seus parceiros.

Diante da análise da atuação dos governos subnacionais locais nas três dimensões estudadas, pudemos constatar uma clara correspondência empírica com a proposição teórica de que os governos subnacionais colaboram com a expansão da agenda de integração do processo de integração regional. Ou seja, sua atuação em rede, em parceria com o governo federal, nos órgãos do Mercosul, ou até mesmo desvinculada dessas possibilidades segue uma lógica de atendimento de interesses e objetivos localmente definidos que não necessariamente correspondem aos principais temas da agenda de integração regional.

Os governos subnacionais locais brasileiros, em sua atuação internacional no Mercosul, possuem interesses que extrapolam as agendas de integração e desenvolvimento econômico e promoção de práticas democráticas, por mais que ambas estejam recorrentemente presentes.

A dimensão subnacional local mercosulina inclui tanto as agendas tidas como prioritárias da integração regional, quanto outras temáticas que interessam diretamente a esses governos. Sendo assim, os governos locais acabam por desenvolver projetos e iniciativas em temáticas que acabam por ganhar maior peso no processo de integração ao ter sua importância reconhecida pelos governos nacionais, e, conseqüentemente, pelo Mercosul.

Os governos subnacionais, ao serem reconhecidos como um importante ativo do Mercosul, e desenvolverem atividades em temáticas não centrais, acabam por promover essas temáticas e prestar uma considerável contribuição ao aprofundamento dos laços entre as instituições e sociedades dos países do bloco.

As expectativas quanto à capacidade dos governos subnacionais de promover maior capilarização do processo de integração regional e inclusão de novas temáticas à agenda de integração se confirmam. Os governos locais não apenas contribuem com a integração regional, como se apropriam do processo de forma a fazê-lo extrapolar os limites que o intergovernamentalismo impõe ao Mercosul. A participação desses atores faz com que a integração regional transcenda a dinâmica da interação entre Estados e alcance outros temas e atores.

No que tange ao leque de atores envolvidos no processo de integração regional, podemos afirmar que a atuação dos governos subnacionais locais vem a contribuir com a inclusão de um número de atores sociais. O argumento aqui é o mesmo que o apresentado pelo arcabouço teórico: os governos subnacionais são mais acessíveis e permeáveis a outros atores da sociedade civil que o governo nacional. Essa proximidade reflete-se nas parcerias que os governos subnacionais desenvolvem junto a ONGs, empresas, fundações, universidades, sindicatos, entre outros na consecução de suas atividades de maneira geral. E essa disposição em atuar com o suporte de parceiros reflete-se nos projetos de atuação internacional dos governos locais.

Entretanto, diferentemente do caso da variação de agenda, no qual o presente estudo apresentou uma considerável quantidade de elementos que confirmam a importância e o alcance da atuação dos governos locais, no que tange à inclusão de outros atores na integração regional ainda nos restam maiores questionamentos. A participação desses atores como parceiros dos governos subnacionais em suas atividades foi atestada. A sua presença em outros espaços da integração regional, como o Foro Econômico e Social do Mercosul, é uma realidade. Entretanto, até que ponto essas parcerias com os governos subnacionais incluem esses demais atores na promoção da integração regional? O seu papel é meramente coadjuvante nesses projetos?

É necessário qualificar-se esse processo de inclusão dos demais atores da sociedade civil em parceria com os governos subnacionais locais. Diante das limitações que uma pesquisa de mestrado possui, a questão acaba por ser apresentada então como um produto da presente dissertação e uma sugestão de encaminhamento de pesquisa para o debate da contribuição dos governos subnacionais locais no processo de integração regional.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALDECOA, F., y KEATING, M., **Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones**, Madrid: Marcial Pons, 2000.

ALLISON, Graham T. e Zelikov, Philip (1999), **Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis**. New York, Longman, (2nd.Ed.), Introduction, caps.2(pp.109-142), 5, 6 (pp.325-347),7 (ver quadro p.391).

BARRETO, M. I. **Gestao estrategica do poder Executivo do Estado de Sao Paulo frente ao processo de integracao regional do Mercosul**. Sao Paulo: Tese de Doutorado, Escola de Administracao de Empresas, Fundacao Getulio Vargas, 2001.

BARRETO, Maria Inês; MARIANO, Marcelo Passini. Questão subnacional e integração regional: o caso do MERCOSUL. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês & MARIANO, Marcelo Passini (Orgs.). **A Dimensão subnacional e as Relações Internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; EDUSC, 2004.

BATISTA, Sinoel/ JAKOBSEN, Kjeld/ EVANGELISTA, Ana Carolina. **La abertura Al exterior de las ciudades latinoamericanas y la coperación descentralizada**. São Paulo: Observatório Social, 2008.

BIZZOZERO, Lincoln. El Proceso regional del MERCOSUR em el siglo XXI: del regionalismo abierto a la prioridad estratégica sudamericana. **Aportes para la Integracion Latinoamericana**, v. 19, p. -, 2008.3

BOGEA, A. A. M. **A diplomacia federativa: do papel internacional e das atividades externas das unidades federativas nos Estados nacionais**. Tese, XLII Curso de Altos Estudos. Instituto Rio Branco, Ministerio das Relacoes Exteriores do Brasil, 2001.

BORJA, J. e CASTELLS, M. **Local y Global. La gestion de las ciudades en la era de La informacion**, Madrid: Taurus, 1997.

BORJA, J. T. A retórica do silêncio: cultura no Mercosul. Unb, 2011 (Dissertação de Mestrado).

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 (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: < <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/> > Acesso em 22 de julho de 2009.

BRIGAGAO, C. **Relacoes Internacionais Federativas no Brasil. Estados e Municipios**. Rio de Janeiro: Gramma, 2005.

CAETANO, Gerardo. Mercosur: ¿quo vadis?, Correspondencia entre Filosofías e Instituciones Integracionistas

CARVALHO, Maria Izabel Valladão de. Estruturas domésticas e grupos de interesse: a formação da posição brasileira para Seattle. In: **Contexto Internacional**, v. 25, n.2, pp. 363-401 julho/dezembro, 2003.

CASON, Jeffrey e POWERS, Timothy. (2009), “Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Decision-Making in the Cardoso-Lula Era”, **International Political Science Review**, vol.30, n.2.

CASTELLS, M. **A sociedade em Rede. A era da informacao: economia, sociedade e cultura; v.1.** Sao Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. **Paradiplomacia e entes não-centrais no cenário internacional.** Curitiba: Editora Juruá, 2008.

CEZÁRIO, G. L. *A Atuação global municipal, dimensões e institucionalização.* Unb 2011 (Dissertação de Mestrado).

COLACRAI, M. **As Cidades no atual contexto internacional e nos processos de integração regional.** WANDERLEY, Luiz Eduardo W. Cidades, Globalização e Gestão Pública. In. VIGEVANI, Tullo (coord.); BARRETO, Maria Inês; WANDERLEY, Luiz Eduardo; RAICHELIS, Raquel NOGUEIRA, Marco Aurélio (coord. técn.) *et al.* **Gestão pública e inserção internacional das cidades.** São Paulo: Cedec/Unesp/PUC-SP, nov. 2008, p. 284- 310 (Relatório final para a FAPESP)

COLACRAI, Myriam e ZUBELZÚ, Graciela. “Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la ultima década. Una lectura desde las relaciones internacionales”. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês e MARIANO, Marcelo Passini (orgs.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais.* São Paulo: EDUC, Editora UNESP, EDUSC, FAPESP, 2004.

CONFEDERACAO NACIONAL DE MUNICIPIOS, **Observatorio da Cooperacao Descentralizada no Brasil .** Brasilia: CNM, 2009.

CORNAGO, N., O outro lado do novo regionalismo pos-sovietico e da Asia Pacifico: A diplomacia federativa alem das fronteiras do mundo ocidental. In. VIGEVANI, T., e.a., **A dimensao subnacional e as relacoes internacionais,** Sao Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004.

CORONEL, Alvaro. Breve História de la cooperación descentralizada. Una mirada dede Sudamérica. Anuario de a Cooperación Descentralizada – 2005. Observatório de cooperación descentralizada unión europea América latina. 2005.

DESSOTI, F. R. **A participação da cidade de São Paulo nas redes internacionais de cidades: a Rede Mercocidades e a Rede 10 do Programa Urb-AL.** WANDERLEY, Luiz Eduardo W. Cidades, Globalização e Gestão Pública. In. VIGEVANI, Tullo (coord.); BARRETO, Maria Inês; WANDERLEY, Luiz Eduardo; RAICHELIS, Raquel

NOGUEIRA, Marco Aurélio (coord. técn.) *et al.* **Gestão pública e inserção internacional das cidades**. São Paulo: Cedec/Unesp/PUC-SP, nov. 2008, p. 390-432 (Relatório final para a FAPESP)

DESSOTI, F.R. Redes Internacionais de Cidades: o Caso da Rede Mercocidades. **Revista de Relações Internacionais e Economia**. 2009.

FARIAS, Deborah Barros Leal. **Federalismo e Relacoes Internacionais**. Brasilia: Dissertacao de Mestrado. Departamento de Relacoes Internacionais, Universidade de Brasilia, 2000.

FRONZAGLIA, M. **Unidades subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo**. Campinas: Unicamp, 2005 (Dissertacao de Mestrado).

GARCIA SEGURA, C. La participacion de las comunidades autonomas espanolas en las relaciones internacionales. Reflexiones sobre la presencia internacional de las comunidades autonomas historicas: Cataluna, Galicia y el Pais Vasco. In VIGEVANI, T., e.a., **A dimensão subnacional e as relacoes internacionais**, Sao Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004.

HERTZ, Mônica. (1994), “Análise cognitiva e política externa”, in **Contexto Internacional**, v.16, n.1, POMPEU DE TOLEDO, Roberto. **O Presidente segundo o Sociólogo – entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

HIRST, Mônica; PINHEIRO, Letícia. A Política Externa Brasileira em Dois Tempos. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano 38, n.1, 1995.

HOCKING, B., Regionalismo: uma perspectiva das Relacoes Internacionais, *in*: VIGEVANI, T., e.a., **A dimensao subnacional e as relacoes internacionais**, Sao Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004 [1997].

HUGUENEY fo, Clodoaldo; CARDIM, Carlos Henrique. **Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o MERCOSUL**. Brasília. FUNAG/IPRI/SGIE/BID, 2002.

HURRELL, A. O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.17, n.1, p. 23-59, jan/jun. 1995.

**I Encontro Negociações Internacionais: Os Estados e Municípios do Brasil no Mundo**, Brasília, 8 de agosto de 2006. 2007. FUNAG.

JAKOBSEN, Kjeld. “Uma estratégia para Relações Internacionais Municipais”. Política Externa, vol 13, n2 set-nov. 2004.

Janeiro: J. Zahar Editor, 2001.

KEATING, M. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. In VIGEVANI, T., e.a., **A dimensao subnacional e as relacoes internacionais**, Sao Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004.

KEATING, Michael. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. In: VIGEVANI, Tullo/ WANDERLEY, Luiz Eduardo W./ BARRETO, Maria Inês/ MARIANO, Marcelo P (Orgs.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC, Editora UNESP; Bauru-SP: EDUSC, 2004.

KLEIMAN, A. “A Cooperacao Internacional Federativa como Politica de Estado”. In: RODRIGUES, Gilberto M. A.; XAVIER, M. e ROMAO, W. de M. (orgs.). *Cidades em Relações Internacionais*. Sao Paulo: Desatino, 2009.

LAISNER, R. C. “**A temática das redes: aspectos teóricos e práticos do novo papel das cidades na contemporaneidade**”. XIV Congresso de Sociologia. Rio de Janeiro, 2009.

LAISNER, R. C. “**Las redes internacionales de ciudades como posibilidad dedifusión de la democracia participativa local**”. Anais do 21º World Congresso of Politica Science. Santiago 2009.

LESSA, José Vicente da Silva. **A Paradiplomacia e os Aspectos Legais dos Compromissos Internacionais Celebrados por Governos Não-centrais**. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 2002.

MALAMUD, Andrés; SOUSA, Luís de. Parlamentos supranacionais na Europa e na América Latina: entre o fortalecimento e a irrelevância. *Contexto Internacional (PUC-RJ)*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, 2005, p. 369-409.

MARIANO M. P. e BARRETO, M. I. Questao Subnacional e integracao regional: o caso do Mercosul. . In VIGEVANI, T., e.a., **A dimensao subnacional e as relacoes internacionais**, Sao Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004.

MARIANO, K. L. P e TESSARI, G. R. “As Cidades nos processos de integração Regional”. In *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*. São Paulo: v. 30, p. 55-79, 2006.

MARIANO, K. L. P. /MARIANO, M. P./ TESSARI, G. R. Os Governos subnacionais, novos atores no cenário internacional. In. VIGEVANI, Tullo (coord.); BARRETO, Maria Inês; WANDERLEY, Luiz Eduardo; RAICHELIS, Raquel NOGUEIRA, Marco Aurélio (coord. técn.) *et al.* **Gestão pública e inserção internacional das cidades**. São Paulo: Cedec/Unesp/PUC-SP, nov. 2008, p. 187-216 (Relatório final para a FAPESP)

MARIANO, K. L. P. e MARIANO, M. P. Governos subnacionais e integracao regional: consideracoes teoricas. In: VIGEVANI, T.; WANDERLEY, L. E. (Org.). **Governos Subnacionais e Sociedade Civil: integracao regional e Mercosul**. Sao Paulo: EDUC; Fundacao Editora UNESP; FAPESP, 2005.

MARX, V. La accion internacional de las ciudades: El caso de Barcelona y Porto Alegre. In. VIGEVANNI, T., WANDERLEY, L. E. e CINTRA, R., **Acao internacional das cidades no contexto da globalizacao**. Cadernos CEDEC, nº80. Sao Paulo: CEDEC, 2006.

- MATSUMOTO, C. E. H. *As determinantes locais da paradiplomacia*. Unb, 2011 (Dissertação de Mestrado).
- MAUAD, A. C. E. A participação dos governos locais na Segunda Conferência das Nações Unidas Sobre Assentamentos Humanos (HABITAT II) e seus desdobramentos nacionais e internacionais. Unb, 2011 (Dissertação de Mestrado).
- MEDEIROS, M. A. Dinamica subnacional e logica centro-periferia: os impactos do Mercosul na economia politica dos estados de Pernambuco, Bahia, Sao Paulo e Rio Grande do Sul. In **Revista Brasileira de Política Internacional** 49 (1): 43-67, 2006.
- MEDEIROS, M. de A. Unidades subnacionais e integracao europeia: o caso do comite das regioes. . In VIGEVANI, T., e.a., **A dimensao subnacional e as relacoes internacionais**, Sao Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004.
- MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Legitimidade, Democracia e Accountability no Mercosul. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 23 n. 67, jun. 2008. p. 51-69.
- MICHELMAN, H J. e SOLDATOS, P. (Orgs.). **Federalism and International Relations: the role of subnational units**. Oxford, Clarendon Press, 1990.
- MIKLOS, M. S. **A Insercao de Unidades Subnacionais Percebida pelo Estado Nacional: a experiencia brasileira**. Dissertacao de mestrado Programa de Pos-Graduacao em Relacoes Internacionais San Tiago Dantas, 2010.
- MIKLOS, M. S. A inserção internacional das unidades subnacionais percebida pelo Estado Nacional: a experiência brasileira. UNESP/Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, 2010 (Dissertação de Mestrado).
- MILNER, Helen V. **Interests, Institutions and Information: domestic politics and international relations**. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- MORAVCSIK, Andrew. Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining. In: EVANS, Peter B.; JACOBSON, Harold K.; PUTNAM, Robert D. **Double-edged Diplomacy: International bargaining and domestic politics**. Berkeley: University California Press, 1993.
- NUNES, C. J. **A Paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul**". Porto Alegre: Dissertacao de mestrado, Programa de Pos-graduacao em Relacoes Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul - PPGRI/UFRGS, 2005. (mimeo).
- OHMAE, Kenichi. **O fim do estado-nação**. Rio de Janeiro: Campus, 1996.
- OLIVEIRA, Amâncio J. de; ONUKI, J. "Brasil, Mercosul e a Segurança Regional." **Revista Brasileira de Política Internacional**. Vol 43 no2. Brasília, Jul/Dez. 2000.
- OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. Paradiplomacia e Relações Internacionais: A Experiência de São Paulo. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, 2007.

**papel das cidades na contemporaneidade**". Anais XIV Congresso Brasileiro de Sociologia. Rio de Janeiro 2009.

PERPÉTUO, Rodrigo O. Governos locais e desenvolvimento: outros caminhos da diplomacia. **Carta Internacional NUPRI-USP**, São Paulo, v.3 n.3, out. 2008. Disponível em: [http://www.usp.br/cartainternacional/modx/assets/docs/CartaInter\\_2008-03.pdf](http://www.usp.br/cartainternacional/modx/assets/docs/CartaInter_2008-03.pdf)

PERPÉTUO, Rodrigo. **Panorama da internacionalização de Belo Horizonte**. Secretaria Adjunta de Relações Internacionais da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte: Belo Horizonte, 2008

PIKIN, D. / VAZQUEZ M. **Os atores subnacionais na governança do Mercosul: Barreiras e Pontes para a sua participação**. WANDERLEY, Luiz Eduardo W. Cidades, Globalização e Gestão Pública. In. VIGEVANI, Tullo (coord.); BARRETO, Maria Inês; WANDERLEY, Luiz Eduardo; RAICHELIS, Raquel NOGUEIRA, Marco Aurélio (coord. técn.) *et al.* **Gestão pública e inserção internacional das cidades**. São Paulo: Cedec/Unesp/PUC-SP, nov. 2008, p. 311-332 (Relatório final para a FAPESP)

PINHO, José Antonio Gomes de and SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?**. *Rev. Adm. Pública* [online]. 2009, vol.43, n.6, pp. 1343-1368. ISSN 0034-7612. Versão Digital acessada em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122009000600006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000600006) pp.75-89.

PRADO, D. F. B. **A atuação internacional de São Paulo nas gestões Paulo Maluf (1993-1996) e Celso Pitta (1997-2000)**. WANDERLEY, Luiz Eduardo W. Cidades, Globalização e Gestão Pública. In. VIGEVANI, Tullo (coord.); BARRETO, Maria Inês; WANDERLEY, Luiz Eduardo; RAICHELIS, Raquel NOGUEIRA, Marco Aurélio (coord. técn.) *et al.* **Gestão pública e inserção internacional das cidades**. São Paulo: Cedec/Unesp/PUC-SP, nov. 2008, p. 333-389 (Relatório final para a FAPESP)

PRADO, Débora Figueiredo Barros do. *A atuação internacional dos governos locais via rede: o caso da Mercocidades e do Programa URB-AL Rede 10*. UNICAMP, 2009 (Dissertação de Mestrado).

PRADO, Débora Figueiredo Barros do. **As cidades como atores nas Relações Internacionais: a atuação via rede**. In: I Simpósio em Relações Internacionais do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP E PUC-SP), 2007.

PRAZERES, Tatiana L. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras. In: VIGEVANI, Tullo/ WANDERLEY, Luiz Eduardo W./ BARRETO, Maria Inês/ MARIANO, Marcelo P (Orgs.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC, Editora UNESP; Bauru-SP: EDUSC, 2004.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. **Federalismo e Relações Internacionais: a atuação dos estados brasileiros no âmbito externo**. São José, 2000. Dissertação de Mestrado. Universidade de São José.

PRIETO, Noé Cornago. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês & MARIANO, Marcelo Passini (Orgs.). **A Dimensão subnacional e as Relações Internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; EDUSC, 2004.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, v. 42, 1988.

RISSE-KAPPEN, Thomas (ed). **Bringing transnational relations back in: non-state actors, domestic structures, and international institutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. RODRIGUES, G. M. A. A insercao internacional de cidades: notas sobre o caso brasileiro. *in*: VIGEVANI, T., e.a., **A dimensao subnacional e as relacoes internacionais**, Sao Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004.

RODRIGUES, G. M. A. **Politica Externa Federativa: analise de acoes internacionais de Estados e Municipios Brasileiros**. Centro Brasileiro de Relacoes Internacionais (Tese de Doutorado), Sao Paulo, 2004.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. “**Globalización y gobiernos subnacionales em Brasil**”. In: **Foro Internacional de Federalismo: los desafios globales y locales**. Secretaria de Gobernación de México/Fórum of Federations. Vera Cruz, México, 15-17 nov., 2001.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. Relações Internacionais Federativas no Brasil. **Dados Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro v. 51 n. 4, 2008. p.1015-1034.

ROMERO, M. del H. Poder local y relaciones internacionales en contextos de integracion regional, in **A dimensao subnacional e as relacoes internacionais**, In VIGEVANI, T. et al. Sao Paulo: EDUC, UNESP, EDUSC, FAPESP, 403-440, 2004. ROMERO, Maria del Huerto. “La cooperacion descentralizada local. Aportes para La construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión- Europea y América Latina”. In: *Anuário de la Cooperación Descentralizada 2005.Observatório de Cooperação Descentralizada Local UE-AL*. Espanha: 2005.

ROMERO, María del Huerto. (1999). “**El rol de las ciudades em la integración del Mercosur**”. In: DANTAS, Y./ MEDEIROS, Marcelo. / COSTA LIMA, M. (orgs.). **Processos de Integração Regional. O político, o econômico e o jurídico nas relações internacionais**. Curitiba, Jurá, 1999.

SALOMON, M. e NUNES, C. A acao externa 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. In: **Contexto Internacional**, v. 29, n. 1, janeiro/junho, p. 99-147, 2007.

SALOMON, M. El Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUL en el Contexto de La Política Exterior Brasileira. Apresentado em: Seminario sobre el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUL, CARI, Buenos Aires, Argentina, 19 e 20 de novembro de 2008.

SANCHEZ, Ricardo Mario. **La conformacion federal del estado y su implicancia en los procesos de integración**. Mimeo, 2002.

SARAIVA, J. F. S. “A busca por um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n° 47, 2004, pp. 131-162.

SARAIVA, J. F. S. Federalismo e Relacoes Internacionais do Brasil. In. ALTEMANI, H e LESSA, A. C. (org) **Relacoes Internacionais do Brasil: Temas e agendas**, v.2, Sao Paulo: Saraiva, 2006.

SILVA, Alexandra de Mello e. (1995), “O Brasil no Continente e no Mundo: Atores e Imagens na Política Externa Brasileira Contemporânea”, in **Estudos Históricos**, v. 8, n.15.

STUART, A. M. Regionalismo e democracia: o surgimento da dimensao subnacional na Uniao Europeia in: VIGEVANI, T., e.a., **A dimensao subnacional e as relações internacionais**, Sao Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004.

TREVAS, Vicente/ CUNHA, Mariana /KLEIMAN, Alberto. “Os governos locais e regionais nas relações internacionais”. In: VIGEVANI, Tullo/ WANDERLEY, Luiz Eduardo W./ CINTRA, Rodrigo (Orgs.) **Seminário Internacional: Ação internacional das cidades no contexto da globalização**. Cadernos Cedec. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, Edição especial Cedec/PUC-SP, Cadernos Cedec n. 80, abril 2006. (ISSN 0101-7780).

VAZ, Alcides. **Cooperação, Integração e o processo negociador: a construção do Mercosul**. Brasília. IBRI, 2002.

VIGEVANI, T. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municipios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciencias Sociais**, Sao Paulo, v. 21, n. 62, 2006.

VIGEVANI, Tullo (coord.); BARRETO, Maria Inês; WANDERLEY, Luiz Eduardo; RAICHELIS, Raquel NOGUEIRA, Marco Aurélio (coord. técn.) *et al.* **Gestão pública e inserção internacional das cidades**. São Paulo: Cedec/Unesp/PUC-SP, nov. 2008, 1024p. (Relatório final para a FAPESP)

VIGEVANI, Tullo. “Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: São Paulo e o contexto brasileiro”. In: *Primeiro Relatório Científico da Pesquisa “Gestão pública e inserção internacional das cidades”*. São Paulo: CEDEC/UNESP/PUC-SP/FGV - FAPESP, 2006. (c)

VIGEVANI, Tullo. **El marco jurídico y institucional para La gestión internacional de los actores gubernamentales en Brasil**. In: *Integração & Comércio*. Buenos Aires: Institute for the Integration of Latin America and the Caribbean (INTAL), Integration and Regional Programs Department, Inter-American Development Bank, vol. 8, n° 21, July/Dec. 2004, pp. 25-43 (ISSN 1027-5703)



VIGEVANI, Tullo. **Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul**. São Paulo, PUC-SP/Unesp/Fapesp, 2005.

VIGEVANI, Tullo. Problemas para a Atividade Internacional das Unidades Subnacionais – Estados e Municípios Brasileiros. **Revista Brasileira de Ciência Política** – Vol. 21 Nº. 62, 2006 (b)

VIGEVANI, Tullo/ WANDERLEY, Luiz Eduardo W (Orgs). **Seminário Internacional Entre o local e o global: governos subnacionais e sociedade civil na integração regional**. Cadernos Cedec. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, Edição especial Cedec/PUC-SP, Cadernos Cedec n. 71, 2002. (ISSN 0101-7780).

VIGEVANI, Tullo/ WANDERLEY, Luiz Eduardo W./ BARRETO, Maria Inês/ MARIANO, Marcelo P. (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC, Editora UNESP; Bauru-SP: EDUSC, 2004.

VIGEVANI, Tullo/ WANDERLEY, Luiz Eduardo W./ CINTRA, Rodrigo (Orgs.) **Seminário Internacional Ação internacional das cidades no contexto da globalização**. Cadernos Cedec. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, Edição especial Cedec/PUC-SP, Cadernos Cedec n. 80, abril 2006. (ISSN 0101-7780).

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Karina; OLIVEIRA, Marcelo de. **Democracia e atores políticos no Mercosul**. Cenários (UNESP), Araraquara, v. 2, p. 201-246, 2000

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. Cidades, Globalização e Gestão Pública. In. VIGEVANI, Tullo (coord.); BARRETO, Maria Inês; WANDERLEY, Luiz Eduardo; RAICHELIS, Raquel NOGUEIRA, Marco Aurélio (coord. técn.) *et al.* **Gestão pública e inserção internacional das cidades**. São Paulo: Cedec/Unesp/PUC-SP, nov. 2008, p. 84-158 (Relatório final para a FAPESP)

WANDERLEY, LUIZ EDUARDO W. E VIGEVANI, TULLO (Org.). **Gestão Pública e Inserção Internacional das Cidades**. CEDEC, PUC/SP, UNESP, Segundo Relatório Científico entregue à FAPESP, 2007

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. **São Paulo no contexto da globalização**. *Lua Nova*, São Paulo: Cedec, 2006, nº 69, p. 173-203 (ISSN 0102-6445).

#### Sites Consultados

<http://www.mercosur.int/show?contentid=469&channel=secretaria>

<http://www.cities-localgovernments.org/>

<http://www.ccre.org/>

[http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index_en.htm)

<http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/>

<http://www.mercosur.int/>

<http://www.mercosul.gov.br/>

[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes\\_internacionais/](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/)

<http://www.pmfi.pr.gov.br/portal2/home/>

<http://www.mercocidades.org/>

<http://www.relacoesinstitucion>

<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=relacoesinternacionaisais.gov.br/>