

A Atuação dos Entes Subnacionais no Processo de Integração Regional Sul Americana

The Role of Subnational Entities in the South American Regional Integration Process

El Papel de las Entidades Subnacionales en el Proceso de Integración Regional em América Del Sur

Ana Carolina Braga Silva¹
Mariana Alves de Lima²

Resumo

O presente artigo busca, em termos gerais, evidenciar a atuação dos atores subnacionais no processo de integração regional sul-americana. Para isso, a priori será apresentado o conceito de paradiplomacia a fim de contextualizar o surgimento dos entes subnacionais no cenário internacional. Inclusive demonstrar como estes se inserem no processo de integração regional, em específico para o caso do Mercosul, expondo a formação de instituições voltadas para a inserção de interesses regionais em comum. Além disso, analisar o papel de cidades e províncias, argentinas e brasileiras, no processo integracionista.

Palavras-chave: Entes Subnacionais. Integração regional sul-americana. Rede Mercocidades. FCCR.

Abstract

This article seeks, in general terms, to highlight the role of subnational actors in the South American regional integration process. For that, a priori the concept of paradiplomacy will be presented in order to contextualize the emergence of subnational entities in the international scenario. Including demonstrating how these are inserted in the regional integration process, specifically for the case of Mercosur, exposing the formation of institutions aimed at the insertion of common regional interests. In addition, to analyze the role of cities and provinces, Argentine and Brazilian, in the integration process.

Keywords: Subnational entities. South American regional integration. Mercocidades Network. FCCR.

1. Ana Carolina Braga Silva é graduanda do sexto semestre do curso de Relações Internacionais pela Universidade Paulista - Unip. Email para contato: anac.bsilva2@gmail.com

2. Mariana Alves de Lima é graduanda do sexto semestre do curso de Relações Internacionais pela Universidade Paulista - Unip. Email para contato: marianaalveslima178@gmail.com

Resumen

Este documento pretende, en términos generales, destacar el papel de los actores subnacionales en el proceso de integración regional sudamericana. Para ello, se presentará el concepto de paradiplomacia con el fin de contextualizar la aparición de entidades subnacionales en el escenario internacional. En el caso del Mercosur, se presentará el concepto de paradiplomacia para contextualizar el surgimiento de las entidades subnacionales en el escenario in-

ternacional, incluyendo la forma en que se insertan en el proceso de integración regional, específicamente en el caso del Mercosur, exponiendo la formación de instituciones orientadas a la inclusión de intereses regionales comunes. Además, analizar el papel de las ciudades y provincias, argentinas y brasileñas, en el proceso de integración.

Palabras clave: Entidades subnacionales. Integración regional sudamericana. Red Mercocities. FCCR.

Introdução

Levando em consideração o mundo globalizado é de extrema relevância a compreensão dos entes atuantes no sistema internacional, tendo em vista sua influência no processo de integração econômica e regional. Desta forma, optamos por analisar a atuação dos entes subnacionais sul-americanos em tal processo. Para isto, contextualizaremos o processo de ascensão dos Atores Não-Estatais e suas ações para o desenvolvimento econômico e social, bem como a integração dos países da América do Sul. Sendo assim, o projeto vigente propõe o desenvolvimento de pesquisas que analisem a construção dessa integração e seus efeitos, sejam eles positivos ou negativos.

Em um primeiro momento buscamos apresentar o conceito de paradiplomacia e contextualizar o surgimento dos entes subnacionais, tendo em vista o declínio da centralização do Estado nacional, durante a década de 1990, pelo advento da globalização. Entretanto, vale ressaltar que a perda desta autonomia inicialmente não foi algo perceptível, porém culminou no “redimensionamento de papéis” levando em consideração a incorporação de novos atores no cenário internacional (MONTENEGRO E WINTER, 2019).

Posteriormente, visamos analisar a atuação paradiplomática no processo de integração regional sul-americana, tendo como principais agentes os atores não centrais. Buscando compreender como se deu a fortificação das relações internacionais dos entes subnacionais via Rede Mercocidades e FCCR para a promoção do desenvolvimento local.

Por fim, será abordado a atuação dos entes subnacionais argentinos e brasileiros no processo de integração regional, tendo em

vista que a inserção internacional anteriormente era considerada como uma prática dependente da intervenção dos estados centrais. Entretanto, com o declínio da centralidade dos Estados, desenvolve-se uma nova realidade no processo de integração internacional tendo como principais atores os entes subnacionais.

Para a realização deste trabalho será utilizado o método de pesquisa bibliográfica, a partir de levantamentos teóricos já analisados, artigos acadêmicos e monografias escritas por especialistas. Visando analisar o desenvolvimento dos entes subnacionais no processo de integração regional e econômico na América do Sul.

Destarte, o presente exposto será desenvolvido e estruturado de forma a responder a seguinte questão “a paradiplomacia é um fator determinante para a integração regional sul-americana?”

Surgimento dos entes subnacionais

As relações exteriores sofreram diversas alterações com o decorrer dos anos, as Cidades-Estados gregas durante muito tempo ditaram o funcionamento do sistema internacional, colocando as cidades como principal ator do palco das RI's. O mesmo ocorreu na Itália durante o período renascentista (MAIA, 2012, p.138).

Durante a Idade Média, a influência da Igreja Católica garantiu que esta tivesse um papel fundamental na relação entre países. Segundo Bedin (2001, p.47, apud MONTENEGRO E WINTER, 2019, p.101) o Papa se tornava o grande ator internacional pois “O poder papal adentrou nos diversos setores da sociedade medieval, impondo-se como o árbitro supremo, inclusive nas relações internacionais”.

Em razão do fim da Guerra dos 30 anos e a instauração da Paz Vestfália, o panorama internacional se modificou, a consolidação Estado tendo como base os princípios de coexistência mútua, liberdade religiosa e supremacia dos interesses do Estado, garantiram que este se tornasse o novo grande ator do sistema internacional e passasse a garantir estabilidade e equilíbrio de poder (MONTENEGRO E WINTER, 2019, p.102-103). Com o decorrer dos anos, a capacidade hegemônica dos Estados começa a perder força, neste momento diversas crises sociais começam a surgir, pois como afirma Camargo (2013):

Em outras palavras, a crise hegemônica ocorre quando há a percepção de que a classe dirigente não mais representa os interesses dos outros grupos sociais que formam a sociedade civil, sendo essa ex-

pressa na ruptura entre os grupos sociais subalternos e a ideologia dominante (PORTELLI, 1977). É no momento de contestação da hegemonia que surge a possibilidade da emergência [...], de uma nova hegemonia. Para sua consolidação, seria necessária uma nova configuração do bloco histórico, com transformações estruturais e superestruturais, em que o estabelecimento de uma nova ideologia reestabeleceria o consenso que ampararia essa nova ordem alternativa a anterior, até então vigente (CAMARGO, 2013, p.28).

As Guerra Mundiais, ocorridas em 1914-1918 e 1940-1945, garantiram uma mudança na hegemonia das Relações Internacionais, sofrendo com um processo de bipolarização, tendo com líderes mundiais Estados Unidos e URSS. A partir deste momento outros entes passam a ter um papel extremamente importante na atuação internacional, temos como exemplos as Organizações Internacionais, Ongs, empresas multinacionais etc.

Sob a nova perspectiva liberal imposta pelos EUA, como afirma Camargo (2013, p.30) “As alianças eram realizadas com o objetivo de conter o avanço socialista e sua estabilidade possibilitou o desenvolvimento de economia global, [...] tendo as organizações internacionais, [...], como canais de promoção de valores e ideologias neoliberais.” Em decorrência de tal processo, a globalização passa a acontecer de forma mais exacerbada e com o fim da Guerra Fria, durante os 90, os processos de liberalização econômica e interdependência entre os países se intensifica. Devido a isso os entes subnacionais (governos estaduais e municipais) passam a ter uma maior participação na formulação de políticas públicas (FERREIRA, 2019, p.1-2).

Na América Latina, conforme Salomón (2011, apud FERREIRA, 2019, p.2) durante os anos 1980, em razão dos “processos de redemocratização e descentralização”, a atuação dos entes subnacionais começa a ser percebida quando uma série de assessorias e secretarias municipais e federais de relações internacionais começaram a ser desenvolvidas.

É neste período que o termo ‘Paradiplomacia’ começou a ganhar força nos debates das Relações Internacionais, devido a contribuição de Soldatos (1990), que utilizou o termo para “designar as várias formas de ações externas de atores subnacionais” (BUENO, 2010, p.24 apud JUNQUEIRA, 2019, p. 49). Além disso, Soldatos (1990) ainda define, conforme citado por Junqueira (2014, p.60), que a Paradiplomacia “é a pluralidade de vozes na política externa

representada por unidades governamentais não centrais de um Estado-nação, as quais apoiam, complementam, corrigem, duplicam ou desafiam a diplomacia central desse ator”. Além disso, a autora ainda define dois meios de ação da paradiplomacia, conforme a seguinte citação:

Soldatos (1990) divide o fenômeno em dois tipos: paradiplomacia global e regional. A primeira possui alcance global, propriamente dita, e a segunda detém alcance mais restrito, sendo sustentada por comunidades geograficamente contíguas ou não, a exemplo dos blocos econômicos – Mercado Comum do Sul (Mercosul) e União Europeia (UE). De fato, a inserção internacional dos atores subnacionais desses blocos regionais pode ser inserida nas concepções de paradiplomacia macro e microrregional do autor (SOLDATOS, 1990, apud JUNQUEIRA, 2014, p.59).

Sendo por nós explorada o conceito de paradiplomacia regional a fim de compreender a atuação dos entes subnacionais no processo de integração sul-americana.

Os entes subnacionais e o processo de integração regional

Como evidenciado anteriormente, o aceleração do processo de globalização instigou a presença de atores subnacionais no sistema internacional e conseqüentemente nos processos de integração regional. O novo ordenamento mundial, pós Guerra Fria, promoveu a cooperação global como método para o enfrentamento dos novos desafios ocasionados pela crescente globalização, o que por conseqüência, estimulou a criação de blocos regionais bem como a consolidação do processo de integração regional (ANDRADE, 2019, p.16).

De acordo com Mattli (1999 *apud* JUNQUEIRA, 2014, p.68), o processo integracionista parte do interesse de duas ou mais nações de se integrarem, de maneira espontânea, a fim de expandir suas políticas econômicas nacionais à nível supranacional, visando o alcance de um benefício mútuo. Desta forma, diante da atual situação na qual estavam inseridos, os Estados buscavam desenvolver estratégias para se moldarem a nova realidade concedendo assim, um espaço para o surgimento de iniciativas subnacionais à âmbito internacional.

À vista disso, entre as décadas de 1980 e 1990, a paradiplomacia fortalece a atuação dos governos subnacionais no processo de integração regional que ansiavam, a princípio, por sua institucionalização bem como a promoção de seus interesses

sobretudo a nível regional (ANDRADE, 2019, p.16). O processo de integração regional foi de extrema importância para a inserção efetiva dos entes subnacionais, tendo em vista que este processo promovia uma certa independência aos governos locais (JUNQUEIRA, 2014, p. 18).

Desta forma, abordaremos sobre duas decisões de cooperação extremamente relevantes para ascensão dos entes subnacionais, sendo estas a Rede Mercocidades (1995) e o FCCR (2007), ambos projetados durante a constituição do bloco regional sul-americano. Ademais, vale ressaltar que os dois casos foram concebidos primordialmente através das *Redes de Cidades*, o que por consequência acarretou sua institucionalização a nível subnacional nos blocos regionais (ANDRADE, 2019, p.17).

A priori, é necessário entendermos o conceito e a importância das denominadas *redes de cidades*, sobre elas Alfredo Neto define:

[...] São cidades que dispõem de tecnologia mínima [...] e que estão integradas e associadas a outras através da internet. Fazem parte de um grupo que tem os mesmos objetivos e procuram trocar informações dentro de um contexto de cooperação internacional. Cumprem um amplo programa que abrange temas educacionais, de saúde, de transportes, de meio ambiente etc. (NETO, 2005, p. 55).

Diante disso, é notório que no contexto de inserção dos atores subnacionais no processo integracionista, a Rede de Cidades é o pontapé inicial para o processo de institucionalização destes entes, promovendo inicialmente a conformidade entre as cidades integrantes no tocante a cooperação bem como a troca de experiências e conhecimento (NETO, 2005, p. 156).

Em um cenário de constante inovação e recém formação do bloco regional Mercosul, é fundada no ano de 1995, a Rede Mercocidades, tendo como objetivo principal a participação dos governos locais nos órgãos decisórios do bloco econômico. Além disso, de acordo com seu *site* oficial³, a rede foi desenvolvida a fim de incentivar o processo de integração regional sul-americana bem como desenvolver suas cidades de forma a promover prosperidade para a América do Sul.

A Rede Mercocidades foi um projeto inicialmente idealizado por José Eduardo Utzig – ex-secretário da Fazenda de Porto Alegre - em meados da década de 1990. Na visão de Utzig, era necessário

3. Rede Mercocidades: <https://mercociudades.org/pt-br/>

que as cidades dos Estados membros do Mercosul se unissem a fim de promover, a nível supranacional, os interesses comuns entre as cidades, além de estabelecer uma nova forma de integração regional de forma a considerar a importância destas para tal processo. Ademais, de certa forma, a princípio, a ideia era desenvolver uma rede que analisasse de maneira crítica os métodos do Mercosul, tendo em vista que existiam desaprovações perante o que foi acordado no Tratado de Assunção. O intuito de formação desta nova rede foi acentuado por Utzig no decorrer de 1994, sendo oficialmente fundada em 1995.

A constituição deste novo meio de integração, despertou o interesse de outras cidades sul-americanas e no ano de 1999, a rede contava com cerca de 46 cidades de cinco Estados, sendo eles: Argentina, Brasil, Uruguai, Chile e Paraguai (NETO, 2005, p.107-114).

Inicialmente, a nova rede não possuía um regulamento interno, entretanto em 1999, as Mercocidades adotaram métodos mais efetivos que promoveram uma significativa evolução no instituto. A intenção era que cada cidade integrante desenvolvesse um dos tópicos previamente definidos sendo que deveriam ser elaboradas políticas comuns a rede priorizando, essencialmente, a troca de experiências (NETO, 2005, p.115 – 120).

Destarte, constatamos que a criação da Rede de Mercocidades foi um divisor de águas para a inserção dos entes subnacionais no processo integracionista levando em consideração que a rede promoveu uma maior relação do bloco econômico sul-americano com os interesses regionais. Entretanto, nota-se que os entes subnacionais ainda permanecem subordinados aos interesses dos governos nacionais. Diante disso, os atores subnacionais careciam de um órgão que consolidasse e exprimisse seus interesses, fundando assim o denominado Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) devidamente efetivado no ano de 2007 (ANDRADE, 2019, p. 25-26).

Era necessário consolidar a representação dos atores subnacionais no processo integracionista, para isso, foi proposto o desenvolvimento de uma técnica que impulsionasse uma maior atuação dos entes no bloco econômico sul-americano. O Foro surge a partir de uma decisão tomada pelo Conselho Mercado Comum (CMC), como forma de sanar o desejo dos governos subnacionais em participar mais avidamente dos processos decisórios do bloco bem como atuar no processo de integração regional. Esta decisão promoveu a

constatação da relevância dos entes subnacionais como atores efetivos (ANDRADE, 2019, p. 26-27).

Segundo o que foi decidido pelo Conselho Mercado Comum, o intuito da formação do FCCR é “estimular o diálogo e a cooperação entre as autoridades de nível municipal, estadual, provincial e departamental dos Estados Partes do MERCOSUL” (art. 1º, Dec. 41/04, do CMC).

O FCCR é dividido com base em quatro principais eixos de atuação: integração produtiva, integração fronteiriça, cidadania regional e relacionamento e cooperação descentralizada. A integração produtiva visa o desenvolvimento econômico sustentável voltado principalmente para o setor automobilístico e petrolífero; a integração fronteiriça – que rege o Foro – trata-se da valorização do processo integracionista como forma de manter a harmonia entre os Estados membros do Mercosul, priorizando as áreas hidroviárias e municípios vizinhos; já a cidadania regional busca promover uma espécie de identidade mercosulina para as populações pertencentes ao bloco, estimulando o intercâmbio cultural e o desenvolvimento de políticas sociais; por fim, o eixo de relacionamento e cooperação descentralizada diz respeito ao estímulo da comunicação entre os governos subnacionais bem como o impulsionamento da cooperação supranacional (JUNQUEIRA, 2014, p. 177-178).

Entes subnacionais argentinos

No caso da República Argentina, foi instaurada no início da década de 1990, uma reestruturação na Chancelaria com a finalidade de proporcionar a cooperação entre organizações de poderes de Estados distintos, podendo eles ser de âmbito nacional, municipal e provincial. Hodiernamente, existem algumas instituições que promovem a cooperação sub-regional de forma a vincular as grandes regiões no processo integracionista (SARAIVA, 2009, p. 81-85).

A Federação Argentina de Municípios (FAM) é uma instituição pública, fundada no ano de 1997, e tem como objetivo principal representar os interesses municipais argentinos, sendo uma das organizações atuais de maior prestígio na Argentina. Entretanto, diferentemente das demais instituições, esta Federação não tem a intenção de oficializar as políticas desenvolvidas pelos municípios, visto que mantém seu foco na política nacional argentina (JUNQUEIRA, 2019, p. 182).

A Cidade Autônoma de Buenos Aires (CABA), tem como propósito representar a cidade argentina em âmbito global. Buenos Aires, é considerada a segunda maior área metropolitana sul-americana, representando atualmente uma grande importância para a economia argentina. Nas décadas de 1990 e 2000, houve um grande interesse por parte da CABA em consolidar uma relação com grandes capitais e cidades sul-americanas como São Paulo, Rio de Janeiro, Assunção e Montevidéu, a fim de impulsionar um maior protagonismo global levando em consideração que não alcançaria tal feito mantendo um relacionamento apenas com cidades argentinas. Ademais, no início dos anos 2000, havia uma constante disputa pelo protagonismo regional entre a FAM e CABA, tendo em vista que ambas divergiam em suas inclinações políticas. Entretanto, era necessário a definição de uma instituição que representasse a Argentina. Desta forma, a CABA tornou-se a cidade argentina mais efetiva na Rede das Mercocidades (JUNQUEIRA, 2019, p.183-185).

A cidade de Quilmes, possui uma população de cerca de 600 mil habitantes e tem o intuito de iniciar seu processo de internacionalização por meio das Mercocidades, visando uma integração eficiente de forma a considerar a conduta dos governos locais. A participação desta cidade como ator subnacional, promoveu uma nova perspectiva quanto a integração subnacional, visto que este processo não era mais voltado apenas para as grandes cidades (JUNQUEIRA, 2019, p.188 e 199). Além disso, segundo o informe de gestão da cidade (2016, pg. 66 apud JUNQUEIRA, 2019, pg.190), a política externa de Quilmes, estaria direcionada a três vertentes sendo estas: o fortalecimento do Mercosul, cooperação internacional visando a efetuação de projetos locais e procura por novos negócios para empresas municipais.

Já a cidade de Morón, situada na área metropolitana da Grande Buenos Aires, buscar sua inserção por meio das Mercocidades e FCCR, visando retratar em âmbito internacional a cidade bem como consolidar o relacionamento com outros entes. A cidade possui um desempenho constante nos fóruns e órgãos internacionais subnacionais, essencialmente no processo de integração regional. O processo de inserção desta cidade em âmbito global começa a ser colocado em prática pelo prefeito Martín Sabatella, no ano de 2009, tendo em vista que ele desejava acabar com a reputação de um local com altos índices de corrupção. Diante disso, foi proposto a transparência governamental bem como incentivo a participação

da população de forma a desenvolver um relacionamento com as Mercocidades (JUNQUEIRA, 2019, p. 192- 194).

O município de San Antonio de Areco, localizado na província de Buenos Aires, tem como finalidade se destacar internacionalmente a fim de atrair recursos estrangeiros, tendo como palco principal as Mercocidades. Areco tem por objetivo estabelecer uma agenda global se unindo a cidades e comunidades sustentáveis de forma a desenvolver uma união voltada a interesses mútuos ligados a internacionalização por meio de órgãos regionais (JUNQUEIRA, 2019, p. 194 e 195).

Por fim, a cidade de Santa Fe de la Vera Cruz – considerada como uma das maiores cidades da Argentina – tem o intuito de se internacionalizar de acordo com a demanda global, buscando sua inserção por meio das Mercocidades e FCCR. Ademais, a cidade busca incentivar, primordialmente, o setor empresarial e de produção, o que se torna inovador perante as demais atuações subnacionais. Sua atuação internacional é de certa forma recente o que por consequência faz com que a cidade atue conforme requerimentos globais e não apenas regionais (JUNQUEIRA, 2019, p. 203-205).

Entes subnacionais brasileiros

No Brasil, a atuação dos entes subnacionais começa a ter uma maior relevância durante os anos 1990, a partir do processo de criação de departamentos internacionais. Neste sentido, temos como pioneiros os Estados do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, sendo os primeiros entes a criarem estruturas internacionais visto que o governo brasileiro “o buscava fomentar a coesão das agendas internacionais dos estados e municípios com a agenda da União através da diplomacia federativa, termo utilizado para tratar a atuação internacional dos entes federados” (FERREIRA, 2019, p.7-8).

Durante os anos 2000, a paradiplomacia municipal começa a se tornar mais relevante, principalmente devido a chegada do PT ao poder e a ação dos movimentos internacionais de cidades, como as já citadas Rede Mercocidades e FCCR. (Ferreira, 2019, p.17). No quadro abaixo, desenvolvido por Junqueira (2019), é possível observar o aumento da atuação das cidades durante o início do século XXI.

Tabela 1 – Secretarias, coordenadorias e assessorias de RI pelo Brasil

Município	Ano de criação da SMRI	Organograma
Mauá	-	Diretoria
Contagem	-	Gerência de Cooperação
Brasília	-	Coordenadoria
Fortaleza	-	Coordenadoria
Rio de Janeiro	1933	Coordenadoria
Porto Alegre	1993	Gerencia
Campinas	1994	Diretoria
Santo André	1997	Departamento
Maringá	1997	Conselho
São Paulo	2001	Secretaria
Jundiá	2001	Conselho
São Carlos	2001	Assessoria
São Vicente	2001	Diretoria
Curitiba	2001	Secretaria
Belo Horizonte	2005	Secretaria Adjunta
Vitória	2005	Assessoria
Suzano	2005	Diretoria
Itanhaém	2005	Conselho
Itu	2005	Secretaria
Diadema	2005	Assessoria
Guarulhos	2005	Coordenadoria
São José do Rio Preto	2005	Departamento
Santos	2005	Assessoria
Foz do Iguaçu	2005	Secretaria
Recife	2005	Coordenadoria
Camaçari	2005	Secretaria
Osasco	2007	Coordenadoria
São Bernardo do Campo	2007	Secretaria
Salvador	2008	Assessoria
Florianópolis	2009	Secretaria
Rio Branco	2009	Coordenadoria

Fonte: Junqueira (2019)

São Paulo

A cidade de São Paulo tem uma importância muito grande para o país. Além de ser uma megametrópole em alcance geográfico, é também a mais populosa (com um total de 11,7 mi. habitantes⁴) de toda a América do Sul (JUNQUEIRA, 2019, p.284). Desta forma, faz-se mister compreender como ocorre sua atuação internacional e suas relações com outras cidades e países.

São Paulo é o principal polo econômico da América do Sul, hoje sua economia corresponde a 33% do PIB do Estado de SP, e é classificada como a 10^a cidade mais rica do mundo. Para o âmbito internacional, a cidade conta com 47 Consulados Gerais, 44 Consulados Honorários, 13 escritórios de comércio e 35 câmaras de comércio, sendo a segunda cidade com mais representação internacional no mundo, ficando atrás apenas da cidade de Nova York, nos Estados Unidos (SÃO PAULO, 2020).

O início da atuação internacional da cidade remonta a gestão da Prefeita Luiza Erundina, ocorrida no ano de 1989, na qual foi criada a primeira Assessoria de Relações Internacionais (ARI) – sendo esta uma subdivisão pertencente a Secretaria de Negócios Extraordinários (GAYARD, 2007, p.33). A concepção de uma Secretaria Municipal de Relações Interacionais, se deu em 2001, durante o governo Marta Suplicy, que objetivava “projetar a cidade de São Paulo em âmbito internacional, bem como fortalecer o papel das cidades na construção de espaços de reflexão e intercâmbios de práticas bem-sucedidas das gestões locais” (SÃO PAULO, 2004, p. 04 apud JUNQUEIRA, 2019, p.285). A gestão Suplicy obteve um grande êxito na concepção da secretaria e tal feito incentivou outras cidades a se projetarem internacionalmente (KLEIMAN E CEZARIO, 2011 apud FERREIRA, 2019, p.21).

Nos governos seguintes - Serra, Kassab, Haddad e Dória - ocorreu uma diferenciação no meio de projeção da cidade, privilegiando a “promoção comercial e atração de investimentos” (FERREIRA, 2019, p. 21). Desta forma, é possível observar que não ocorre uma trajetória linear nos projetos internacionais, dependendo da iniciativa de políticas governamentais da prefeitura.

Durante o governo Haddad ocorre uma retomada das ações de cooperação através da Rede Mercocidades. Em 2013 a cidade parti-

4. Dados extraídos da Secretaria Municipal de Relações Internacionais de São Paulo. https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/cidade_de_sao_paulo/index.php?p=145717

cupou da 18ª cúpula e assumiu o posto como membro do Conselho. Nos anos de 2015-2016 adquiriu a presidência da Rede Mercocidades, além de ter sediado a 20ª cúpula em novembro de 2015 (JUNQUERIA, 2019, p. 287).

Rio de Janeiro

Rio de Janeiro foi a primeira cidade brasileira a ter uma estrutura específica focada na atuação internacional, sendo esta a Coordenadoria de Relações Internacionais, criada em 1987 e atuante até os dias de hoje, operando em dois níveis: Cooperação Bilateral e Relações Federativas e Cooperação Multilateral e Planejamento (JUNQUEIRA, 2019, p. 281).

Por ser uma grande cidade turística, um dos principais meios de inserção internacional do município é dado através dos eventos internacionais como a “Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO 92), Rock in Rio, Jogos Pan Americanos (2007), Copa das Confederações (2013), Copa do Mundo (2014) e Jogos Olímpicos (2016)” (JUNQUEIRA, 2019, p.282).

Até o ano de 2015, o Rio de Janeiro era a terceira maior cidade com atuação dentro da Rede Mercocidades desde sua criação, visto que foi um dos membros fundadores da mesma. Entretanto, nos últimos anos não vem se fazendo tão presente nos projetos, participando apenas de algumas reuniões paralelas (JUNQUEIRA, 2049, p. 283).

Assim como São Paulo, a cidade depende muito da atuação política e decisão dos prefeitos para a formulação de uma agenda internacional. Consoante a Mèrcher (2016) “Com a entrada de uma nova gestão na prefeitura, muito provavelmente pode ter ocorrido uma clivagem na área internacional que distanciou a cidade da Rede, visto que entre 1993 e 2016 fora identificado um único grupo gestor no poder” (apud JUNQUEIRA, 2019, P.283).

Porto Alegre

A cidade de Porto Alegre é um dos principais entes subnacionais com uma atuação internacional continua no país. Assim como Rio de Janeiro, Porto Alegre também é uma das cidades fundadoras da Rede Mercocidades e ainda mantém uma forte participação dentre a Rede.

Segundo Junqueira (2019), a participação internacional da cidade passou por três níveis de atuação. Em um primeiro momento o objetivo de Porto Alegre era conquistar recursos econômicos internacionais e legitimar uma política de Orçamento Participativo, na qual os cidadãos participam diretamente das decisões do município, visto que o governo da época visava garantir políticas voltadas para o âmbito social e a participação popular. Em um segundo momento, a cidade se voltou para a integração regional via Rede Mercocidades, pretendendo ter uma voz mais ativada no processo de integração latino-americana. Por fim, passou a agir através do FSM (Fórum Social Mundial), visando se conectar com diferentes cidades ao redor do mundo. Desta forma, a cidade foi capaz de construir uma imagem internacional, realizar captações de recursos internacionais e promover uma economia comercial direta (JUNQUEIRA, 2019, p. 273-274).

A partir do ano de 2013, retoma sua intenção de manter uma relação mais fortificada com as instancias da Rede Mercocidades, e neste sentido assume a presidência do Conselho no biênio 2013-2014, atuando fortemente nas Unidade Temáticas, Grupos e Comissões de Turismo, Autonomia, Gestão e Participação Cidadã, Ciência, Tecnologia e Capacitação, Cultura, Cooperação Internacional, Esporte, Integração Fronteiriça, Inclusão (JUNQUEIRA, 2019, p.276).

Porto Alegre, diferente de Rio de Janeiro e São Paulo, mantém uma certa tradição em suas ações internacionais, visto que a permanência de governos petistas no poder por um período de 15 anos (1989 – 2004), permitiu que ocorresse um processo de estabilização das políticas externas municipais (FERREIRA, 2019, p. 18).

Considerações Finais

Com o advento da globalização e o declínio da centralização do poder dos Estados devido aos processos integracionistas, os atores subnacionais surgem com maior presença no cenário internacional visando principalmente colaborar nos processos decisórios do bloco regional sul-americano.

Para exercer tal integração, foram criadas instituições visando garantir e promover a participação destes atores, como por exemplo a Rede Mercocidades e o FCCR. Que desde suas criações, nos anos de 1995 e 2007 respectivamente, vem surtindo efeito no que diz respeito a representação dos interesses locais em âmbito

regional e na promoção de políticas cooperativas entre as cidades membros. Entretanto, apesar de serem um meio eficiente para a inserção dos governos subnacionais é evidente que sua participação ainda é limitada.

Por depender da iniciativa política das gestões para a criação de uma agenda internacional, os entes subnacionais se tornam submissos e por vezes não ocorre uma linearidade nas ações já efetuadas. Desta forma, é difícil encontrar uma estrutura subnacional que mantenha uma tradição contínua, temos como exemplo a cidade de Salvador, que apesar de ter sido umas das cidades fundadoras da Rede Mercocidades, e se mantido ativa por muitos anos dentro da instituição, hoje por uma contradição política a CRI não está operante (JUNQUEIRA, 2019, p. 266).

Destarte, visando responder o questionamento realizado no início do artigo “a paradiplomacia é um fator determinante para a integração regional sul-americana?”, acreditamos que a paradiplomacia é um fator fundamental para o aperfeiçoamento dos processos de integração na América do Sul, mas que ainda necessita de mais incentivos para uma maior efetividade e integração de novas cidades. Em concordância com a proposta de Cairo Junqueira, acreditamos que “o Mercosul poderia trazer maior efetividade aos atores subnacionais a partir da construção de um projeto conjunto e não articulada em tomo de particularidades.” (JUNQUEIRA, 2019, p.310)

Referências

ANDRADE, Luana Pacheco. **Governos Subnacionais e Mercosul**: Um Estudo do Caso do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) de 2007 a 2018. UBERLÂNDIA, UF de Uberlândia, 2019. p. 10-52. Disponível em: <http://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/26215/3/GovernosSubnacionaisMercosul.pdf>. Acesso em: 21 out. 2020.

BELO HORIZONTE. **Decisão nº 41/04 do Conselho Mercado Comum**. 2004. Disponível em: http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/estrutura/decisao-no-41-04-do-conselho-mercado-comum?portal_status_message=Changes%20saved.#:~:text=1%20%E2%80%93%20Criar%20o%20Foro%20Consultivo,dos%20Estados%20Partes%20do%20MERCOSUL. Acesso em: 21 out. 2020

CAMARGO, Adriane de Souza. **Globalização e hegemonia nas Relações Internacionais**: o caso da Via Campesina na perspectiva gramsciana. Instituto de Relações Internacionais (USP - Tese de Doutorado). Ano de defesa: 2013. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-31012014-120405/publico/Adriane_Sousa_Camargo.pdf. Acesso em: 19 out. 2020.

CIDADE DE SÃO PAULO. **Informações sobre a cidade.** Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/cidade_de_sao_paulo/index.php?p=145717. Acesso em: 21 out. 2020.

FERREIRA, Diandra Schatz. **Paradiplomacia nas cidades brasileiras:** Elementos impulsionadores internos. Uberlândia, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/28351/4/ParadiplomaciaCidadesBrasileiras.pdf>. Acesso em: 20 out. 2020.

GAYARD, Nicole Aguilar; VIGEVANI, Tullo. **A paradiplomacia na Cidade de São Paulo:** uma análise da atuação do município no contexto internacional. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC), v. 2007, 2006.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. **A criação das secretarias municipais de relações internacionais (SMRI) como nova realidade da inserção internacional dos entes subnacionais brasileiros.** Belo Horizonte, 2015. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6477/1/BEPI_n21_Cria%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 13 out. 2020.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. **A inserção internacional dos atores subnacionais e os processos de integração regional:** uma análise da União Europeia e do Mercosul. Brasília, 2014. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/17087/1/2014_CairoGabrielBorgesJunqueira.pdf. Acesso em: 29 set. 2020

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. **Entre interesses e identidades, o que querem e o que são?** A atuação internacional dos governos subnacionais argentinos e brasileiros no Mercosul (1995-2018). São Paulo, 2019. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/180966/junqueira_cgb_dr_mar.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 20 out. 2020

MAIA, José Nelson Bessa. **A Paradiplomacia Financeira dos Estados Brasileiros:** Evolução, Fatores Determinantes, Impactos e Perspectivas. BRASÍLIA: UNB, IREL, 2012. p. 35-598. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/10948/1/2012_JoseNelsonBessaMaia.pdf. Acesso em: 29 set. 2021.

MONTENEGRO, Juliana Ferreira; WINTER, Luís Alexandre Carta. **Atuação Internacional dos Atores Subnacionais:** Desafios e Tendência no Contexto Brasileiro. *ius gentium* – v. 10, n. 2 - CURITIBA, 2019. p. 97-117. Disponível em: <https://www.uninter.com/iusgentium/index.php/iusgentium/article/view/489/356>. Acesso em: 20 out. 2020

NETO, Alfredo Meneghetti. **Redes de Cidades:** Cooperação, Estratégias de Desenvolvimento, Limitações Constitucionais e Divergências – o Caso da Rede Mercocidades. PORTO ALEGRE, TESES FEE Nº 4, 2005. p. 27-285. Disponível em http://cdn.fee.tche.br/teses/teses_fee_04.pdf Acesso em: 23 out. 2020

Recebido: 09 de novembro de 2021

Aprovado em: 17 de maio de 2021