



1º CONGRESSO INTERNACIONAL DE GESTÃO

1st International Congress of Management
Primer Congreso Internacional de Gestión

26 de Outubro de 2017

UMA ANÁLISE SOBRE O USO DA PARADIPLOMACIA ATRAVÉS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL COMO FERRAMENTA NA CONSOLIDAÇÃO DAS MERCOCIDADES

Autor (a): Ana Gabriela dos Santos

Orientador (a): Prof. Msc. Leandro César Diniz Silva

RESUMO

Com o advento da globalização, marca-se uma nova etapa de interações globais e com isso observa-se o surgimento de novos atores e novas formas de relacionamento, no cenário internacional.

A paradiplomacia, ou seja, o envolvimento de governos subnacionais nas relações internacionais surge como ferramenta viabilizadora de transformação que através dos processos de Capacity Building possibilitam que estas entidades sejam atuantes via técnicas de cooperação, no que se refere as suas relações de política externa.

Dessa forma, através de revisão bibliográfica e contextualização histórica é possível mostrar a efetividade dessas relações quando viabilizados fóruns, assembleias e projetos onde produzem material de comum interesse a seus objetivos e que servem também para influenciar novos processos. Com isso, ao formarem em rede conseguem alcançar seus propósitos com mais efetividade.

A rede Mercocidades é apresentada neste contexto, onde expõe-se a paradiplomacia dentro de contextos de cooperação, e assim apresentando-se como um instrumento ocasionador de suas ações.

Palavras-chave: Paradiplomacia. Cooperação Internacional. Globalização. Redes de cidades. Entidades subnacionais.

1 INTRODUÇÃO

Muito se tem discutido acerca das consequências advindas nos processos referentes ao fenômeno da globalização. Dentre elas, a inserção de novos atores no sistema internacional, o surgimento de novos contextos e instituições, a forma como as interações entre Estados, organizações e entidades se modificaram e a transformação na relação de poder que Estado exerce tanto internamente quanto na política internacional, e assim principalmente por impactarem toda a sociedade em nível global, evidencia-los torna-se de fundamental importância.

A partir das diversas compreensões a respeito dos novos temas que são fruto dessa nova relação de política externa, apresenta-se neste trabalho diferentes e consonantes abordagens e conceitos que formarão o arcabouço teórico e serão essenciais no processo interpretativo.

Dessa forma, a proposta deste trabalho é analisar como a paradiplomacia através de cooperação internacional pode ser ferramenta na consolidação das Mercocidades.

Para lidar com essa temática, faz-se necessário conceituar os principais termos e assim

contextualizar com dados históricos, fazendo finalmente uma associação gerando entendimento de conteúdo.

Neste contexto, procura-se mostrar a paradiplomacia como ferramenta global para as entidades subnacionais, organizações e novos atores, utilizando-se de estratégia de integração, via cooperação, evidenciando-se então essas atuações na rede de cidades dos países do Mercosul, a rede Mercocidades.

2 A PARADIPLOMACIA

Segundo Paquinⁱ (2004, apud Ribeiro, 2008, p.73), o termo paradiplomacia, neologismo que surge na literatura científica nos anos 1980, chamada também de cooperação descentralizada ou diplomacia federativa, segundo Siqueira (2012), representa o início de uma grande mudança sobre as perspectivas de estudo das relações internacionais, sobretudo a respeito de política externa comparada, utilizando-se para descrever a princípio as atividades internacionais dos Estados federados canadenses e americanos abrangendo-se no contexto da globalização e definindo-se no que se diz respeito à inserção de atividades das entidades subnacionais no sistema internacional. (RIBEIRO, 2008).

A respeito, Prietoⁱⁱ (2004, apud Barbosa, 2010 p.35) define a paradiplomacia como o envolvimento de um governo subnacional nas relações internacionais, via contratos que podem ser formais e informais, permanentes ou provisórios com entidades estrangeiras públicas ou privadas no objetivo da promoção de resultados comuns nas dimensões políticas e socioeconômicas.

2.1 Conceitos e compreensão teórica

Inicialmente analisada e denominada de “microdiplomacia” por Ivo D. Duchacek da City University of New York (Universidade da cidade de Nova Iorque), cunhou-se “paradiplomacia” pelo acadêmico da Universidade de Montreal, Panayotis Soldatos (1990) com colaboração de Duchacek em 2001, conceituando-a como sendo a representação das atividades de entidades subnacionais, no internacional. (RIBEIRO, 2008).

Para Zabala (2000), paradiplomacia surgiu de forma “inocente e empírica”, onde o prefixo para designaria algo associado a uma capacidade paralela, acessória, referindo-se à atuação “diplomática” desses governos.

Contrário à Soldatos e seguindo uma nova abordagem levantada por Der Derian em 1987, Farias (2000) define a paradiplomacia como uma forma de diplomacia não governamental, podendo ser central ou não centralⁱⁱⁱ. Para Brian Hocking (2000), o termo paradiplomacia reforça a conflitualidade existente entre governos nacional e os governos subestatais, o que para ambos, não é interessante, principalmente por uma vez que, mesmo possuindo interesses distintos no que se refere ao nacional e internacional, o próprio termo, sua ação e aplicação, possibilita aberturas de relacionamento e cooperação entre as duas esferas.

Com isso, a paradiplomacia não se mostra como um processo segmentado entre os atores no seio de um Estado e sim, um sistema onde novos atores são incluídos na estrutura estatal, atuante em função dos diversos interesses, em um ambiente de múltiplas camadas, chamada de “diplomacia de múltiplas camadas” ou “diplomacia catalítica. (RIBEIRO, 2008, p.74).

Em consonância a Zabala (2000), Patrick Smith^{iv} (1993 apud Paquin, 2004) considera que o fenômeno paradiplomático, dentro da política estrangeira, surge com um caráter pontual, em seguida racionaliza-se e dessa forma consegue se estabelecer como uma política largamente globalizada. Observa-se este processo na província do Quebec (Canadá) e na região autônoma da Catalunha (Espanha) que há quarenta e vinte anos, consecutivamente, implementaram incitativas paradiplomáticas e nos dias atuais apresentam personalidade internacional intensificada. (RIBEIRO, 2008).

Com isso, Paquin (2004) acrescenta que o Estado (Nação) perde o monopólio de atuação internacional com a entrada de atores subnacionais, colocando assim em questão a capacidade do Estado central em tomar decisões para o conjunto, “ameaçando” o sistema westfaliano de monopólio estatal. O Estado por sua vez, mesmo admitindo e reconhecendo sua perda de

autonomia, compreende que operacionalizando, ou seja, de certa forma permitindo a atuação paradiplomática, consegue diminuir os riscos que competem aos processos diplomáticos, de integração e internacionalização, conseguindo assim que a paradiplomacia seja uma ferramenta de solução. Além de também prover novos recursos financeiros estrangeiros por meio de suas relações, a paradiplomacia responde às deficiências sistêmicas de atuação do Estado-nação centralizado. (RIBEIRO, 2008).

Paquin (2004) então identifica a paradiplomacia com três aspectos, os quais são organizados de acordo com as ações desenvolvidas pelos governos subnacionais ou não-centrais: de comércio e infraestrutura, dos processos de integração regional e identitária. No aspecto de comércio, com a crise dos anos 1970 e 1980, os Estados propenderam à captação através de promoções de marketing territorial, de recursos de empresas estrangeiras, coincidindo assim com a promoção do livre-comércio, objeto impulsionador de crescimento e desenvolvimento, aumentando assim a dependência cada vez maior sobre as exportações. No que se concerne a integração regional ou clássica, a partir dos anos 1960, as entidades subnacionais começam a estimular e buscar lugar no cenário internacional através de ações de internacionalização e regionalização com agendas de saúde, transporte, cultura, serviços sociais e comunicação, assuntos antes articulados apenas pelo Estado por meio de estruturas descentralizadas. Podem ser citados acordos como o NAFTA^v e os processos de integração europeia, União Europeia, este que estimulou a paradiplomacia em rede, assunto este tratado no terceiro capítulo deste trabalho, associações de governança cooperativa e cooperação transfronteiriça, visando a solução de problemas conjuntos. Com relação a paradiplomacia identitária, uma característica comum aos governos subnacionais na busca de reconhecimento e legitimidade é o nacionalismo com reforço de cultura, língua e nação. No entanto, para angariar seus objetivos buscam recursos e apoio que falta no nível interno, os quais estão protegidos pelos atores centrais. Assim, buscando uma vez em rede o reconhecimento de uma identidade coletiva, Ribeiro (2008) complementa que o desejo por uma presença internacional dá-se pelo fato da paradiplomacia ser parte de uma “construção de nação”, reforçando-se assim o nacionalismo dos movimentos subnacionais o que ocasiona a fragmentação nacional, alterando-se inclusive o contexto de nacionalismo que outrora representando protecionismo, neste contexto representa projeção e reconhecimento. Obviamente sem perder a sua identidade. Como favorecem dessa forma o livre-comércio e de certa forma, “abertura”, proporcionam ação paradiplomática.

Há em algumas reflexões a inserção da “protodiplomacia” como uma vertente levantada por Paquin, na qual consiste em ações voltadas para obtenção de regime soberano, com interesse de independência. Entretanto, apesar de sua aplicabilidade, não se faz correspondente aos assuntos tratados neste trabalho e dessa forma, este contexto não será utilizado como objeto de estudo.

Duchacek^{vi} (1990, apud Siqueira, 2012) ramifica a atividade paradiplomática em três tipos: regional-transfronteiriça que diz respeito as relações ao longo das fronteiras, levando-se em conta as proximidades geográficas e questões de soberania. O segundo tipo é transfronteiriça ou macrorregional e refere-se a regiões que não fazem fronteira, porém, mantém uma relação de vizinhança. O terceiro tipo é sobre a relação das entidades subnacionais com centros financeiros e governos centrais no âmbito internacional, isto é, global. Dessa forma, apresentam-se em dois cursos: “de dentro para fora”, quando as entidades subnacionais promovem seus interesses domésticos quanto “de fora para dentro”, quando estes recebem propostas externas.

Para Soldatos^{vii} (1990, apud Ribeiro, 2008) a paradiplomacia pode ser definida em duas categorias: Global, tratando-se de assuntos “low-politics” como saúde, educação, cultura e

cooperação. Regional, dividida em duas subcategorias: macrorregionais que se referem a assuntos sobre comunidades não contíguas e microrregionais referindo-se a comunidades contíguas, podendo então ser transfronteiriça ou fronteiriça e executando também ações internacionais cooperativas: ações, acordos e relações institucionais coordenadas pelo governo e ações paralelas ou substitutivas: podendo ou não ter supervisão do governo. Propõe ainda uma categorização de segmentação territorial ou vertical quando estão diretamente ativos nas áreas de relações internacionais com elaboração de políticas e segmentação funcional ou horizontal observando-se neste um processo de “domesticação” das atividades de política externa, o que compreende em assuntos de “low politics”.

Considerando-se pela análise de Soldatos (1990), as entidades subnacionais procuram a inserção internacional através de práticas diplomáticas motivadas por diversos enfoques. Dentre eles, aponta-se origens domésticas determinadas pela ineficiência federal, incertezas constitucionais ou eleitoralismo, por encontrar diferenças objetivas ou ausências institucionais como limitação de recursos e burocratização e também pelo próprio crescimento ou estabelecimento no internacional enquanto entidade regional e ainda, por causas externas referentes a interdependência complexa, global, uma vez que as influências ultrapassam fronteiras, microrregional e macrorregional e até atores estrangeiros. (RIBEIRO, 2008).

Isto posto, Ribeiro (2008) então classifica em quatro grupos as motivações provindas das entidades subnacionais, como: econômicas de acordo com Paquin (2004), a respeito de transferência de tecnologia, pesquisa e desenvolvimento e atração de investimentos e mercados por meio de estratégias de marketing regional, podem ser culturais referentes a prospecção de recursos concernentes a idioma e propriedades culturais ou em situações em que se faz necessário o reconhecimento de um idioma que se encontra situado em outro país, também por vias de alianças regionais, na qual as motivações políticas segundo Keating^{viii} (2000, apud Ribeiro, 2008, p.98) são relacionadas de acordo com os objetivos específicos regionais e pode trazer imagens positivas e negativas de projeção internacional de uma entidade. Cabe também dentro deste contexto a pretensão progressista de influências e também de assuntos identitários, de legitimação e de soberania. Por último, tem se a classificação com base em novos temas da agenda internacional, que se diz respeito as possibilidades advindas dos processos e consolidação da globalização, novos fluxos de comércio internacional e atração de investimentos estrangeiros. Além de, segundo Nunes (apud Ribeiro, 2008, p.99) os novos temas de “low politics”, a partir dos anos 1990, tais como direitos humanos, terrorismo, desenvolvimento sustentável e questões climáticas.

2.2 Perspectivas de análise do fenômeno paradiplomático

Por possuir uma agenda ampla, incluindo assuntos militares, de cooperação, direitos humanos e desenvolvimento, e também por diversas vezes apresentar recursos mais eficazes que os Estados soberanos, o fenômeno paradiplomático ganha cada vez mais influência sobre a política internacional, reforçando assim sua importância. (RIBEIRO, 2008).

Entretanto, atua de formas desiguais dependendo do contexto de estrutura em que se localiza, descentralizada ou centralizada e de acordo com as proporções de atividades internacionais realizadas. Siqueira (2012) ainda completa que é possível observar a concretude deste fenômeno pela quantidade de novos órgãos estaduais e municipais voltados às questões internacionais e a grande entrada de entes subnacionais articuladores neste contexto, ainda que sem respaldo constitucional.

Paquin (2004), ressalta que apesar das dessimetrias e das diferentes formas de atuação, de acordo com o país a qual pertencem, as entidades subnacionais exercitam articulações e valências de ordem. Dessa forma, reforçam também a sua legitimação. (RIBEIRO, 2008).

Ainda, sobre as vantagens trazidas pelo fenômeno paradiplomático, Farias^{ix} (2000, apud Ribeiro, 2008) aponta que por conseguir aporte à benefícios econômicos e sociais extensíveis a todo território nacional resultantes da cooperação mútua, a inserção de unidades subnacionais no internacional, contribui na diminuição de desigualdades desde o regional até o nacional, coordenando-se assim sob uma política externa voltada para o fortalecimento de articulações democráticas.

Dessa forma segundo Paquin (2004), influenciadas por uma vontade de projeção, pelas viabilidades da globalização ou por enfrentar situações de oposição e desempenho com os governos centrais, e também frente as diversas possibilidades e motivações citadas acima no 1.1, as entidades subnacionais agem estrategicamente inserindo-se em redes nacionais de política estrangeira, ganhando acesso a organismos intergovernamentais, conseguindo assim espaço para atuar no cenário internacional, conseguindo mobilizar e prospectar recursos. (RIBEIRO, 2008).

Romero^x (2004, apud Ribeiro, 2008) sublinha duas dimensões de análise sobre instrumento e motivações: a horizontal referente a estratégias de cooperação e alianças transfronteiriça e a vertical, apresentadas nas políticas comuns do Mercosul. Ambas, como subterfúgio no que se aplica as redes de cidades e processos de integração regional, a exemplo do Cone Sul^{xi}.

A paradiplomacia possui diversas ferramentas de atuação, ferramentas estas também praticadas pelos Estados. Entretanto no que se diz respeito a força militar, ainda possui limitantes de atuação. Ainda, ressalta-se que: “a implementação da política externa subnacional se faz, em parte, com meios, instrumentos e estruturas similares aos do catálogo usado pelos governos centrais, porém com algumas especificidades e por outro lado, mediante práticas mais próprias dos atores “livres de soberania”. Os Estados soberanos também possuem abrangência de catálogo de atuação, o que os permite facilidade em formar redes seja com organizações internacionais, ONGs ou movimentos sociais, produzindo acordos de cooperação bilateral e intercâmbio de boas práticas de gestão. (RIBEIRO, 2008).

Uma vez obtendo conceitos e aplicabilidades definidas, necessita-se demonstrar a possibilidade real de atuação. Com isso, aponta-se que para lograr êxito utilizando-se da ferramenta “paradiplomacia” é necessário que se possua quatro elementos: canal de comunicação aberto entre governo local, população e organizações, no intuito de articularem sobre necessidades locais, micro. A legitimidade dos entes federados, ou seja, dos atores locais frente ao governo central, A legitimidade desses governos subnacionais para as organizações internacionais, visando aberturas à cooperação e prospecção de recursos externos e por fim o apoio local englobando sociedade civil, empresas, organizações e ONGs^{xii}. (BARBOSA, 2010).

Sobre a forma de atuação, os governos locais possuem adaptação jurídicas quanto a sua personalidade. Possui direitos e deveres, com isso pode firmar acordos externos, engajarem-se em assuntos de cooperação e conveniar-se inserindo-se assim internacionalmente. Justamente por não estarem engessadas em modelos jurídicos, ganham certas liberdades de atuação que não são conseguem ser garantidas aos governos centrais. Por essas razões, observa-se que o

fenômeno paradiplomático apresenta diversas perspectivas de análise norteadoras, possibilitando variados pontos de foco. (BARBOSA, 2010).

3 PARADIPLOMACIA E GLOBALIZAÇÃO

Frente a incapacidade do Estado para lidar com a demanda ocasionada pelo avanço tecnológico, digital, das comunicações, transportes, das relações, ou seja, pelo desenvolvimento inerente a globalização, principalmente no que se refere a aplicação de políticas públicas, as entidades subnacionais foram impelidas na busca por contatos em rede internacional. Dessa forma, segundo Siqueira (2012) a partir deste cenário de globalização e de relações de interdependência, as entidades subnacionais viram-se forçadas a buscar seu próprio desenvolvimento enquanto “subgrupos autônomos” e com isso conseguiu-se que a partir dessa nova ordem o papel do Estado veio a ser relativizado que por consequência, possibilita o surgimento de novos atores interdependentes, reconfigurando assim o panorama internacional.

Bueno (2012) completa que se por um lado as referências teóricas usadas no estudo da globalização possibilitam maior entendimento das práticas e interações internacionais dos atores subnacionais, por outro lado a paradiplomacia contribui no enriquecimento do debate da globalização, o que completa e rebate as teorias.

Dessa forma, então visando melhor entendimento, classifica em três tipos a abordagem sobre a relação da globalização com o envolvimento das entidades subnacionais atuantes no âmbito internacional, ou seja, de forma paradiplomática: a hiperglobalista que entende o fenômeno da globalização como o marco de uma nova fase da história, julgando como obsoleta a forma de atuação dos Estados e apontando o declínio de autoridade e da forma com que estes atuam dentro da política e da economia, o que permite assim o crescimento de autoridade das entidades subnacionais, acarretando um certo tom “administrativo” às consequências advindas da globalização; a abordagem cética onde o fenômeno “globalização” é rejeitado e afirma-se que “o estado nacional continua sendo o mais importante ator tanto nos assuntos domésticos quanto nos internacionais”. (GILPIN, 2003, p. 349, apud Bueno, 2012, p.19). Todavia, os céticos consideram os processos de regionalização e formação de blocos econômicos. Por fim, tem-se a abordagem transformacionista, onde a globalização é entendida como ferramenta, agente ou objeto transformador, de execução e de reconstrução, devido a necessidade das sociedades, governos e instituições se adaptarem ao novo contexto mundial, onde o que é interno ou externo, internacional ou doméstico não é tratado com distinção e muitas vezes relacionados em um único contexto.

3.1 Relação de aspectos históricos-teóricos

Inicia-se a partir das descobertas marítimas, passando a ser produto do capitalismo financeiro com a revolução industrial, tornando-se então multidisciplinar, ao atingir diversos setores recebe novas funções, adquire novas agendas, como temas de cooperação, internacionalização e integração, gerando então interdependência entre os atores.

De acordo com Gambini (2007), após a queda do muro de Berlim em 1989, que marcava a polarização do mundo, de um lado o capitalismo e do outro o socialismo, e também pelo fim da guerra fria, observa-se novas formas de interação internacional, vindo a demarcar uma nova ordem mundial. Dessa forma, propiciada pela globalização a atuação soberana dos Estados foi reduzida, favorecendo assim a formação de Organizações Internacionais, novas relações de integração, comunicação em rede e iniciou-se também uma agenda voltada à cooperação internacional.

Seitenfus^{xiii} (2004, apud Gambini, 2007) identifica que a globalização surge mediante demanda de abrangência internacional e propõe quatro definições: convergência de mercado em relação a gestão de empresas transnacionais voltadas a tecnologia, P&D^{xiv} que iniciaria com exportação de base, depois relacionamento comercial e assim produção no exterior, arquitetura do sistema internacional que seria a evolução da convergência de mercado microeconômica para macroeconômica e por fim transformação econômica onde a interdependência dos setores econômicos ditariam as novas regras de atuação.

Adame^{xv} (2011, apud Siqueira, 2012, p.39) classifica em quatro momentos históricos o princípio das interações, advindas da globalização com os governos subnacionais em processos paradiplomáticos: Inicia-se no século XX onde no período entre guerras idealizou-se interagir internacionalmente. O segundo momento dá-se no fim da Segunda Guerra Mundial, onde todo o contexto levou às práticas de irmanamento e relacionamento entre cidades aliadas e também a emersão dos países de “Terceiro Mundo”. O terceiro momento ocorre com o fim da ordem mundial imposta no pós-guerra e marca a emergência de novos atores no sistema, os governos locais fazem frente em debates internacionais através de mecanismos de cooperação e colaboração. A quarta etapa é a consolidação. Quando os governos locais reconhecem termos e processos advindos da globalização como integração regional, descentralização, democratização e a valorização do desenvolvimento local.

3.2 A paradiplomacia na perspectiva da cooperação internacional

Observa-se que a paradiplomacia está inserida nos novos modelos de cooperação, onde trabalha-se em uma temática específica, de forma regional ou internacional, dentro de todas as formas institucionais, identificado como cooperação funcional. (SIQUEIRA, 2012).

Para Cezário e Leandro (2006), os processos diplomáticos, crescem de acordo com o desenvolvimento da globalização, possibilitando assim espaço aos governos-não centrais. Impulsionados pelo avanço tecnológico, a possibilidade de interagir em rede, integração de blocos econômicos e a projeção e estímulo internacional às entidades. Mediante a necessidade de desenvolvimento frente a emergência da globalização e constante competição, a cooperação internacional dos governos subnacionais vem a promover o desenvolvimento econômico e social de ambos. Dessa forma, torna-se a ferramenta de atuação dos governos subnacionais para inserção internacional. É assim completa que quando os governos locais lideram os processos de cooperação, denomina-se cooperação descentralizada, distinguindo-se das outras formas de cooperação, a partir da disposição de no foco dos problemas locais e territoriais (serviços públicos locais, políticas urbanas, gestão do território e oferece uma competência e um “know-how” que se pode transmitir ou trocar diretamente das instituições locais, sem recorrer a gabinetes de consultoria ou especialistas externos; tendo também a capacidade de estabelecer marcos de cooperação a médio e longo prazo, já que os atores em cena, atuando em geral com recursos próprios, podem fixar por si mesmos as modalidades concretas de sua cooperação; capacidade de liderar e promover uma relação ampla, que inclua e permita participar outros agentes sociais locais e garantir uma relação muito direta com a cidadania que permite um melhor controle e uma maior implicação e maior participação. (BARBOSA, 2010).

Dessa forma, através de “relações simétricas e recíprocas”, de objetivo comum e iniciativas locais, ocorre-se então a troca de experiências e articulações, influenciando sociedade civil, organizações e ONGs. O que fortalece as estruturas, trazendo a instrumentalização de dispositivos, neste caso, a paradiplomacia e assim proporciona-se abertura à futuras relações.

A globalização resulta em alta demanda por soluções como urbanização, desenvolvimento, crescimento econômico, políticas públicas, meio ambiente, cultura, identitários, entre outras. Por isso, visando soluções diplomáticas, ou melhor, sem a interferência de um governo central, evitando assim problemas estruturais, institucionais, financeiros e burocráticos, relacionando-se também às questões de cooperação com a paradiplomacia, surge-se o termo “Capacity Building”, ou seja, a abertura via cooperação internacional para que as cidades tenham capacidade de interagirem e entre si encontrarem soluções para seus interesses em comum. Dando a população um papel mais participativo. Assim, os governos locais assumem papel de sujeito, ator político no sistema internacional.

Através do “Capacity Building”, segundo Cezário e Leandro (2006), os projetos de cooperação internacional recebem mais incentivos, conseguindo assim ser a cada vez mais desenvolvidos para organizações locais. Um exemplo é o Banco Mundial (World Bank) que entre 1970 a 1996 apoiou financeiramente mais de cinquenta projetos urbanos.

Além disso, diversas conferências foram formadas para discutir assuntos de comum interesse, voltados para desenvolvimento e sustentabilidade. Como em junho de 1996, a Istambul Declaration on Human Settlements e complementadas por Hertogs^{xvi} (1999, apud Cezário e Leandro, 2006) a United Nations Conference on Environment and Development in 1992, the Social Summit’ in 1995, and the United Nations Conference on Human Settlements in 1996” além de instituições como “World Bank, the United Nations Development Programme, the United Nations Conference for Human Settlements, the United Nations Capital Development Fund.

Este modelo de cooperação, denomina-se descentralizada, na qual possibilita a parceria entre cidades, de forma horizontal. Não obtendo assim contexto hierárquico ou vertical, como é conduzido pelos governos centrais. Como por exemplo, tem-se a relação Toronto-São Paulo sobre saúde e moradia, com serviços médicos e casas populares. Mesmo com os problemas de qualidade e estrutura enfrentados por São Paulo e que em Toronto não são pontuados, uma vez que, que a qualidade e tecnologia da cidade canadense encontra-se superior, a troca de experiências de problemas similares através de realidades distintas foi de grande valia a ambas. (Cezário e Leandro, 2006).

Por isso, a paradiplomacia é vista como ferramenta dentro das pautas de cooperação, atuando com o “Capacity Building” na solução de advindas da globalização, através de parcerias de governos locais, centrais, organizações e sociedade civil, formando redes, com o objetivo comum de desenvolvimento, descentralizando então as responsabilidades políticas e resultando em novas formas de prospecção de recursos e novos resultados.

4 REDES DE CIDADES

Denomina-se por Redes de cidades, segundo Gambini (2007, p.9) a interação que pode se dar regionalmente ou global e o compartilhamento entre as cidades sobre informações, tecnologias, procedimentos, práticas sustentáveis, projetos desenvolvimentistas, novas abordagens administrativas urbanas e propostas a problemas urbanos, promovendo assim a cooperação ou em algumas concepções, “externalidade”. Isto posto, complementa que as redes de cidades podem ser formadas a nível internacional. Atualmente há 15 redes de cidades em pleno funcionamento, tais como Sister Cities, European Sustainable Cities, Eurocities, International Network for Urban Development, World Association of Major Metropolises, World Federations of United Cities, Internation Union of Local Authorities, Organization of

Islamic Capitails and Cities etc. Regionalmente destacam-se a Rede Mercocidades, o Comitê de Regiões da União Européia, a Arab Towns Organizations, Municipal Development Programme for África, US Ásia Environment Programme, dentre outras.

De acordo com Gambini (2007) derivou-se da Segunda Guerra Mundial, onde as cidades na Europa interagiam a fim de combater o renascimento do revanchismo, o que poderia originar novos conflitos. Articularam-se então, em 1951, cinquenta prefeitos europeus fundando-se assim o Conselho de Municipalidades e Região Europeias. Com isso, introduziu-se inclusive com a colaboração da ONU um novo conceito no contexto de cooperação, o irmanamento^{xvii}. A concorrência dessas cidades, segundo Barbosa (2010), levou às agendas de cooperação, o que veio a formar as redes de cidades e assim ganharam espaço no âmbito internacional. Na América Latina se destacam o Centro Ibero-americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano (CIDEU) e a Rede Mercocidades na esfera do Mercosul.

Para que esta relação seja possível, é preciso que os administradores, no caso os prefeitos dotados de experiência com foros internacionais, agenda de contatos e interesse em ideias globais, construam estruturas institucionais com o propósito de garantir ações ativas de políticas públicas.

Gambini (2007) estrutura a atuação das cidades, nas redes, inclusive sobre as Mercocidades em três aspectos: integração que está ligada a ações de projetos que favoreçam a criação de unidades temáticas, comunicação no que se diz respeito a troca de experiências entre as cidades, pautadas principalmente no desenvolvimento tecnológico e cultural, crescimento urbano, construção histórica e conservação patrimonial e tem-se também a política que através da difusão participativa democrática procura analisar e assim identificar as causas das desigualdades sociais.

Seguindo “critérios de austeridade, transparência e concordância com os fins fundacionais” é administrada financeiramente pela Secretaria Executiva e mantém-se principalmente através das contribuições via cotas municipais que variam de acordo com a quantidade de habitantes, partindo de US\$100 a US\$1000. Todavia, é possível prospectar renda de outras associações.

Entre direitos e deveres, as cidades associadas devem zelar pelas disposições do Estatuto, princípios, objetivos, mantendo-se em rede. Podendo votar e serem votadas, participar das instancias institucionais e aplicar ou receber sanções, mediadas pelo regulamento, caso venha a descumprir alguns destes itens.

4.1 Constitucionalidade da atuação internacional das cidades: América Latina

Além de objetivarem, possuírem e projetarem legitimidade, as cidades da rede precisam criar instrumentos de representação jurídica e institucional. Dessa forma, com o objetivo de dialogar sobre cooperação e reforçar a consolidação do Mercosul a fim de criar um canal de comunicação e expressão às minorias territoriais, aconteceu em 2000 a Reunião especializada de municípios e intendências - REMI^{xviii}, o que tornou possível em 2004 a constituição do Foro consultivo de municípios, Estados federados, províncias e departamentos do Mercosul^{xix}, complementa Gambini (2007).

Dessa forma, obtendo consenso em sua atuação, as redes de cidades, como neste caso as Mercocidades se legitimam, conquistam governança global e provam poder articulatório na política externa, objetivando cooperação mútua através do mecanismo paradiplomático.

Na América Latina, possui-se diferenciação de atuação internacional em cada Estado. Enquanto uns ainda seguem modelos estritos, outros estão abertos às interações entre entidades e organizações. Entretanto, ainda sob vigia. Como por exemplo, a Argentina, 1994, artigo 124 “As províncias poderão criar regiões para o desenvolvimento econômico e social e estabelecer órgãos com faculdades para o cumprimento de seus fins, e poderão também celebrar convênios internacionais, contanto que não sejam incompatíveis com a política exterior da nação e não afetem as faculdades delegadas ao governo federal ou ao crédito público da nação, com o conhecimento do Congresso Nacional”. (Prazeres^{xx} (2004, apud Gambini, 2007, p.13)).

Mesmo com a modernização de atividades e de núcleo do Itamaraty, a possibilidade de aplicar medidas e compartilhar interesses nos foros consultivos e também pelo reconhecimento internacional adquirido pelas ações paradiplomáticas praticadas, o Brasil ainda se encontra preso as leis constitucionais como o Art. 21. Compete à União: I – Manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais. O Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República, VII – manter relações com estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos, VIII – Celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso nacional. (GAMBINI, 2007, p.14).

Além desses, há casos como Paraguai, 1992, artigo 238 e no Uruguai, 1967 onde ainda compete a presidência da República a gestão das relações exteriores. (GAMBINI, 2007).

4.1.2 Mercocidades

A Rede Mercocidades constitui-se da relação entre cidades que interagem em busca de objetivos comuns, visando desenvolvimento, orientada sob processos de cooperação, utilizando-se de práticas paradiplomáticas. (GAMBINI, 2007).

Para Gomes e Corradi (2015), é uma organização de cooperação horizontal ou descentralizada, criando-se uma relação colaborativa, visando o desenvolvimento local de forma sustentável.

4.1.2.1 Origem, estrutura e unidades temáticas

Instituída em 1995, na cidade de Assunção influenciada pelas redes de cidades europeias, a rede Mercocidades está inserida no âmbito do Mercosul com o objetivo de integração, troca de experiências e formulação de ações para alcançarem objetivos em comum, através de cooperação com os governos locais. (BARBOSA, 2010).

Obteve onze cidades fundadoras: Rosario (Argentina), Assunção (Paraguai), Florianópolis (Brasil), Porto Alegre (Brasil), La Plata (Argentina), Curitiba (Brasil), Rio de Janeiro (Brasil), Brasília (Brasil), Córdoba (Argentina), Salvador (Brasil) e Montevideu (Uruguai).

Nessa ocasião, as cidades capitais do Cone Sul assinaram a Declaração de Assunção na qual expressavam a vontade de criar uma rede de Cidades do Mercosul denominada Mercocidades. (MERCOCIUDADES, 2017).

Segundo Mercociudades (2017)^{xxi}, a Rede integra 323 cidades dos países do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Chile, Bolívia, Equador, Colômbia e Peru), sendo delas 71 brasileiras, através de cooperação e atua por meio de acordos entre as Comissões Regionais e Conselhos, participando também de Foros Consultivos que, por conseguinte, em 2004 na cidade do Rio de Janeiro onde consolidou-se atuante e executora destes, ocasião que marcou substancialmente as relações já empregadas, uma vez que possibilitou a atuação de

diversos governos subnacionais, integrando agendas e levantando estratégias comuns de desenvolvimento. (BARBOSA, 2010).

Sobre estrutura institucional e administrativa, conta com uma presidência que trabalha através do Conselho que é composto por quatro das oito cidades de cada país membro do Mercosul associado, com a Comissão Diretiva e com a Assembleia Geral de Sócios, de acordo com o plano de trabalho traçado e aprovado no cume anual da Rede. O mandato de presidência é de um ano a partir da data que foi celebrada a Assembleia Geral. Atualmente, está a cargo da cidade de Santa Fe, Argentina (2016/2017). (MERCOCIUDADES, 2017).

Como principal objetivo, Segundo MEROCIUDADES (2017), tem-se a integração paradiplomática com objetivo de trocas de experiências findando-se na cooperação. Contudo, tem-se também alguns objetivos específicos, constados no art. 2 de seus Estatuto no que se diz respeito a favorecer a participação das cidades na estrutura do MERCOSUL, impulsionar a criação de redes de cidades através de unidades técnicas operativas que desenvolvam diversas ações, programas e projetos de interesse comum intermunicipal, adequados ao processo de integração, desenvolver mecanismos de comunicação em redes, a fim de facilitar a troca de experiências e de informações, possibilitar o acesso pelos cidadãos aos centros municipais de investigação, tecnológico e cultural. Estabelecer convênios e serviços recíprocos entre as prefeituras, potencializar os recursos humanos e as experiências administrativas para gestões locais, coordenar a promoção de ações vinculadas ao crescimento e progresso urbano nas cidades, desenvolver projetos e programas integrados, qualificar a infraestrutura urbana e ações ambientais, promover cooperação intermunicipal no campo das ciências e tecnologia, desenvolver atividades comuns e integradas vinculadas à cultura, recreação, esporte e turismo, Impulsionar a adoção de políticas adequadas frente ao crescimento populacional e prevenir a violência nas cidades, promover a criação de unidades temáticas intermunicipais, influenciar a participação da população, identificar as causas de acentuação das desigualdades sociais e propor soluções, difundir uma cultura democrática e democratizadora a nível regional e nacional, promover a cooperação e tornar o serviço público mais acessível.

É composta pela Secretaria Técnica Permanente que desenvolve a memória institucional e fornece apoio administrativo e possui quinze Unidades Temáticas (UT) que se dedicam a diversos temas como: Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Autonomia; Gestão e Financiamento Municipal; Ciência; Tecnologia e Capacitação; Cooperação internacional; Cultura; Esportes; Desenvolvimento Econômico Local; Desenvolvimento Social; Desenvolvimento Urbano; Educação; Gênero e Município; Juventude; Planificação Estratégica; Segurança Cidadã; Turismo e Integração Fronteiriça e possui 6 (seis) grupos de trabalho (GT): Cooperação Descentralizada (junto à UT de Cooperação Internacional), Esportes (junto à UT de Cultura), e de Incapacidades e Inclusão (junto à UT de Desenvolvimento Social), enquanto as Comissões são de Economia Social e Solidária e de Fomento de Negócios (junto à UT de Desenvolvimento Econômico Local) e de Direitos Humanos (junto à UT de Desenvolvimento Social). (MERCOCIUDADES, 2017).

A respeito de representação jurídico-administrativo no MERCOSUL, estabeleceu-se o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCCR). Dessa forma, além da promoção de bem-estar da região, estimula o diálogo e a cooperação entre as autoridades locais e também como formula recomendações ao Grupo Mercado Comum (GMC), estabelecendo diálogos com o MERCOSUL. (MERCOCIUDADES, 2017).

Para Gomes e Corradi (2015), pelo fato dos processos deliberativos estarem centrados no governo nacional, favoreceu-se a criação e a consolidação da Rede Mercocidades. Com isso, observa-se que a importância da inserção dos governos subnacionais na integração regional, tornando-os protagonistas políticos, proporciona maior articulação e atendimento aos problemas e demandas locais.

O cenário atual é marcado pela integração e paradiplomacia. Desse modo, a Rede foi criada então para justamente atender a este fim, favorecendo a participação das cidades, promovendo-se assim a cooperação, findando por alcançar o desenvolvimento comum das partes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O advento da globalização trouxe o avanço tecnológico, digital, nas comunicações, nos transportes, nas relações e nas políticas públicas, sobrecarregando dessa forma funções ao Estado e tornando-o incapaz de suprir as demandas. Com isso, abriu-se espaço às entidades subnacionais que, forçadas a buscar seu próprio desenvolvimento, através de ações de cooperação internacional, possibilitou também o surgimento de uma nova articulação de política externa, chamada de paradiplomacia.

De acordo com Bueno (2012), a partir do entendimento referente aos estudos de globalização leva-se à uma maior análise das interações internacionais dos atores subnacionais, reforçando-se assim o conceito e o contexto paradiplomático. Isto posto, classifica-se então essa relação em três tipos de abordagem onde a primeira referencia-se em hiperglobalista qual entende-se o fenômeno da globalização e seus reflexos como o marco de uma nova fase da história, evidenciando o declínio de autoridade dos Estados e o crescimento das entidades subnacionais, dotando certo tom administrativo às consequências advindas da globalização; a segunda refere-se a abordagem cética onde este fenômeno é rejeitado pelos governos centrais, demonstrando a preocupação dos mesmos em perder centralidade nos mandos administrativos e consequentemente redução de poder e influência. A terceira refere-se a abordagem transformacionista, onde a globalização é entendida como ferramenta, agente ou objeto transformador de execução e de reconstrução, uma vez que, para obterem espaço no novo contexto mundial é majoritário processos de adaptação.

A liderança de governos locais ou entidades subnacionais nos processos de cooperação é chamada de descentralizada pois não possui um ator centralizador e tomador de decisões. Dessa forma, as relações são simétricas e recíprocas, evidenciando-se ainda mais o conceito de cooperação, onde através de Capacity Building levanta-se os objetivos comuns levando a troca de experiências e fortalecendo-se assim as estruturas institucionais destes, o que traz a instrumentalização de dispositivos, neste caso a paradiplomacia.

Por consequência, viabiliza-se a paradiplomacia dentro das pautas de cooperação, através do Capacity Building nas soluções de advindos de globalização. Dessa maneira, forma-se parcerias com os governos locais ou regionais, centrais, com as organizações e com a sociedade civil, o que leva às redes. No âmbito do Mercosul, torna-se viável pelos objetivos em comum de desenvolvimento dado a situação econômica, social, política e estrutural que os países nele compreendido se encontram, descentralizando-se então as responsabilidades em políticas públicas e demais conjunturas.

Dessa forma, a evolução da cooperação internacional, advinda dos processos de globalização, fica entendida como um dos motivadores do atual crescimento e possibilidades da Paradiplomacia.

Por este motivo, através de revisão bibliográfica e entendimento teórico, este trabalho consistiu em analisar como a paradiplomacia através de cooperação internacional pode ser ferramenta na

consolidação das Mercocidades. O caminho a ser percorrido é de fato viabilizar os encontros de experiências que ocorrem via fóruns, assembleias e projetos para que a partir desses exemplos, como neste caso a rede de cidades formada por países do Mercosul, venham a influenciar novas redes e melhoramentos, o que possibilita assim abertura a novas pesquisas voltadas para a área de paradiplomacia contemporânea, propiciando-se através dessas estruturas a consolidação teórica e prática de novos projetos, instituições, organizações e processos.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, Greta Mesquita. A inserção internacional dos governos subnacionais e a cooperação descentralizada: O Caso da cidade de São Paulo, São Paulo, p. 33-43, 2010.
- BUENO, Ironildes. Paradiplomacia econômica: Trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e dos Estados Unidos. Ed. Verdana, Brasília, p. 18-42, 2012.
- CEZÁRIO, GUSTAVO DE LIMA; LEANDRO, TAINÁ. A Paradiplomacia na perspectiva da Cooperação Internacional. Eneri, Brasília, p. 1-16, 2006.
- GAMBINI, Priscila Truviz. Rede Mercocidades: a legitimidade da ação internacional de governos locais brasileiros para o fortalecimento da integração regional no Mercosul. Manaus, p. 1-18, 2007.
- GOMES, Joséli Fiorini; CORRADI, Rodrigo de Souza. Paradiplomacia em movimento: perspectivas em homenagem aos 20 anos de atuação da Rede Mercocidades. Ed. Novos Conhecimentos, Porto Alegre, p. 123-133, fev. 2015.
- MERCOCIUDADES. Site Institucional. Disponível em: <<http://www.mercociudades.org/pt-br>>. Acesso em: 20 mar. 2017.
- RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. Globalização e novos atores: As cidades brasileiras e o desenvolvimento da paradiplomacia. Salvador, p. 37-107, 2008.
- SIQUEIRA, João Ricardo Pessoa Xavier de. A paradiplomacia como instrumento viabilizador do desenvolvimento local: estudo de caso a partir da atuação internacional do estado de Pernambuco e da cidade do Recife. João Pessoa, p. 33-46, 2012.

□ Graduanda do Curso de Relações Internacionais, Centro Universitário Newton Paiva, Belo Horizonte/MG ana.santosgabriela@gmail.com.br.

□□ Graduado em Administração com ênfase em Comércio Exterior, Faculdade de Ciências Gerais da UNA, Mestrado em Administração, Universidade Federal de Lavras, Coordenador dos cursos de Gestão EAD e Relações Internacionais, Centro Universitário Newton Paiva, Belo Horizonte/MG leandro.silva@newtonpaiva.br.

ⁱ PAQUIN, Stéphane. Paradiplomatie et relations internationales: théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation. Bruxelles: Presses Interuniversitaires Européennes, 2004.

ⁱⁱ 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 et al. (orgs.) A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo/ Bauru: EDUC/Editora UNESP/Cadernos Cedec, 2004.

ⁱⁱⁱ Denomina-se central quando o Estado se torna ator responsável a desenvolver as atividades internacionais. E denomina-se não central quando as atividades internacionais são conduzidas por corporações transnacionais, organizações internacionais, comunidades religiosas, ONGs, lobbies internacionais e associações científicas.

^{iv} Smith, Patrick. 1993, p. 211-235.

^v Tratado Norte-Americano de livre Comércio, 1994. (Do inglês, North American Free Trade Agreement).

-
- ^{vi} DUCHACEK, Ivo D. Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations. In: SOLDATOS, Panayotis; MICHELMANN, Hans (Eds.). Federalism and international relations: the role of subnational units. Oxford: Clarendon Press, 1990.
- ^{vii} SOLDATOS, Panayotis. An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors, In: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P. Federalism and international relations: the role of subnational units. Nova York: Oxford University Press, 1990.
- ^{viii} KEATING, M. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (Orgs). Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones. Madri: Marcial Pons-Ediciones Juridicas Y Sociales, 2000.
- ^{ix} FARIAS, Déborah Barros Leal. Federalismo e relações internacionais. 2000. 135 f. Tese (Doutorado) – UnB, Brasília, 2000.
- ^x ROMERO, Maria Del Huerto. Poder local y relaciones internacionales en contextos de integración regional: el caso de la red de mercociudades y la reunion especializada de municípios e intendencias: Grupo Mercado Comum. In: VIGEVANI, T.; et al. (Orgs). A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: EDUC Fundação Editora da UNESP, 2004.
- ^{xi} Região geográfica que engloba a parte sul do continente sul-americano, compreendido pelos países: Uruguai, Argentina, Chile, Paraguai e Brasil. Recebe este nome por parecer-se a um triângulo, cone.
- ^{xii} Organizações não governamentais.
- ^{xiii} SEINTEFUS, Ricardo. Relações Internacionais. Porto Alegre: Editora Manole, 2004.
- ^{xiv} Cadeia de criação de pesquisa e desenvolvimento.
- ^{xv} ADAME, E. A. P. História e actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales. In: Trabajos de investigación en paradiplomacia. Ano 1. No. 1. Buenos Aires: 2011.
- ^{xvi} HERTOGS, E.-J. What Role for Local Authorities in Decentralised Cooperation under the Convention of Lomé? (ECDPM Discussion Paper 8). Maastricht: ECDPM, 1999).
- ^{xvii} Conhecido também por cidades-irmãs, do inglês sister-cities, é o envolvimento municipal, estadual, do setor privado e das organizações, formando assim relacionamentos que geram benefícios mútuos.
- ^{xviii} Órgão auxiliar do Grupo Mercado Comum (Resolução 90/00 do GMC; Decisão 59/00 do CMC) quando se incorporou a estrutura do Mercosul, governos municipais.
- ^{xix} Decisão 41/04 do CMC, na Cúpula de Ouro Preto, em Belo Horizonte, aos 16/12/2004.
- ^{xx} PRAZERES, Tatiana Lacerda. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional. In: VIGEVANI, Tullo et al. (org.) A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: EDUC; Ed. Unesp; Bauru: EDUSC, 2004.
- ^{xxi} Disponível em: <http://www.mercociudades.org/pt-br>.