

Federal University of Roraima, Brazil

From the Selected Works of Elói Martins Senhoras

Winter January 1, 2009

Geopolítica da paradiplomacia subnacional: Um estudo sobre a extroversão internacional dos municípios da rede de mercocidades

Eloi Martins Senhoras



Available at: <https://works.bepress.com/eloi/122/>

GEOPOLÍTICA DA PARADIPLOMACIA SUBNACIONAL

Um estudo sobre a extroversão internacional dos municípios da rede de Mercocidades

Fabiano de Araújo Moreira¹ - Elói Martins Senhoras² – Claudete de Castro Silva Vitte¹
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)¹ – Universidade Federal de Roraima (UFRR)²
✉ fabianoamoreira@yahoo.com.br - eloi@dri.ufrr.br - clavitte@ige.unicamp.br

Resumo

O presente artigo discute a problemática de inserção das cidades sul-americanas nos processos de globalização e regionalização transnacional por meio do estudo das redes de negociação paradiplomática.

O papel das cidades no processo de regionalização transnacional do Mercosul é tomado como referência para explicar que o fenômeno da paradiplomacia subnacional trata-se de um processo geopolítico de extroversão de atores de forma autônoma em relação ao governo central nas relações internacionais.

O *paper* realiza um estudo que aborda a gênese e a consolidação da paradiplomacia subnacional no Mercosul com o objetivo de avaliar as motivações presentes desde o início da rede de Mercocidades em 1995 até o período de 2008, bem como a espacialidade produzida pela extroversão dos municípios nas relações internacionais.

Com essa discussão subsídios são fornecidos para uma melhor compreensão do significado da paradiplomacia como um processo reticular que tem importância geopolítica nas relações internacionais, embora ainda careça de maior sistematização pelos estudos geográficos.

Palavras chaves: América do Sul, Mercosul, Mercocidades, paradiplomacia, redes.

Introdução

A paradiplomacia é um tema de crescente importância na área das relações internacionais que se refere aos processos da extroversão de atores subnacionais como governos locais e regionais, empresas, organizações não governamentais que procuram praticar atos e acordos internacionais a fim de se obterem recursos e resolverem problemas específicos de cada área com maior rapidez e facilidade sem a intervenção dos governos centrais.

No campo da geografia das relações internacionais a paradiplomacia se mostra como uma importante temática ao modificar a tradicional escala de observação internacional uma vez que as relações internacionais deixam de ser foco exclusivo dos Estados-Nação e passam também a ser desenvolvidas por uma pluralidade de outros atores, que apesar de subordinados aos poderes centrais, buscam maior autonomia para efetuarem transações.

Desde a década de 1950, com o final da Primeira Guerra Mundial, as relações internacionais passaram a sofrer mudanças em relação aos atores responsáveis pelos acordos e negociações em função do espaço internacional, que anteriormente era palco de acesso aos Estados Nacionais, passar crescentemente a ser aberto a outros agentes por meio de processos de transnacionalização, tal como exercido pelas empresas multinacionais, que determinaram a uma primeira onda de paradiplomacia nas relações internacionais.

Há quase um consenso entre os autores do tema de que essa nova dinâmica de negociações e interações foi intensificada a partir das décadas de 1980 e 1990, constituindo-se assim uma segunda onda de paradiplomacia, durante o processo de degelo da Guerra Fria e queda do sistema bipolar capitalista-socialista, que resultou em um mundo caracterizado pela multiparticipação de novos atores, pela multipolaridade nas relações econômicas internacionais e unipolaridade nas relações estratégico-militares (Almeida e Silva, 2007).

Com essa nova reestruturação das relações internacionais e com a intensificação da globalização houve uma inserção de novos agentes no cenário internacional, que deixou, assim, de ser uma área de influência apenas dos Estados Nacionais.

Grosso modo pode-se dizer que existem dois grupos classificatórios em relação à extroversão de atores nesse cenário internacional, sendo o primeiro composto pela ação de agentes das esferas subnacionais, como governos locais (estados, províncias, departamentos e municípios), e o segundo por empresas transnacionais, organizações não-governamentais e organizações internacionais.

Como observa Laisner (2007), essa modificação no âmbito internacional se encaixa em uma nova hierarquização dos atores internacionais que explicita um novo marco teórico nas relações internacionais, uma vez que esses novos atores passam a ser novos objetos de análise para a compreensão do sistema internacional.

Em função da transformação nas relações internacionais a partir da década de 1950 e da intensificação da abertura do espaço multilateral nas décadas de 1980 e 1990 surgiram novas demandas e novas questões e novos objetivos a serem alcançados pelos diversos novos atores do sistema-mundo:

“Novos sistemas de leis e formas de governo, os quais a globalização em si não fornece, são exigidos. Governos regionais são freqüentemente reforçados e legitimados politicamente, como um complemento ou nível subsidiário dos governos nacionais ou globais” (Telo, 2001 *apud* Almeida e Silva, 2007: 06).

Pode-se dizer que houve também uma mudança em relação ao espaço físico das relações entre os países no mundo, já que agora, com a inserção de novos agentes na economia, as relações internacionais deixaram de ser realizadas apenas por meio das fronteiras soberanas do Estado-Nação. Toda a abertura subnacional ao sistema internacional acontece devido à busca pelo aumento na competitividade e pela melhoria em sistemas básicos na sociedade e na economia dos atores subnacionais (Vigevani, 2007).

“Em parte, a paradiplomacia se explica como uma política deliberada de delegação de responsabilidades em face da crescente complexidade dos assuntos que afetam regiões fronteiriças e das especificidades dos interesses locais. Os governos centrais têm-se defrontado amiúde com insuficientes recursos, conhecimentos e flexibilidade para dar conta daquelas realidades. Há também quem aponte o crescente envolvimento de governos não-centrais em política externa como indício de um declínio da confiança depositada nos governos centrais” (Lessa, 2002: 26).

Uma questão importante a ser observada quanto a essa mudança no cenário internacional é que com o surgimento dos novos atores nessas relações há uma conseqüente transformação no poder do Estado sobre seu território, ou seja, ocorre a descentralização do poder do Estado Central.

Com o desenvolvimento da globalização, surgem novas dificuldades, novos conflitos, e cada vez mais o Estado nacional atribui responsabilidades às instâncias subnacionais e flexibiliza papéis e atribuições, o que faz com que o poder seja direcionado aos agentes subnacionais para que haja uma melhor eficácia em resolver todas essas novas questões.

Quanto mais atuantes forem os atores subnacionais dentro do Estado Nacional, mais fortalecida será essa descentralização do poder, e isso ocorre por meio da *subsidiariedade*, termo usado por Almeida e Silva (2007), que aponta para uma divisão de papéis de cada ator ligado ao governo central, sendo que cada um desses atores passa a ter competência suficiente para realizar acordos internacionais dentro de sua própria esfera normativa.

A atuação desses atores em paralelo aos Estados- nacionais ocorre de forma variável, de acordo com suas características particulares, de sua própria região específica, denotando uma grande disparidade da atuação paradiplomática em todos os setores no mundo.

Em relação às novas articulações entre os entes subnacionais, com o desenvolvimento dessas, houve o surgimento de uma “rede” de comunicação, entendida como aquela que “vem a determinar uma série de relacionamento entre centros que cooperam e interagem em áreas específicas ou funções, que passa a fornecer padrões de cooperação tendo como base canais não-hierárquicos de articulação”, demonstrando a nova tendência à descentralização do poder dos Estados já que agora os atores subnacionais conseguem se relacionar com outros agentes sem mediação dos poderes centrais, em novas articulações que surgem com o desenvolvimento da globalização (Prado, 2007: 09).

Essa rede também é importante na medida em que coopera com as relações diretas entre municípios em diversos países, pois os municípios são os atores subnacionais que crescem em importância já que problemas locais específicos muitas vezes são melhor observados e solucionados em seu próprio território do que se esperarem pela ação do governo nacional.

Em decorrência da inclusão dos novos atores no âmbito internacional podem ocorrer algumas tensões junto aos governos nacionais, desestabilizando assim o padrão de relação intra-nacional estabelecido previamente por meio da Constituição (Mariano, 2007).

O maior problema enfrentado pelos governos subnacionais é da institucionalização de seus acordos, de suas ações, visto que em países federados, como o Brasil, apenas um órgão é responsável por todo tipo de relações internacionais do país.

“O federalismo pressupõe, na sua estrutura, uma esfera lógico-normativa reguladora das relações entre os estados federados e a União, que em última instância detém a soberania estatal, poder último sobre os cidadãos e as demais entidades estatais, nestas apenas em consonância dos limites estabelecidos na Constituição” (Almeida e Silva, 2007: 04).

Se não houver uma legalização ou formalização de um novo padrão federativo dentro dos estados nacionais, pode ocorrer até uma “desagregação da unidade nacional”, já que os entes subnacionais serão forçados a fazerem, mesmo que ilegalmente, as suas transações internacionais para sanarem seus problemas locais algumas vezes em confronto com os interesses nacionais.

No caso brasileiro, o Ministério das Relações Exteriores é o responsável por todos os acordos e articulações realizados com outros países, sendo ele também o responsável por coordenar os governos subnacionais que a cada dia surgem no país, a fim de agilizar os acordos internacionais e também como uma forma de se manter uma relação não tensionada entre estado nacional e subnacional, onde persistam interesses consoantes entre a União e os entes subnacionais (Prado, 2007).

Paradiplomacia subnacional e federalismo político

O padrão de relacionamento intra-nacional definido por pactos federativos que atribuem competências e responsabilidades aos atores dentro de um país torna-se uma temática central na compreensão dos vetores que estimulam positivamente ou negativamente as ações paradiplomáticas subnacionais.

“O sistema federal, adotado, inicialmente, pelos Estados Unidos da América, consiste na união de diversos estados, inicialmente, de competência e atribuições próprias, que delegam parcialmente certa esfera de competência ao governo central, sob a égide de uma Carta constitucional, delimitadora de parâmetros jurídicos entre os entes federados. O federalismo congrega um poder compartilhado entre União, Estados e Municípios, que agem dentro do âmbito de suas atribuições, definidas no texto constitucional. O federalismo pressupõe, na sua estrutura, uma esfera lógico-normativa reguladora das relações entre os estados federados e a União, que em última instância detém a soberania estatal, poder último sobre os cidadãos e as demais entidades estatais, nestas apenas em consonância dos limites estabelecidos na Constituição” (Almeida e Silva, 2007: 04).

A legitimação dos raios de ação de cada ator trata-se do problema central nas relações internacionais federativas atuais pois tradicionalmente o federalismo se estrutura pela restrição da atuação subnacional nas relações internacionais.

Porém, com a intensificação da globalização no cenário internacional, as demandas por novos espaços para a atuação subnacional se incrementaram cada vez mais a tal ponto que os Governos Federais não possuíam plenas condições em gerir seus governos subnacionais de forma contínua.

Em função das novas demandas de inserção internacional por parte dos governos subnacionais é que surge a questão se os Governos Centrais acabariam perdendo o controle sobre os demais poderes subnacionais, se a soberania nacional não seria abalada no caso de ocorrer a descentralização do poder para os entes subnacionais no cenário internacional atual.

Porém, as inúmeras experiências de descentralização do poder central que aconteceram em países como Suíça, Argentina e Alemanha indicam que há possibilidades de desvinculação dos poderes sem a perda da soberania do Estado federado, mesmo sendo estas liberadas por meio da mediação de um órgão federal, que seria o intermediário entre os dois níveis de poder, mantendo assim a soberania do Estado (Prazeres *apud* Vigevani, 2004: 288).

No caso brasileiro a questão apresenta um início de discussões entre as duas escalas de poder, e mesmo a Constituição nacional sendo responsável por apresentar grandes obstáculos aos poderes

subnacionais em praticar diretamente relações internacionais sem o intermédio do Ministério das Relações Exteriores, estas ações passam a ser “toleradas” pelo governo central.

Este impasse dos poderes centrais em liberar a ação subnacional em seus países, em específico nos países integrantes do bloco Mercosul, apresenta-se como uma grande barreira ao avanço das Mercocidades e do próprio Mercosul. Enquanto estes países não se decidirem sobre como incorporar esta nova articulação das relações exteriores, a rede e o bloco passarão a sofrer uma situação-limite, caracterizada pela existência de obstáculos de difícil superação no contexto político e institucional vigente (Vigevani, 2004: 37).

Por isso, enquanto os países do bloco do Mercosul não assumem mais efetivamente uma função de promover o desenvolvimento econômico e da estabilidade social, assim como promover a flexibilidade da ação paradiplomática em seus respectivos países, o processo de regionalização transnacional tende a estagnar.

Perspectiva comparada da paradiplomacia subnacional em blocos regionais

Uma breve análise histórica da rede de *Eurocidades*, inserida no contexto de regionalização transnacional da União Européia, é realizada no sentido de se contextualizar a centralidade das redes paradiplomáticas subnacionais na geopolítica das relações internacionais.

As *Mercocidades* antes de estarem isoladas, fazem parte de uma contextualização internacional maior, onde são observadas algumas semelhanças nas redes de paradiplomacia subnacional, mesmo levando em consideração a existência de especificidades no grau de regionalização transnacional

No caso europeu, o surgimento de uma teorização sobre a ação subnacional através da cessão da soberania dos Estados integrantes da comunidade européia, por meio de fatores como a suplementariedade ou mesmo uma maior abertura à conversação entre essas comunidades e os Estados aconteceu nos debates da Comunidade Européia nas décadas de 1950 e 1960.

Somente na década de 1970, porém, durante a Conferência da Cúpula de Paris, é que foi tomado o primeiro passo para uma maior inserção dos atores subnacionais no contexto do processo integracionista elaborado pela União Européia. O chamado Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) foi encomendado ao Conselho de Ministros, para que fossem destinados fundos aos países com maiores dificuldades em seu desenvolvimento, frente às crises globais que incorressem, tanto crises agrícolas ou industriais, como uma tentativa de se diminuir as distâncias de níveis de desenvolvimento entre os membros integrantes da comunidade européia.

Essa medida foi implantada em definitivo apenas dois anos mais tarde, em 1975, quando Alemanha e França decidiram participar desses fundos. Porém, com o aumento de participantes da comunidade européia e o crescimento substancial das diferenças entre os membros integrantes do bloco, este fundo se mostrava insuficiente para diminuir essas diferenças. Surgiu, então, o Comitê das Regiões (CR), à partir do Tratado de Maastricht, em 1992, no qual participaram os representantes diretos dos poderes locais e regionais, e também o Fundo de Coesão, que permitia a influência dos governos subnacionais diretamente na formulação de políticas de desenvolvimento de suas regiões.

De acordo com Meneghetti Neto (2005), as Eurocidades surgiram no fim da década de 1980 e à época de sua criação já participavam da rede 97 cidades de 26 diferentes países, que tinham como objetivo principalmente a elaboração de políticas urbanas de integração e também o desenvolvimento destas cidades no contexto do processo político europeu.

A formação das iniciativas de integração subnacional na Europa tem aspectos muito representativos atualmente para comparação com outras iniciativas em todo o mundo, porém nem todo esse processo europeu pode ser levado em consideração a fim de comparação e posterior implementação dos mesmos métodos em diferentes regiões do mundo.

Porém o processo histórico da paradiplomacia subnacional européia das eurocidades trata-se de uma especificidade funcional ao seu contexto de regionalização transnacional, o que não pode ser tomada como modelo ou verdade absoluta para a replicação em outros contextos como do Mercosul onde atua a rede de Mercocidades.

“A formação socioeconômica é realmente uma totalidade. Não obstante, quando sua evolução é governada diretamente de fora, sem a participação do povo envolvido, a estrutura prevalecente – uma armação na qual as ações se

localizam – não é a da nação, mas sim a estrutura global do sistema capitalista. As formas introduzidas deste modo servem ao modo de produção dominante em vez de servir à formação socioeconômica local e às suas necessidades específicas” (Santos, 2003: 202).

Mesmo tendo sido a rede das Eurocidades um caso de sucesso paradiplomático ao estabelecer relações funcionais, por um lado, entre os governos centrais e subnacionais, e por outro lado, entre as cidades e o próprio processo de regionalização transnacional, ela não poderia ser tomada como modelo de replicação para a construção das Mercocidades, uma vez que a América do Sul passou por um desenvolvimento sócio-econômico e por blocos regionais muito distintos ao caso europeu.

O Mercosul ainda não atingiu o grau de institucionalização como a União Européia o fez, uma vez que no bloco sul-americano não houve substancial transferência de parcela da soberania operacional dos Estados nacionais integrantes do Mercosul aos poderes subnacionais. Na Comunidade Européia, a atuação na área de promoção do desenvolvimento por parte dos Estados nacionais foi restringida, transferindo-se parte desse poder às instâncias supranacionais, o que não ocorreu no caso do Mercosul, no qual essas competências ainda se limitam aos Estados nacionais, como bem explicam (Vigevani, 2004).

No Mercosul, a falta de interesse dos países integrantes do bloco regional em fortalecer os entes subnacionais pode ser associada a vários fatores estratégicos, estruturais ou mesmo conjunturais, e isso provocou um distanciamento entre os poderes centrais e subnacionais por muito tempo, o que levou as cidades a buscarem ação conjunta entre si mesmas, a fim de diminuir seus problemas regionais específicos, já que os poderes centrais muitas vezes não buscavam desenvolver políticas regionais que atinjam diretamente todos os níveis da sociedade.

Estruturação das Mercocidades no bloco regional do Mercosul

Para início da discussão de estudo de caso faz-se necessário um levantamento histórico da formação do bloco econômico regional do Mercosul com maior profundidade, e posterior levantamento histórico das Mercocidades, já que a história dessas organizações internacionais é de extrema relevância para a compreensão do processo e formação de conceitos à respeito da ação paradiplomática na América do Sul.

O processo de integração dos países do continente sulamericano e, posteriormente, de suas cidades, teve início à partir da aproximação entre os dois países mais importantes da região: Argentina e Brasil. Essa aproximação se deu já na década de 1980, por meio de três acordos principais: a Ata de Foz do Iguaçu em 1985, o Programa de Integração e Cooperação Argentino-Brasileiro, de 1986, e também o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, de 1988 (Vigevani, 2004).

Esses acordos foram evocados na época principalmente devido a fatores políticos, já que estes dois países apresentavam uma recente recuperação de práticas democrática, e necessitavam a consolidação de uma cooperação bilateral, pois havia interesses comuns no sentido das relações com outros países, e também porque já se fazia necessário o início de um processo de integração entre os países sulamericanos para que houvesse uma maior inserção econômica dessa região no cenário internacional.

Com o fim da Guerra-Fria no fim da década de 1980, o mundo passou a sofrer uma mudança em suas relações internacionais entre os países, com a intensificação dessas relações, havendo, assim, a necessidade da criação de associações corporativas para melhora das condições básicas dos países assim como manutenção de seus poderes por meio da ação conjunta entre os países. É dessa forma que os países sulamericanos passam a sentir a necessidade de se integrarem para que consigam sustentar sua relevância no mercado internacional, assim como aumentar o fluxo de comércio e integração política entre eles mesmos, a fim de se manterem inseridos no cenário global e continuar com seu processo de desenvolvimentos interno.

Já no início da década de 1990, outros dois países cujas similaridades políticas e relações econômicas se adensavam cada vez mais, Uruguai e Paraguai, mostraram-se capacitados para iniciar um novo processo de integração com os países já unidos, Brasil e Argentina. Essa união se concretizou em março de 1991, quando os quatro presidentes assinaram o Tratado de Assunção, acordo de criação do Mercado Comum do Cone Sul, o Mercosul.

Um primeiro momento desse bloco se estende de 1991 até dezembro de 1994, quando os quatro países se comprometeram a realizar esforços por uma maior integração e pela concretização da área de livre-comércio. Esse período também foi marcado pelo rápido crescimento da interdependência entre estes países, assim como se observou pequena modificação entre o que foi acordado e o que estava sendo de fato implementado e realizado.

Após esse período de transição, os quatro países voltaram a se reunir no chamado Protocolo de Ouro Preto, em 1994, a fim de se institucionalizar o bloco, outorgando ao Mercosul personalidade jurídica de direito internacional e também estabelecendo a transformação do bloco em uma União Aduaneira.

Neste segundo momento da integração do Cone Sul os países passaram a aumentar ainda mais sua interdependência. Sua forma de gestão dos conflitos de interesses entre os países continuou sendo em nível de cooperação e o bloco passou a ser reconhecido internacionalmente como instância jurídica.

Este grupo não apenas passou a ser considerado relevante internacionalmente, como também passou a ter influência de vários outros atores envolvidos em cada um dos países membros, sejam eles empresários, sindicatos, universidades. Em suma, o grupo passou a ter maior participação de diversos outros atores da sociedade inseridos no bloco, aumentando a gama de questões envolvidas no processo de integração, assim como a demanda por uma maior abrangência do processo de integração e de maior institucionalização do bloco.

Neste sentido, alguns atores específicos, no caso, algumas cidades, passaram a incluir suas necessidades individuais à agenda do Mercosul, para que pudessem criar uma nova rede de relações entre os outros países diretamente, facilitando assim a busca pela melhoria de seus problemas internos.

Foi buscando melhores oportunidades no bloco regional que estas cidades se reuniram em março de 1995, na cidade de Assunção, no Paraguai, para realizar um seminário chamado “Mercosul: opções e desafios para as cidades”. A chamada “Declaração de Assunção” foi o resultado desse seminário e foi assinado por representantes das capitais do Paraguai, Uruguai, Chile e Argentina (Assunção, Montevideo, Santiago e Buenos Aires, respectivamente) e também duas cidades importantes do Brasil, Brasília e Rio de Janeiro.

Essas entidades subnacionais decidiram que deveria ser criada uma força de cooperação entre cidades não só dos países membros oficiais do Mercosul, mas também dos membros em potencial, Chile e Bolívia, para que estas cidades pudessem ter a possibilidade da inclusão de temas relevantes, problemas específicos nas discussões e nas decisões para a integração do bloco.

Também coube à cidade de Assunção, no Paraguai, a realização da primeira reunião de representantes destas cidades, na qual se firmou o acordo que formaria a rede das Mercocidades, entre doze cidades dos até o momento países membros oficiais de acordo com o site oficial das Mercocidades: Assunção (Paraguai), Montevideo (Uruguai), Rosário, Córdoba, La Plata e Buenos Aires (Argentina), e também Florianópolis, Curitiba, Brasília, Salvador e Rio de Janeiro (Brasil).

A história das Mercocidades demonstra como esse grupo sempre buscou em suas reuniões debater sobre uma maior ligação da rede com o bloco do Mercosul, uma maior institucionalização de seu poder, e a manutenção de suas idéias frente aos poderes centrais dos países membros do bloco regional.

Um passo em relação a essa melhoria de suas condições de atuação foi dado pela Mercocidades em sua segunda reunião, realizada em Porto Alegre, Brasil, em 1996, através dos chamados “Estatuto da Rede” e da “Carta de Porto Alegre”.

Neste acordo foram definidas algumas metas ao grupo, assim como foram tomadas algumas medidas prioritárias, como buscar o reconhecimento dessa organização na estrutura do Mercosul, a fim de haver co-decisão entre as ações do Mercosul e das Mercocidades, buscar também a expansão da rede de cidades, com ações, programas, projetos, de interesse intermunicipal, e, por fim, a criação de algum mecanismo de comunicação entre as cidades membros, para que houvesse uma maior facilidade de intercâmbio de experiências e informações, intensificando cada vez mais a integração desse novo grupo.

A Carta de Porto Alegre também afirmou que os municípios e intendências, assim como o conjunto da sociedade civil deveriam ter seus poderes de co-decisão incluídos aos poderes dos governos dos Estados e Províncias, não apenas como elementos subordinados aos poderes centrais dos países membros, mas como atores essenciais para a construção de um espaço real de participação, na

qual estes entes subnacionais fossem sujeitos deliberantes de políticas públicas como membros de ligação entre os governos centrais e a sociedade civil.

Além disso, também foram estabelecidos alguns órgãos do grupo para o melhor desenvolvimento da rede, entre eles uma Assembléia Geral dos Membros, o Conselho das Mercocidades (órgão administrativo), a Secretaria executiva e as Unidades técnicas, responsáveis por discussões de inúmeros temas, entre eles as municipalidades e universidades, comércio exterior, turismo, educação e saúde, legislação, planejamento urbano, entre outros.

O critério para inclusão das cidades no bloco também foi muito discutido nas primeiras reuniões do grupo e este ponto se torna chave no momento da produção dos mapas elaborados nessa pesquisa, à medida que se tornam evidentes as medidas tomadas pelos representantes da rede em seus respectivos anos quando são demonstradas através das imagens geradas.

A princípio, para ingressar nesta organização, as cidades deveriam ser, ou capitais federais, de forma a se priorizar as cidades mais importantes de cada país, ou cidades com mais de 500 mil habitantes. Porém esses critérios acabaram gerando muitas controvérsias, pois enquanto os países maiores, Argentina e Brasil, possuíam inúmeras cidades que se incluíam nesses critérios, os países menores, Paraguai e Uruguai, não possuíam praticamente nenhuma cidade desse porte além de suas capitais federais, o que gerava uma enorme diferença na participação de cada país no grupo, que visava, primordialmente, a inclusão de cidades de todos os países em busca de melhor desenvolvimento subnacional frente aos governos centrais, exigindo assim que novos critérios fossem estabelecidos para que outros tipos de cidades também tivessem oportunidades de inclusão no bloco.

Devido a isso, a terceira reunião das Mercocidades, realizada em setembro de 1997, na cidade de Córdoba, Argentina, foi responsável pela mudança dos critérios estabelecidos previamente para o ingresso das cidades no grupo regional. Cidades com menos de 500 mil habitantes passaram a ser aceitas no bloco, desde que possuíssem localizações geográficas estratégicas (fronteiriças, por exemplo); um grande interesse na integração das cidades ou por apresentarem um perfil internacional, podendo assim contribuir com os planos previamente fixados pelo grupo.

Conforme a rede foi se consolidando e o número de membros foi aumentando substancialmente, após essa abertura às cidades menores, o trabalho das Unidades técnicas se tornou cada vez mais complexo e dinâmico, exigindo assim novos meios para se absorver todas as questões vigentes das inúmeras cidades membros.

Na quarta reunião, realizada em setembro de 1998 na cidade de Montevidéu, Uruguai, um novo conselho foi criado para absorver essa nova demanda de questões trazidas pelas novas cidades membro: o Conselho Ampliado, necessário para se haver um novo espaço para debate, apresentação e articulação dos planos e metas, cronogramas, de cada cidade membro.

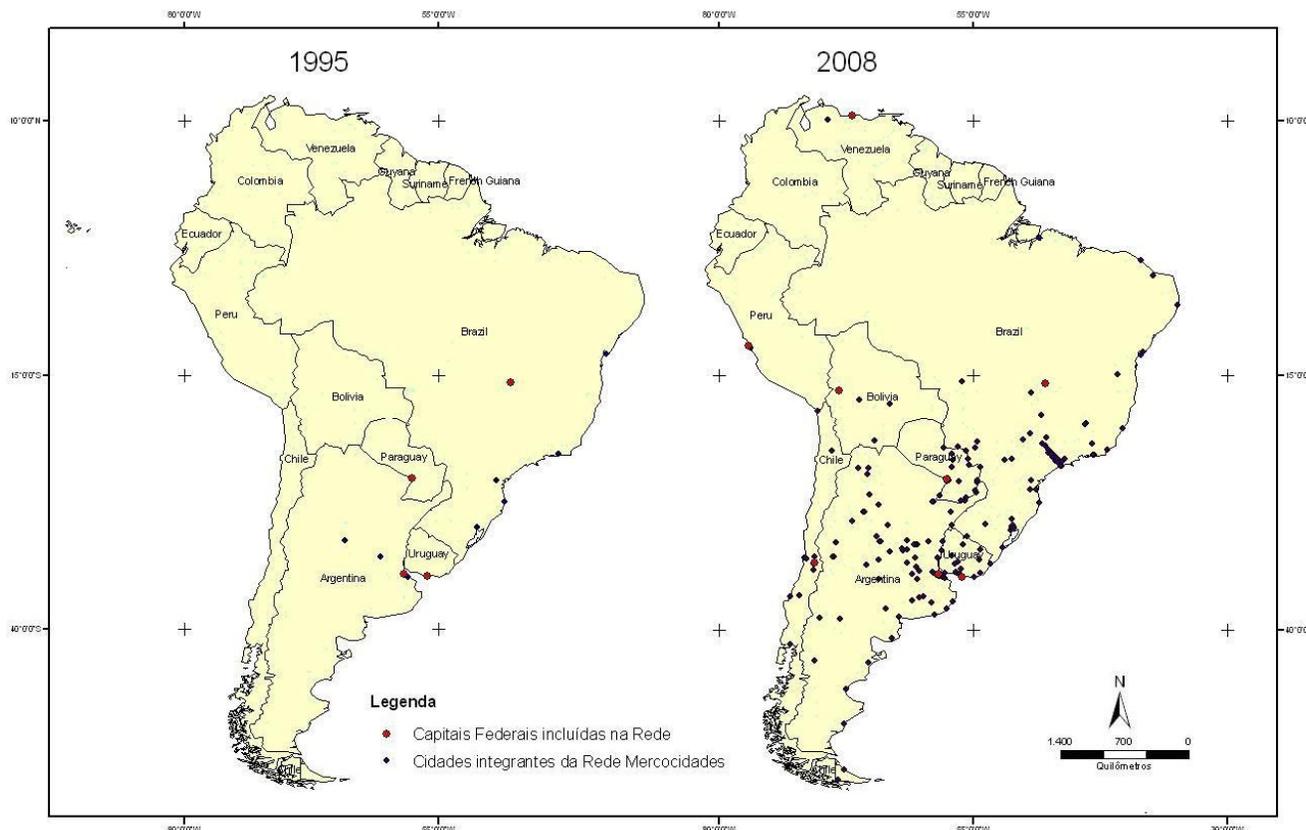
A partir de 1999, com a quinta reunião das Mercocidades, realizada na cidade de Belo Horizonte, Brasil, a experiência adquirida no decorrer dos anos de formação da rede se tornou útil para a melhoria das bases do grupo. Alguns fatores dessas bases foram discutidos, como a organização do trabalho nos diferentes órgãos do grupo, sendo necessária a criação de um regulamento interno para se operacionalizar os estatutos; também o arquivamento de toda a documentação oficial e dos produtos do trabalho das Unidades Técnicas, já que o caráter de rotatividade das Unidades Técnicas entre as cidades membro faziam com que houvesse uma fragmentação do arquivamento dos produtos das reuniões; a questão de não haver ainda uma sede permanente da rede, que impossibilitava acordos de cooperação com agendas internacionais; e também a associação dos trabalhos realizados pelas Unidades Técnicas às agendas oficiais dos órgãos do Mercosul.

Frente a essas questões, foi decidido, já na sexta reunião da rede, realizada na cidade de Rosário, Argentina, no ano de 2000, a criação de uma sede permanente das Mercocidades, fixada na cidade de Montevidéu, seguindo o modelo da Secretaria Administrativa do Mercosul, localizada no mesmo prédio.

A participação efetiva dos municípios incluídos na rede passou a ser discutida na medida em que aumentava o número de membros a cada ano. Se, no início, apenas 12 cidades se tornaram sócias da rede, em apenas seis anos após seu início, esse número já havia ultrapassado 90 cidades e, em 2008, já se encontra perto de duzentos. Porém mesmo fazendo parte das Mercocidades, nem todos os municípios tinham participação ativa nos processos de integração, e isso não estava de acordo com o objetivo inicial da rede que era a de maior integração entre os entes subnacionais, frente aos governos

centralizadores, membros do Mercosul, para que fossem atingidas metas específicas de cada município, para um avanço econômico desses entes sem que houvesse intermediação do Estado.

Mapa 1 - Evolução das Mercocidades



Fonte: Elaboração própria. Dados: www.mercociudades.org. Consultado em 01/10/2008.
Tabulação em ESRI Data & Maps 2002 (CD-ROM)

Algumas das conquistas dessa rede podem ser evidenciadas por meio de ações concretas definidas nas reuniões do grupo com o decorrer dos anos, em iniciativas de curto, médio ou longo prazo.

Estas conquistas são referentes à maior aproximação entre os entes subnacionais membros da rede, e elas são efetivas por meio de inúmeras ações, tais como: a criação de um *site* na *web*, incorporando diversos dados sobre as reuniões, cursos virtuais para os representantes das cidades-membros, histórico das Mercocidades, enfim, uma base de dados relevante para o estudo e movimentação da rede; produção de uma revista periódica chamada *Diálogo*, contendo informações das Unidades Técnicas e sobre o que está ocorrendo na rede ano a ano; a realização de diversos encontros, fóruns, cursos de capacitação, enfim, inúmeras formas para se envolverem os representantes e indivíduos associados às questões das Mercocidades; encontros de turismo, negócios, planejamento urbano; e até mesmo lançamento de jogos olímpicos para a população das cidades do Mercosul.

Quanto aos objetivos estabelecidos pela rede, em longo prazo destacam-se a implantação de um mecanismo democrático, regular e institucionalizado de diálogo e cooperação entre as cidades do Mercosul, para que haja debate e intercâmbio de idéias sobre as problemáticas urbanas; sobre o impacto que a integração provocou nas cidades membro; o estabelecimento de uma instituição democrática, reguladora e institucionalizada, para que haja um posicionamento do grupo frente ao bloco do Mercosul; e avanço no relacionamento da rede que deve operar como um interlocutor entre órgãos internacionais (como União Européia, Eurocidades, entre outros) e os governos centrais dos países membros do Mercosul.

Mas, até aquele momento nada tinha sido feito de fato em busca da institucionalização da rede frente ao Mercosul. Desta forma, na reunião de 2000, à partir da resolução 90/00 do Grupo Mercado

Comum do Mercosul, foi criada a Reunião Especializada em Municípios e Intendências (REMI), sendo esta uma das maiores conquistas do grupo até então, pois estabeleceu-se um vínculo, um espaço para debate e exposição de propostas entre os entes subnacionais e os governos centrais participantes do Mercosul. Até então não havia sido contemplada a questão das atividades subnacionais na estrutura do Mercosul nem em seus órgãos principais e muito menos nos auxiliares. A criação da REMI foi o início da inserção das Mercocidades na agenda do Mercosul, ainda que fosse apenas um espaço para debate e não sendo ainda o objetivo principal, de ter poder de co-decisão, aliado aos poderes de decisão dos governos.

Com o tempo, a REMI conseguiu alguns avanços na aliança com as Mercocidades, conseguindo sistematizar os temas e áreas importantes nas reuniões, elaborar regulamentos internos de funcionamento, organizar atividades operacionais, formar recursos humanos e conseguiu estabelecer um posicionamento frente às instituições do Mercosul e a sociedade civil dos Estados membros do bloco.

Porém, a REMI se restringia apenas ao debate entre estes diferentes níveis de governo das nações envolvidas, o que não institucionalizava de fato as Mercocidades frente ao poder decisório do Mercosul. Por isso as Mercocidades passaram a discutir a possibilidade da criação do Foro Consultivo de Municípios desde o ano de 2004, tendo sua implementação definitiva apenas no ano de 2007. Este pode ser considerado o maior avanço desse grupo desde sua inauguração, conseguindo obter o poder de divisão do poder decisório (participação efetiva e legitimada) junto aos Estados Federados constituintes do bloco regional do Mercosul.

Outra iniciativa tomada, no Brasil, no sentido da busca por legitimidade das ações da rede foi a da criação do Projeto de Emenda Constitucional (PEC), criado pelo deputado federal André Costa (PDT/RJ), em setembro de 2005, que regulariza a ação paradiplomática no país, prevendo a ação dos estados e municípios, no que cabe a estes, podendo assim ser realizados convênios internacionais.

Outro fator também se mostrou crucial quanto às melhorias nas condições das cidades inseridas na rede das Mercocidades, que seria, de acordo com Arcuri (2008), a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), em maio de 2007, fundo que destina recursos diretamente aos países que necessitam, para melhoria de condições sociais básicas, como por exemplo, a infra-estrutura. No caso da União Européia quando foi criado um fundo para transferência de valores aos países mais pobres do grupo regional observou-se uma melhora substancial nas cidades membro das Eurocidades, o que pode ser de grande incentivo para que o fundo criado no Mercosul também gere mudanças e um maior recebimento de recursos por parte das cidades mais interessadas, as menos desenvolvidas.

Quanto aos principais problemas enfrentados pela rede das Mercocidades no decorrer de sua existência podem ser observadas inúmeras questões que estão associadas não apenas ao caráter interno ao grupo, como também aos externos (como sua relação com outras redes internacionais, ou mesmo pela relação com o bloco do Mercosul).

A primeira dessas questões é a de que os países sulamericanos envolvidos na integração regional não possuem uma experiência anterior em questões como a integração de entes subnacionais que fogem aos poderes centrais. O caso das Eurocidades é uma referência nesse aspecto, à medida que serviu como base no início da formação da rede sulamericana. Porém, como já foi dito anteriormente, essa comparação pode levar a vários erros de interpretação, já que em ambos os casos existem situações históricas e econômicas muito distintas e uma comparação a fundo pode levar à interpretações equivocadas.

Outro problema enfrentado foi o dos critérios apresentados para o ingresso de novos membros na rede de cidades. Esse entrave presente no início das operações apresentava duas visões: em uma delas visava-se procurar formar uma rede funcional, com capacidade de gestão, níveis de operacionalidade e dinamismo, tendo critérios mais restritivos para o ingresso dos membros; em outra visão defendia-se uma maior flexibilização para atingir uma maior representatividade, a amplitude do grupo frente aos poderes centrais, tendo, assim, requisitos menos restritivos para o ingresso. Esse impasse levou a uma resolução de se estabelecerem critérios ao mesmo tempo abrangentes e restritivos, buscando um meio termo no ingresso dos novos membros.

Um terceiro problema seria o da diferença em níveis de participação ativa entre os membros das Mercocidades. Este problema leva à discussão sobre os reais interesses de algumas cidades em

participar da rede, se estariam lá apenas para uma maior visibilidade internacional, ou se o problema seria o de má circulação de informação dentro desses municípios ditos “inativos” no grupo. Quanto a isso, algumas atitudes foram tomadas, como a transmissão das reuniões das Unidades Técnicas via *web*, reuniões virtuais, diminuindo-se assim o gasto com transportes e acomodação dos representantes de cidades muito distantes. Porém a discussão ainda está presente no sentido de ainda existir dúvida se a participação dessas cidades ajuda em uma maior integração do bloco ou se apenas dá volume e maior visibilidade perante aos governos centrais.

Já a questão do financiamento da rede tem se tornado um grande problema para o desenvolvimento das atividades propostas na agenda. Este financiamento vem principalmente dos recursos fornecidos pelos membros participantes do grupo, assim como de contribuições realizadas por entidades públicas e privadas, nacionais e internacionais, e também pela renda gerada pelas atividades promovidas pela rede. Um problema é das crises econômicas em alguns dos países membros e o desinteresse efetivo de algumas cidades em contribuir para o avanço da rede, bem como o crescimento desproporcional entre o número cada vez maior de cidades na rede e o número de contribuições recebidas, o que agrava cada vez mais as finanças, impossibilitando o avanço significativo da força da rede. Tal situação levou o grupo a criar sanções às cidades que não estejam em dia com suas contribuições, transformando-se, então, em um problema já institucionalizado na rede.

O Conselho Ampliado, anteriormente citado, surgiu com o objetivo de aproximar as esferas das Unidades Técnicas e as instâncias políticas e executivas (Assembléia Geral, Conselhos, Secretaria Executiva), já que estes dois passaram a seguir caminhos distintos na evolução da rede, constituindo-se, assim, um problema para o avanço conjunto de todas as esferas de poder das Mercocidades.

O problema da heterogeneidade das cidades integrantes da rede também se mostra presente até os dias atuais nas discussões do grupo, já que algumas das cidades insistem que essa diferença entre os níveis de desenvolvimento prejudica a rede como um todo, em seu dinamismo e qualidade, e para isso surgiram idéias tais como o modelo das “duas velocidades”, idéia ainda muito discutida justamente por diferenciar duas classes de cidades, o que prejudicaria sua diversidade e horizontalidade.

Outro problema é o da sobrecarga administrativa sobre algumas cidades responsáveis pelas Unidades Técnicas, criação da REMI (já que uma nova reunião faz com que haja mais produção de arquivos, decretos, enfim, exige maior capacidade de armazenamento de novas informações discutidas nesta reunião), e aumento substancial na quantidade de ingressantes na rede. Quanto a isso, foi criada a Secretaria Técnico/Administrativa Permanente, mas que não resolveu o problema como um todo.

E, por fim, também se pode recordar a questão do não reconhecimento das Mercocidades por parte dos governos centrais. Muitos deles reagiram com indiferença ou até resistência ao novo fenômeno apresentado. O surgimento da REMI e a criação do Foro Consultivo de Municípios, assim como algumas outras medidas, são grandes avanços no sentido da busca por essa afirmação da rede e pela co-decisão das questões de interesse das cidades.

Essa nova demanda por soluções em diferentes problemas demonstra como o crescimento, expansão, da rede das Mercocidades provocou uma “crise de crescimento” na rede, sendo o esforço, a vontade e a capacidade dos governos subnacionais em superar essa crise um grande desafio para a perpetuação do grupo.

As relações de paradiplomacia subnacional da rede de Mercocidades

A competência de formular e implementar a política externa de todo país tem tradicionalmente sido respaldada por princípios constitucionais que garantem à esfera superior do governo nacional o poder soberano de comando.

A despeito das diretrizes constitucionais que reservam à cúpula governamental da esfera nacional, o processo de construção da política exterior tem crescentemente sido permeado pela ação internacional de Estados, Províncias e Municípios por meio de práticas rotineiras de paradiplomacia que se efetivam por meio da assinatura de atos, acordos e convênios junto a outros entes subnacionais estrangeiros, empresas e organismos multilaterais ou regionais.

Segundo Rodrigues e Silva (2007), a legitimidade da ação paradiplomática subnacional na América do Sul não é nova já que ela existia antes mesmo da conformação de redes ou da própria existência do Mercosul. A primeira experiência institucional de paradiplomacia na integração sul-

americana teria sido o Protocolo 23 – Fronteiriço, de 1988, assinado por Brasil e Argentina, que reconhecia a incorporação de Estados, Províncias, Intendências e Municípios fronteiriços de ambos os países no processo de integração e de redemocratização conduzido pelos governos do Alfonsín e Sarney.

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

No caso dos países da América do Sul, se por um lado, as transformações políticas de passagem de regimes militares para regimes democráticos proporcionaram um espaço cada vez poroso às ações de diplomacia paralela de esfera subnacionais, por outro lado elas foram funcionais para que os governos locais e regionais crescentemente aumentassem a sua comunicação direta com canais e atores globais segundo estratégias descentralizadas de desenvolvimento local e regional que visavam oportunidades internacionais de cooperação em políticas públicas, de comércio exterior, de atração de financiamentos e de inovações científicas e tecnológicas.

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

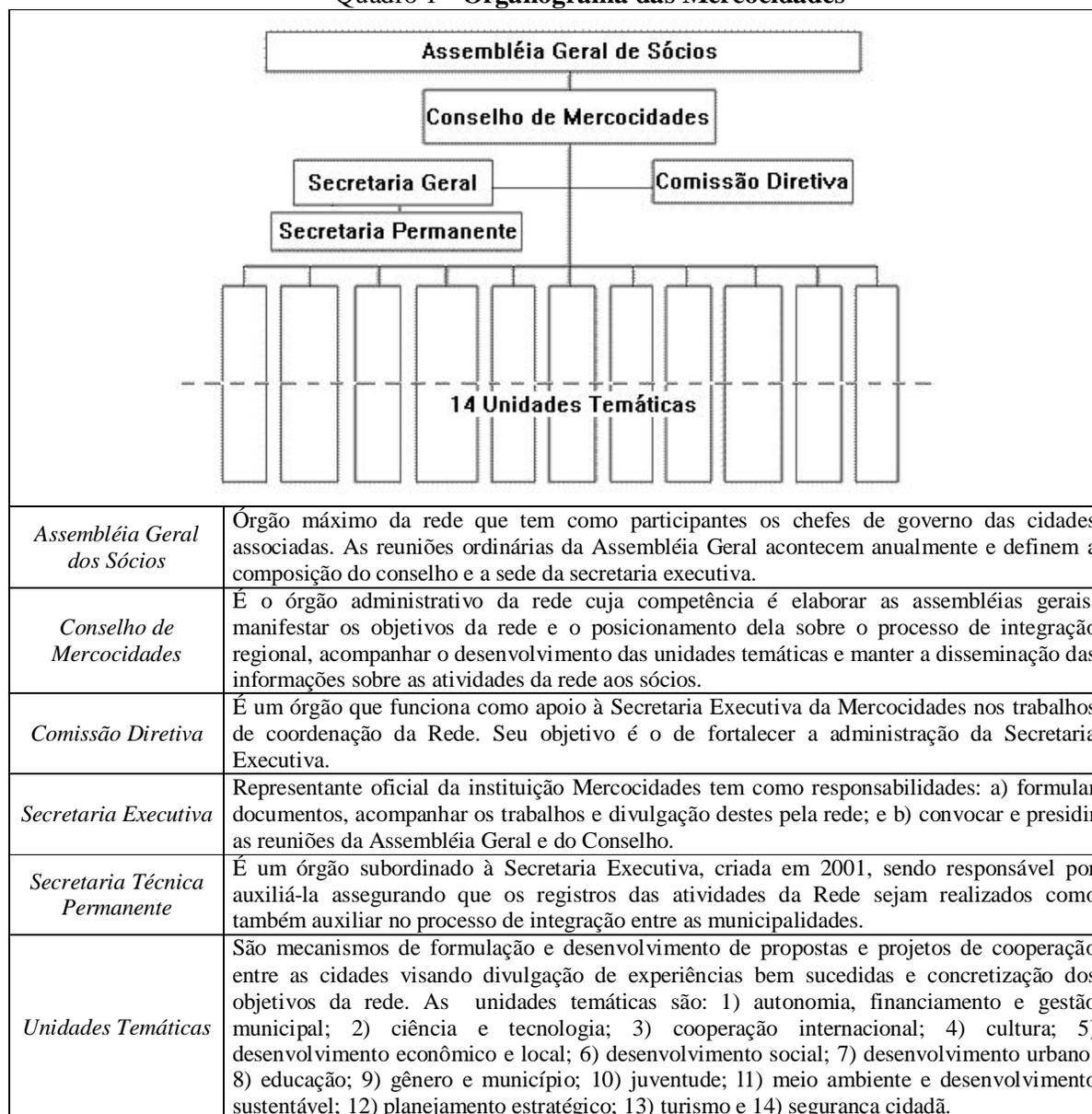
A rede de Mercocidades foi criada em 1995 pela articulação de 11 cidades pertencentes à Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai em razão do avanço na estruturação do processo institucional do Mercosul que tornou as fronteiras permeáveis à ação de atores não estatais, tomando como referência as *redes de cidades européias*¹ que foram influentes no processo de integração regional por meio da busca de valores comuns que passavam a ser negociados com as estruturas supranacionais da União Européia.

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

Ao passo que o Mercosul tornou-se em uma arena internacional de interação diplomática entre Estados Nações com uma arquitetura fundamentalmente permeada por negociações intergovernamentais, as Mercocidades representaram uma estrutura cooperativa paralela que atua de maneira simultânea e complementar aos objetivos básicos do processo de integração regional por meio de uma estrutura institucional horizontal e orgânica.

¹ “Sabe-se que as cidades e regiões em toda a Europa se associaram em torno de redes institucionais que fogem ao controle dos Estados nacionais, constituindo um dos mais eficientes *lobbys* capazes de atuar simultaneamente junto às instituições européias e a seus respectivos governos nacionais. Como se não bastasse, as cidades e regiões participam ativamente de negociações diretas com empresas multinacionais, transformando-se nos agentes mais importantes das políticas de desenvolvimento econômico, uma vez que as ações dos governos nacionais estão condicionadas às regulamentações da União Européia” (Meneghetti Neto, 2005: 78).

Quadro 1 - Organograma das Mercocidades



Fonte: Elaboração própria. Baseada em <www.mercociudades.net>.

O espaço reticular das Mercocidades tem sido construído pela associação virtual entre cidades que voluntariamente buscam promover as suas inserções no processo de integração regional do Mercosul e conformar uma parceria estratégica de cooperação tática internacional por meio de projetos de interesse comum e intercâmbio de experiências, segundo objetivos pré-acordados de curto e longo prazo.

A paradiplomacia das Mercocidades pode ser interpretada em sua arquitetura institucional e lógica de funcionamento enquanto um sistema reticular horizontal de cidades que se relacionam findando criar fluxos cooperativos para o desenvolvimento local e para a difusão de sinergias positivas sobre o próprio processo de integração regional do Mercosul.

Segundo Borrel (2006), a arquitetura reticular da instituição Mercocidades tem uma natureza multicêntrica de difusão do poder que se caracteriza pela ampla participação das cidades-membro de maneira simultânea em diferentes órgãos ou grupos temáticos de trabalho que são coordenados por um conselho rotativo.

A natureza multicêntrica da rede de Mercocidades tem sido aproveitada no atual contexto para fortalecer as possibilidades e recursos de ação das cidades no processo de integração regional por meio

de uma organização institucional rotativa e de simultânea participação subnacional que tende a difundir as relações de poder segundo uma perspectiva horizontal e compartilhada.

A rede de Mercocidades tem uma arquitetura simples e horizontal que busca priorizar a obtenção de resultados positivos no desenvolvimento local e no avanço da integração regional por meio de cooperação internacional em unidades temáticas e compartilhamento de experiências dentro do marco institucional.

Como a estrutura associativa de Mercocidades reconhece que o objetivo principal da rede é incorporar a representação das cidades no processo institucional do Mercosul por meio de uma integração regional de múltiplos níveis, a sua representatividade pode ser avaliada enquanto ferramenta paradiplomática potencial, por meio da constatação do *aumento da quantidade de cidades membros*, bem como do *nível de participação das mesmas*.

Em primeiro lugar, observa-se positivamente que desde o surgimento, em 1995, da articulação de 11 cidades dos países-membros do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai), a rede de Mercocidades cresceu de maneira significativa em função do crescente grau de institucionalização dela e do próprio Mercosul, chegando em 2008 com a adesão de 178 cidades que se estendem até países-associados (Bolívia, Chile, Peru e Venezuela)².

A adesão de um volume representativo de cidades na rede de Mercocidades aumentou a escala de pressão subnacional frente ao processo de integração regional, o que repercutiu diretamente nas negociações para a criação e implementação do Foro Consultivo de Municípios, Províncias, Estados Federados e Departamentos do Mercosul³, demonstrando que a existência de estruturas institucionais paralelas dentro do processo de integração pode ser um importante instrumento para abrir voz a instâncias subnacionais não devidamente representadas.

Em segundo lugar, avalia-se negativamente que há uma baixa articulação administrativa das cidades enquanto fórum permanente de ação paradiplomática e de difusão de experiências, o que demonstra que existe uma subutilização de suas potencialidades enquanto rede virtual, já que não existe um impacto direto sobre os cidadãos devido à falta de compartilhamento de idéias e documentos no portal eletrônico da rede.

A atuação internacional das cidades via rede, em particular o caso Mercocidades, enfrenta dificuldades específicas relacionadas às limitações de sua participação no processo de integração regional (atualmente a participação das cidades no Mercosul tem o caráter consultivo e não deliberativo), na condução da administração pública decorrentes de limitações financeiras bem como da formação de recursos humanos, tecnológicos adequados para uma interlocução internacional ativa (Prado, 2007).

Últimas considerações à guisa de conclusão

Entre as instâncias de poder que desenvolveram políticas reticulares de cooperação subnacional o artigo destacou a paradiplomacia das Mercocidades devido ao seu ativismo regional para romper o isolamento político das cidades na definição da política exterior de seus respectivos países e por ter se tornado um caso-exemplar de paradiplomacia que transbordou uma série de externalidades positivas dentro e fora da região para o adensamento ou formação de outras redes similares.

O estudo da paradiplomacia presente na esfera de governo das cidades mostrou que a construção de campos de poder internacional não se restringe aos ministérios de relações exteriores

² A rede de Mercocidades desde a sua fundação em 1995 foi fundada e composta somente por cidades com população superior a 500.000 habitantes até 2002, momento em que foi retirada a cláusula de barreira às cidades entrantes em função do fortalecimento do caráter reticular de vocação integracionista por meio de um aumento substantivo de cidades desde então (Leonardo e Nahuel, 2007).

³ A estrutura organizacional do Mercosul não reconhecia oficialmente o papel dos municípios, estados, províncias e departamentos dos países-membros no processo de integração regional até 2000, quando por influência da paradiplomacia subnacional das Mercocidades foi implementada a REMI – Reunião Especializada de Municípios. Com a criação do Foro consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos em 2004 e sua institucionalização dentro da estrutura do Mercosul em 2007, os governos subnacionais passaram a ser atores de reconhecidos, embora ainda de caráter consultivo e não deliberativo, reiterando ainda mais a necessidade de fortalecimento da rede de Mercocidades para haver uma efetiva descentralização do poder político que contribua com a democracia do bloco ao aproximar o cidadão do centro das decisões externas.

devido aos esforços reticulares de outros atores que acabam criando repercussões sobre uma geografia política tanto das localidades como da região transnacional do Mercosul.

Mas há que se advertir que a ação internacional das esferas subnacionais deve sempre ser conduzida em estreita coordenação com os Ministérios de Relações Exteriores ou chancelarias da esfera nacional, uma vez que a atuação paralela destes atores e de outros atores privados afeta positivamente ou negativamente o resultado final da política externa de um país, conferindo maior capilaridade e potência à sua inserção internacional (Siqueira, 2007).

A definição de papéis claros e específicos aos entes governamentais adquire importância para a garantir uma maior capacidade de se obter um esforço convergente na política exterior, e para que isso aconteça se tornam necessários marcos constitucionais que definam e garantam, nas relações internacionais, *interesses amplos* ou *nacionais* (questões estratégico-militares de segurança e defesa, questões político-diplomáticas e questões econômicas de caráter comercial e financeiro)⁴ e *interesses restritos* ou *subnacionais* (questões econômicas e de cooperação em políticas públicas com caráter cultural, científico, ambiental e social)⁵.

A coordenação de interesses amplos e restritos dentro de uma lógica funcional à otimização da política externa passa por marcos de formulação de uma *diplomacia multi-nível*, onde se procurar conciliar a ação internacional paralela de atores e governos subnacionais à esfera diplomática clássica segundo uma abertura participativa e hierarquizada ditadas pelas diretrizes do Estado Nação (Aldecoa e Keating, 2000).

No processo de formulação da política externa, a paradiplomacia das cidades nas relações internacionais não deve ser vista como um risco à soberania ou eficiência do poder do Estado Nacional, mas antes, deve ser interpretada enquanto uma concepção de *diplomacia descentralizada*, que incorpora ações paralela e mais democráticas na formulação da política exterior.

Quanto mais atuantes forem os atores subnacionais dentro do Estado Nacional, mais fortalecida será a descentralização e democratização do poder, se ocorrer *subsidiariedade*, um processo do governo nacional de delegação e divisão de papéis a demais atores segundo competências que possibilitem a realização de acordos internacionais dentro da esfera normativa (Almeida e Silva, 2007).

Em relação ao espaço transregional do Mercosul, observa-se que sua construção relacional e processual ao longo do tempo tem sido permeada, por um lado, pela contínua atuação centralizada dos Estados Nacionais, e por outro lado, crescentemente pela ação descentralizadora de paradiplomacias corporativas e de esferas governamentais subnacionais que contribuem segundo formatos reticulares de articulação para a fortalecimento da integração regional.

O espaço virtual criado pela rede de Mercocidade converte-se, neste sentido, em um importante fórum para o processo de integração regional do Mercosul, uma vez que existe um jogo de duplo nível constituído pela inter-relação entre a política nacional e a política exterior.

A rede de paradiplomacia das Mercocidades, a despeito dos seus problemas de conexão, tem se revelado como um canal formal importante para se criar uma trajetória institucional de influência sobre o Mercosul, uma vez que as cidades não estão interessadas em estabelecer formas diferenciadas de poder político que concorram com o Estado-Nação, mas antes, têm o intuito de orientar sua ação política de tal forma a gerar o melhor padrão de integração regional.

Bibliografia

- ALDECOA, F.; KEATING, M. (eds.). **Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones**. Madrid: Marcial Pons, 2000.
- ALMEIDA, N. C. M.; SILVA, D. A. L. "Paradiplomacia: novas perspectivas". **Anais do VI Congresso do Fomerc**. Aracaju: FOMERCO, 2007 (CD-ROM).

⁴ Os interesses nacionais são relacionados à garantia de soberania e governabilidade por meio da unidade da política externa *lato sensu*, que direciona e hierarquiza diferentes ministérios (relações exteriores, fazenda, comércio exterior e defesa) e seus interesses (político-diplomático, econômico-comercial-financeiro e estratégico-militar).

⁵ Os interesses subnacionais cobrem um vasto leque de competências e capacidades desde as áreas de saúde, educação, promoção cultural, científica, tecnológica, habitação e saneamento, até proteção do meio-ambiente e de recursos naturais e combate à pobreza.

- ARCURI, R. B. **Mercosul: O desafio da operacionabilidade: Gerando resultados para a integração**. Disponível em: <www.cebri.org.br> . Acesso em: 11/09/2008.
- BORRELL, M. “La ciudad como actor internacional: El caso de Mercociudades”. **Anais da XIV Jornada Internacional de Jovens Pesquisadores da AUGM**. Campinas: Unicamp, 2006.
- CAPELLO, R. The city network paradigm: measuring urban network externalities. **Urban Studies**, v. 37, n. 11, 2000.
- FILHO, A. G. Y.; FRONZAGLIA, M. L. **Governos locais e integração regional**. 2006. Disponível em: <www.mercociudades.org>. Acesso em: 15/09/2008.
- LAISNER, R. “Possibilidades de inserção de cidades do Mercosul em contexto de integração inter-regional via rede URB-AL”. **Anais do VI Congresso do Fomerco**. Aracaju: FOMERCO, 2007. (CD-ROM).
- LEONARDO, G.; NAHUEL, O. C. “La red Mercociudades: Una oportunidad para las ciudades venezolanas”. **Provincia** nº 8, julio-diciembre, 2007.
- LESSA, J. V. S. **A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não-centrais**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2002.
- MARIANO, K. L. P.; MARIANO, M. P. **Mercosul: Criação, problemas e perspectivas**. 2006. Disponível em: <www.mercociudades.org>. Acesso em: 29/08/2008.
- MARIANO, K. L.; TESSARI, G. R. “As cidades nos processos de integração regional”. **Anais do VI Congresso do Fomerco**. Aracaju: FOMERCO, 2007 (CD-ROM).
- MENEGHETTI NETO, A. **Redes de Cidades: Cooperação, Estratégias de Desenvolvimento, Limitações Constitucionais e Divergências: O Caso da Rede Mercociudades**. Porto Alegre: FEE, 2005.
- MERCOCIUDADES. Website. Disponível em <www.mercociudades.org>. Acesso em 2008
- PRADO, D. F. B. “Os governos locais como atores nas relações internacionais: a atuação via rede de cidades”. **Anais do VI Congresso do Fomerco**. Aracaju: FOMERCO, 2007. (CD-ROM).
- RODRIGUES, G. M. A.; SILVA, A. C. L. “Paz e Segurança Internacional: Estados, Municípios e o Mercosul”. **Periódico Cenário Internacional**, 24/08/2007. São Paulo: Cenário Internacional, 2007. Disponível em <cenariointernacional.com.br>. Acesso em 19/02/2008.
- SANTOS, M. **Economia Espacial: Críticas e Alternativas**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003;
- SANTOS, M. **Objetos e ações: Dinâmica espacial e dinâmica social**. Florianópolis: Revista GEOSUL, Editora da UFSC, 1992;
- SENHORAS, E. M.; MOREIRA, F. A.; VITTE, C. C. S. “A geografia da paradiplomacia subnacional na América do Sul”. **Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, vol. XII, n. 270, 2008.
- SIQUEIRA, M. T. “A Paradiplomacia como Alternativa para o Desenvolvimento Regional”. **Periódico Cenário Internacional**, 28/06/2007. São Paulo: Cenário Internacional, 2007. Disponível em <cenariointernacional.com.br>. Acesso em 10/01/2008.
- VIGEVANI, T.; WANDERLEY, L. E.; BARRETO, M. I.; MARIANO, M. P. (orgs.) **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC, 2004.
- VIGEVANI, T. *et al.* “O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites”. **Anais do VI Congresso do Fomerco**. Aracaju: FOMERCO, 2007 (CD-ROM).
- WANDERLEY, L. E. W.; EVANGELISTA, A. C. **Sociedade civil: Gestão Pública democrática e Mercosul: Participação do empresariado e dos trabalhadores**. 2006. Disponível em: <www.mercociudades.org>. Acesso em: 20/09/2008.