

RELAÇÕES BILATERAIS BRASIL-ARGENTINA, INTEGRAÇÃO REGIONAL E A EMERGÊNCIA DA PARADIPLOMACIA – PROCESSOS QUE SOMAM

Gustavo Brechesi Servilha (USP)
gustavo.servilha@usp.br

Resumo: Após a retomada democrática no final dos anos 80, o Brasil passou a aproximar-se mais de seus vizinhos, especialmente no Cone Sul. As relações bilaterais com a Argentina levaram ao desenvolvimento de importantes acordos desde os governos Sarney-Alfonsín, que culminaram anos mais tarde no MERCOSUL. Ao mesmo tempo, Municípios brasileiros, usando sua autonomia outorgada pela Constituição de 1988, em um contexto de globalização de crescentes fluxos e redes internacionais, aumentaram sua atitude em direção a uma maior participação ao exterior. Uma abordagem metodológica qualitativa permitiu relacionar o processo integrador Brasil-Argentina com a atuação paradiplomática de municípios brasileiros e concluir que um transbordamento das relações entre Estados para o nível local permitiu diversos movimentos de acordos locais de cooperação e o adensamento da integração regional.

Palavras-chaves: Relações bilaterais. Integração regional. Paradiplomacia. Rede de cidades.

Abstract: After the democratic recovery in the late 80's, Brazil began to move closer to their neighbors, especially in the Southern Cone. The bilateral relations with Argentina led to the development of important agreements since the Alfonsín-Sarney, culminating years later in MERCOSUR. At the same time, Brazilian Municipalities, using their autonomy granted by the Constitution of 1988, in a context of globalization and international flows and networks, increased their attitude toward greater involvement abroad. A qualitative approach was developed to relate the integration process with Brazil-Argentina and para-diplomatic activities of municipalities in order to conclude that a spillover of relations between states to the local level allowed various movements of local cooperation agreements and consolidation of regional integration.

Keywords: Bilateral relations. Regional integration. Para-diplomacy. Cities network.

Introdução

O processo político de integração regional pode ir além do controle dos Estados nacionais envolvidos. O movimento de globalização, destacado na década de 1990, levou diversos atores a se engajarem cada vez mais em redes e fluxos internacionais, sejam eles indivíduos, empresas, e governos. Após a retomada democrática no final dos anos 80, em um movimento de renovação de credenciais para uma participação positiva no sistema internacional, segundo Gelson Fonseca Jr (1998), pós-regime militar, o Brasil passou a se aproximar mais de seus vizinhos, especialmente no Cone Sul. Destacaram-se nesse período as relações com a Argentina, que resultou na assinatura de importantes acordos, desde os governos Sarney-Alfonsín, culminando, anos mais tarde, no MERCOSUL.

Ao mesmo tempo, municípios brasileiros, usando sua autonomia constitucional, lograda após a constituição de 1988, almejando captação de recursos, atração de

investimentos e aumento da visibilidade municipal, aumentaram sua atitude em direção a uma maior participação internacional. Chegaram a ser constituídas em alguns governos locais assessorias ou pastas relacionadas a relações internacionais, bem como redes internacionais de governos locais.

O objetivo deste artigo é relacionar, por meio da literatura e estudos afins, as relações bilaterais Brasil-Argentina e a atuação paradiplomática de municípios brasileiros e sua contribuição no processo de integração. Para tanto, buscou-se uma breve retomada histórica sobre a aproximação Brasil-Argentina nas últimas décadas, seguida de uma elucidação, no contexto teórico e brasileiro, sobre o fenômeno da paradiplomacia e o comportamento das cidades, até o surgimento das Mercocidades. Por fim, o artigo apresenta como o processo de integração Brasil-Argentina contribuiu para a participação internacional no âmbito sul-sul de municípios brasileiros.

1. A aproximação Brasil-Argentina

Na análise histórica das Relações internacionais brasileiras, as relações bilaterais com seus vizinhos do subcontinente sulamericano são relativamente recentes. O Brasil, desde a época do Barão de Rio Branco, buscava relações especiais com os Estados Unidos, potência emergente no início do século XX, que apoiaram o país, por exemplo, nas negociações de limites com os países vizinhos, em uma “aliança não escrita”. Com o tempo, essa busca por relações especiais com o país do Norte não agradou muitos compatriotas (nacionalistas) e estrangeiros, os quais passaram a ver o país, em especial em meados do século passado, como sub-imperialista.

Em meados do século, o tema da diversificação de parcerias passou a ganhar força no Itamaraty, ao passo que a vertente de relações especiais com os norte-americanos passou a ser questionada. Este movimento, mesmo no regime militar, não foi rompido, apesar de alguns retrocessos iniciais, em especial no governo Castelo Branco. No governo Geisel foi desenvolvida a Política Externa “Pragmatismo Responsável e Ecumênico”, com a retomada de contatos com os países do chamado “terceiro-mundo”, os quais incluíam América Latina. Destacam, nesse processo, o *Tratado de Cooperação Amazônico*, de 1978, que englobam os países da Região norte do Subcontinente, a construção de Itaipu e as negociações com o Paraguai.

Com a Argentina, o Brasil logrou os maiores sucessos de aproximação e integração. Historicamente, ambos os países possuem diversos marcos de rivalidade e desconfiança, com início na disputa pelo controle da navegação do rio da Prata desde o período colonial; disputas

fronteiriças, como na região das Palmas; rivalidades econômicas, dado o apogeu especialmente Portenho no final do século XIX (*Generación de los Ochenta* - 1880) e seu declínio ao longo do século XX e o processo inverso ocorrido no Brasil (ideia *Brasil Potência*, década de 1970); rivalidades políticas, em especial no Cone Sul, pelos diferentes posicionamentos em política externa. Exemplo disso ocorreu na II Guerra Mundial, quando o Brasil aliou-se aos Estados Unidos e participou no esforço de Guerra e a Argentina se manteve neutra até 1945 e tinha preferências comerciais e políticas de aproximação com a Inglaterra; e o conflito Itaipu-Corpus, devido à instalação de hidrelétricas por ambos no curso do Rio Paraná.

Com a retomada do período democrático, em um movimento de política externa de “renovação de credenciais”, as relações com os países vizinhos se intensificam. Na década de 1980, em especial nos governos Sarney e Alfonsín, o relacionamento se tornou prioritário e mais intenso. Foram fechados acordos na área comercial, como a *Declaração de Foz do Iguaçu* de 1985, a Ata de Integração Brasileiro-Argentina, que criou a Comissão de Execução do Programa de Integração Binacional, em 1986. Em 1987, foi lavrado o *Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento*, que estabeleceu um prazo de dez anos para a conformação do espaço econômico comum.

Além do campo comercial, os acordos no campo nuclear confirmaram o compromisso recíproco de cooperação e de maior confiança mútua, dado que este é um tema estratégico por envolver o campo da segurança, consolidado com a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC).

Já nos anos 1990, com duas novas administrações mais comprometidas com uma visão liberal da economia e do mundo – Fernando Collor e Carlos Meném, em um contexto pós-guerra fria, em que vigorava uma visão de economia de escala (quanto mais países integrados, melhor), resolveram acelerar o processo de integração, culminando no consagrado esquema quadrilateral do MERCOSUL, criado pelo *Tratado de Assunção* de 1991. Em 1994, com o *Protocolo de Ouro Preto*, o bloco ganha personalidade jurídica, consolida seu caráter intergovernamental e define sua estrutura institucional.

O Mercosul foi, e ainda é, apesar de sua crise no início dos anos 2000, uma instituição que permite uma aproximação mais consistente entre o Brasil e seus vizinhos, em especial com a Argentina. Ao mesmo tempo, é uma integração que extrapolou o campo comercial, em especial após a crise Argentina de 1999, e que busca abarcar temas novos, como nas áreas sociais, com a criação do Instituto Social do Mercosul, o que causou o transbordamento de suas pretensões iniciais, que visa, entre outras finalidades, aproximar a integração do cidadão.

Ao mesmo tempo em que o Brasil passou a intensificar seu relacionamento com a Argentina e seus vizinhos, como por meio do Mercosul, houve um movimento interno, em especial nos grandes centros urbanos e cidades limítrofes, de participação internacional. Identificada pela literatura recente como paradiplomacia, as cidades passaram a atuar além de seus limites territoriais locais e nacionais, em busca de parcerias, troca experiência, promoção local e comercial e até no processo de integração regional.

2. A Paradiplomacia e o governo brasileiro

No mesmo período que começavam a se intensificar as relações bilaterais Brasil-Argentina, também nos anos 80, de acordo com Aguirre (1999), desenvolveu-se um debate acadêmico sobre novas visões sobre federalismo (*new federalism*), principalmente nos Estados Unidos, sobre a análise do comportamento dos estados federados, principalmente nas relações entre governo federal e governos federados, em questões de política externa. Essa atuação desses entes federados foi denominada por autores, como Panayotis Soldatos como *Paradiplomacia*. Prieto (2004, p. 251) a define como

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

Michelmann e Soldatos (1990) definem como **ações paradiplomáticas** (*paradiplomatic actions*) as iniciativas concretas tomadas pelas unidades subnacionais ou federadas no campo internacional, as quais podem ser classificadas como uma **ação cooperativa ou de suporte** quando iniciativas são coordenadas ou desenvolvidas conjuntamente com o governo central ou federal; ou como uma **ação paralela ou substitutiva**, a qual ocorre quando unidades subnacionais ou federadas realizam ações e relações independentes do governo central ou federal. Neste caso, essa ação pode ser harmônica, que pode envolver ou não um monitoramento do governo central ou federal, ou desarmônica, quando há diferenças de interesse em questão, podendo levar ao conflito as duas esferas e uma possível segmentação da política externa de um país.

Ao analisar os determinantes para a atuação externa das unidades federadas (quadro 1), os autores as dividem em três grupos: as causas domésticas por parte dos atores federados, as causas domésticas por parte do ator federal e as causas externas.

Quadro 1. Causa determinantes para atuação externa.

I - Causas domésticas por parte dos atores federados	Segmentação objetiva	refere-se à existência de heterogeneidades de características geográficas, culturais, linguísticas, religiosas, políticas, históricas etc., que distinguem uma unidade federada de outras. Esta segmentação pode criar conflito de interesses durante a discussão da centralidade da política externa e pode induzir elites de unidades federadas e suas populações a acreditarem em agir de modo mais direto e autônomo nas atividades externas.
	Segmentação perceptiva ou eleitoralismo	este conceito retoma o anterior, porém é produzido pela percepção das diferenças motivadas por pressões eleitorais. A segmentação objetiva ou perceptiva, pode ser motivada, por exemplo, quando as unidades não se sentem devidamente representadas no governo central para defender seus interesses na elaboração de política externa. Assim, estas unidades buscam atuar diretamente no plano externo para atingi-los.
	Crescimento das unidades federadas	o crescimento das instituições, do orçamento e das funções de uma unidade federada faz com que suas elites procurem novos campos de atuação, como na política externa.
	“eu também” (me-tooism):	unidades federadas buscam seguir o exemplo de outras unidades que desempenham alguma atuação internacional na formação de política externa.
II - Causas domésticas por parte do ator federal	Erros e ineficiência federal	há questões como burocracia na participação de unidades federadas, falta de experiência para lidar com esses atores, limitação de recursos etc, que podem estimular atitudes visando uma atuação externa.
	Problemas no ‘processo de construção da nação’	em alguns casos, para melhor defender um interesse nacional em casos que a política externa possui dificuldades, é colocada a necessidade sob o controle subnacional às relações externas de uma determinada questão.
	Institucional ‘gap’	é a ausência de uma instituição federal representando interesses das unidades federadas externamente;
	Incertezas constitucionais	a divisão de competências em questões de política externa pode encorajar unidades federadas a procurar alguma atuação internacional;
	Domesticação de política externa	questões consideradas <i>low politics</i> em política externa de um país pode motivar unidades federadas a terem uma participação na elaboração da política externa federal ou diretamente caso haja competências constitucionais que coincidem com estas <i>politics</i> , a fim de defender os direitos constitucionais e a responder aos novos desafios internacionais debatidos na gama desses <i>low politics</i> .
III - Causas externas	Interdependência	o aumento dos laços entre as sociedades industrializadas tem um profundo impacto nas soberanias dos estados. Nem sempre as fronteiras nacionais podem proteger as unidades federadas da influência externa da economia, de culturas e do desemprego estrutural. Em um contexto global de grande mobilidade de capital, <i>join ventures</i> , articulações econômicas <i>across-the-border</i> , induz algumas unidades a buscarem iniciativas paradiplomáticas a promover diretamente seus distintos interesses, especialmente nos casos que o governo federal não consegue corrigir ou atuar em uma determinada situação, no que pode culminar em ações de suporte ou de substituição (<i>supportive or substitutive action</i>).

	influência e envolvimento com atores externos	atores como instituições internacionais, corporações transnacionais, governos nacionais, subnacionais ou federados de outros países podem contribuir para que um ente federativo se motive a ter alguma atuação externa.
	Interdependência regional	este fator pode ser abordado de duas formas. A primeira reflete fatores “microrregionais” o qual, a partir da proximidade geográfica e demográfica e das afinidades e complementaridades culturais e econômicas, levam a uma cooperação e paradiplomacia transregional ou transfronteiriça como entre duas cidades. O segundo são as interações “macrorregionais”, que ocorre as mesmas interações de complementaridades e interdependência “microrregional”, porém envolvendo regiões maiores e às vezes mais afastadas (como as relações entre a França e Quebec).

Fonte: Michelmann e Soldatos, 1990.

Para controlar e monitorar essa atuação dos entes federados, o governo central (União) passa a reconhecer dois tipos de governos na formação e na harmonização de política externa – o ator federal e o federado. Assim, o ator federal, ao aceitar a participação de atores federados na formação de política externa, busca coordenar e monitorar a elaboração das políticas exteriores de atores federados com o fim de harmonizar as várias ações paradiplomáticas com a sua política externa.

No Brasil, o reconhecimento dessa atuação de atores federados brasileiros foi inevitável e mecanismos de controle e monitoramento precisaram ser criados. Assim, foi criada a *diplomacia federativa*, cuja expressão foi pela primeira vez utilizada pelo chanceler Luiz Felipe Lampreia em uma audiência na Câmara dos Deputados, no dia 5 de abril de 1995. Em seu discurso, o ministro (RODRIGUES, 2004, p. 199) reconheceu que “[os] Estados mesmo os Municípios têm crescentemente uma agenda internacional que se soma à agenda externa da União, responsável em primeira instância pelas relações exteriores do País”.

Lampreia aponta que os atores têm uma ação externa e o Ministério se propõe a criar para um melhor contato entre a União e esses diversos atores:

Essa nova dinâmica da nossa diplomacia requer um esforço permanente de diálogo, de troca de informações e de consultas entre o Executivo federal e as regiões, Estados e Municípios, de forma que haja a maior coordenação e a maior harmonia possível nos diversos níveis do relacionamento internacional do Brasil. Governadores e Prefeitos, membros do Congresso Nacional em representação de um Estado ou de uma região, associações e sindicatos, a imprensa e os meios de comunicação locais têm procurado com intensidade cada vez maior o Itamaraty para tratar de assuntos internacionais de interesse imediato. (RODRIGUES, 2004, p. 199).

A formalização da diplomacia federativa se deu em 9 de junho de 1997, pelo Decreto 2.246/1997, o qual criou a Assessoria de Relações Federativas (ARF), órgão assessor do Ministro das Relações Exteriores.

Na visão de Michelmann e Soldatos (1990), em virtude de o mundo estar em uma era de especialização, de limitados recursos públicos, de interdependência internacional e de melhor eficiência, as relações intergovernamentais entre o ator federal e federado podem enriquecer e aumentar, em certas circunstâncias, a política externa do país. Entretanto, de acordo Rodrigues (2004), a diplomacia federativa não tem demonstrado ao Itamaraty e aos entes federados como uma forma de descentralização de política externa. Ela representa uma abertura ao debate com a sociedade de maneira a aperfeiçoar e a coordenar as ações de organismos públicos fora do âmbito do Ministério. Assim, este conceito não tem demonstrado perda de controle, fragmentação ou segmentação da formulação ou dispersão de esforços na elaboração e na condução da política externa. Com essa prática, para o Itamaraty, o país conseguiria uma ação externa coesa, pelo fato do país agir em uma única voz, ao mesmo tempo coerente com as demandas apresentadas pelo debate com a sociedade.

Isso ocorre, pois, desde a Constituição de 1824, na era do Brasil Império, a história constitucional brasileira confere juridicamente ao Itamaraty (Ministério das Relações Exteriores) o monopólio legal da condução das relações exteriores. A Constituição Brasileira de 1988 inova ao promover os Municípios como entes federados (art.18), ganhando maior autonomia político-administrativa, já que as competências constitucionais dos Municípios brasileiros (art. 30) são amplas e abrangem várias áreas, como saúde, educação, ocupação territorial, entre outros, em caráter local ou em complementação às competências estaduais e federais. Seu papel é, portanto, restrito em atender a política interna. Em matéria de política externa são competências privadas do Presidente da República, o que faz a matéria manter seu caráter centralizador. Em um parecer do Itamaraty, Cachapuz de Medeiros, *apud* PRAZERES (2004, p. 297) afirma que

[...] a ordem constitucional pátria é categórica ao conceder expressamente à União competência para conduzir as relações exteriores. Não faz nenhuma concessão às unidades federadas, sejam Estados, Municípios ou Distrito Federal.

Portanto, de acordo com a classificação de Michelmann e Soldatos, não haveria, nesse contexto, incerteza constitucional ou *Institutional gap* para atuação internacional de entes federados, pois as atribuições para atuação internacional são claras constitucionalmente. Porém, ao analisar o *crescimento das unidades federadas* (dada a maior autonomia e maiores atribuições constitucionais aos Municípios), e a *Interdependência* global e regional, dado o processo de globalização econômica e integração regional (como por meio do Mercosul), houve movimentos de estímulo a uma atuação além das fronteiras locais e regionais.

Apesar das limitações constitucionais, algumas unidades federadas brasileiras não se acomodaram frente às normas. O interesse em atuação no plano externo é crescente por esses atores, desde a redemocratização e a construção da nova federação do país, que concedeu maior autonomia administrativa e jurisdicional a estados e, principalmente, a municípios. Dessa forma, as relações entre cidades se intensificaram.

3. Relações entre cidades e as Redes de Cidades

A cooperação entre duas cidades ou municípios se desenvolve quando há uma identificação e uma posterior aproximação entre duas cidades que identificam mutuamente similaridades e complementaridades em suas realidades geográficas, administrativas, infraestruturas, sociais ou econômicas. No Brasil, os primeiros acordos entre cidades se deram entre o Rio de Janeiro/RJ e Istambul/Turquia (1965) e Kobe/Japão (1969), além de Porto Alegre/RS e Kanazawa/Japão (1967). Na classificação de Soltatos, esses acordos são em geral harmônicos ou de suporte a Política externa, pois não conflitam com diretrizes centrais do governo federal.

O termo *City-to-City Cooperation* (abreviado *C2C*) é um termo muito utilizado pela *World Association of Cities and Local Authorities Coordination* (WACLAC), vinculada ao Programa da ONU sobre Assentamentos Humanos e que cobre todas as possibilidades e formas de relacionamento entre autoridades locais de qualquer nível – municipal ou estadual, de dois ou mais países, por exemplo, os quais colaboram em questões de interesse mútuo.

As relações *C2C* podem ser caracterizadas por seu **aspecto geográfico**, em especial pelas relações Norte-Norte, Norte-Sul e Sul-Sul. As relações Norte-Norte são as mais numerosas e as mais antigas, principalmente na Europa. Lá, as cidades buscam relacionar-se sob o regime de cidades-irmãs, sob o princípio da reciprocidade e do equilíbrio de recursos, com a finalidade de aproximar pessoas, por meio de intercâmbios, para reforçar a paz e a unidade continental europeia.

Já as relações Norte-Sul são geralmente iniciadas pelo Norte, com o intuito de ajuda humanitária e cooperação técnica para o desenvolvimento local. Este é o modelo de cooperação predominante no Brasil, em especial nas regiões Sul e Sudeste, em razão do interesse em desenvolver a cooperação com os países desenvolvidos para aprimorar cada vez mais suas políticas públicas e comerciais.

A cooperação Sul-Sul, por seu turno, é mais recente e mais limitada que os demais tipos de cooperação e, quando desenvolvida entre cidades de mesmo nível de desenvolvimento, operam de maneira similar às relações Norte-Norte, sob os princípios de

reciprocidade, do intercâmbio de pessoas e experiências. É uma cooperação em duas vias, a qual há, por um lado, *know-how* para se ensinar ao parceiro, bem como muito a aprender com países com grau de desenvolvimento parecido.

Quanto à **estrutura da cooperação**, a maioria das relações *C2C* são *one-on-one*, ou seja, são relações de parceria direta ente somente duas cidades, como já abordadas as relações entre cidades-irmãs, as quais buscam cooperar, de modo simbólico e setorial, como em áreas culturais, administrativas, financeiras, sociais, entre outros. A outra forma são as **redes** (*networks*), que podem ser organizações ou associações de cidades. Cada rede possui requisitos para o ingresso e determinam o tipo da discussão que se dará entre as cidades.

De acordo com a WACLAC (2003), os contatos entre as cidades são voluntários (*ad hoc*) e buscam adaptar as experiências obtidas na outra cidade a sua realidade local. Esse processo é facilitado pelas associações de cidades, as quais divulgam estas práticas bem sucedidas (*exchange of 'good' or 'best practices'*), o que estimulam muitas cidades a buscar soluções para seus problemas, observando não somente as experiências desenvolvidas em seu país, mas em outros países. Com essa divulgação, muitas cidades passaram a buscar entrar em contato com outras para saber como elas obtiveram bons resultados em resolver uma determinada questão, o que possibilita também no estabelecimento de intercâmbios *one-on-one*.

Cities submit their experience to these schemes individually, but the processes of dissemination may well bring them into direct contact with other cities which wish to learn from the experience documented and adapt it to their own needs. These ad hoc contacts, which are being increasingly facilitated by the international agencies, may or may not lead to ongoing exchanges and the creation of formal links. But the experience of international exposure which such schemes provide undoubtedly encourages cities to go forward in looking beyond their own boundaries for solutions to their problems (WACLAC, 2003, p.20)

4. As Relações Internacionais na Administração Municipal Brasileira e suas experiências na América Latina.

O fenômeno de participação de municípios internacionalmente é ainda bastante recente entre as cidades brasileiras. De acordo com a Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2009), apenas 30 do total de 5.562 Municípios, até 2010, desenvolveram estruturas (secretarias, assessorias, coordenadorias) de relações internacionais em sua administração. O foco de atuação de cada estrutura depende não somente das características estruturais da cidade (seu perfil social, econômico, produtivo e administrativo), como também do perfil de cada administrador, e sua equipe, responsável por essa estrutura. As estruturas administrativas de

relações internacionais são normalmente pequenas, com poucos funcionários, principalmente com poucos ou sem técnicos permanentes, o que permite desenvolver políticas de acordo com as percepções técnicas, econômicas e político-partidárias de cada administrador. Os riscos disso são o “personalismo”, a descontinuidade de projetos e políticas desenvolvidos em diferentes administrações devido a mudanças administrativas, que pode levar a mudanças de foco de atuação política.

Quando se estende o debate do relacionamento das cidades brasileiras, de suas estruturas de Relações Internacionais, para a América Latina, no desenvolvimento de Cooperação Sul-Sul, verifica-se a importância da autonomia constitucional, da integração regional, por meio do MERCOSUL, e a constituição de redes de cidades como instrumento de aproximação entre os municípios.

A integração sul-americana representou igualmente um vetor de aproximação entre os governos locais no âmbito regional, principalmente nos Municípios localizados na fronteira. Entretanto, é a mudança constitucional em 1988 que trouxe uma nova perspectiva para os Municípios nas suas relações internacionais. A elevação do patamar destes como entes federados autônomos provocou tanto aspirações de maior inserção quanto reivindicações de suposta ilegitimidade em suas iniciativas. (CNM, 2009, p. 18)

De acordo com a Confederação Nacional de Municípios (2009, p. 26),

Quadro 2 – Participação dos Governos locais da América Latina em redes de cidades

Participação dos Governos Locais da América Latina em Redes de Cidades			
Pais	Região	Gov. Locais Incluídos	%
Brasil	Cone Sul	146	18%
Argentina	Cone Sul	138	17%
Peru	América Andina	93	12%
Chile	América Andina	71	9%
México	México	63	8%
Colômbia	América Andina	58	8%
Equador	América Andina	40	5%
Costa Rica	América Central e Caribe	26	3%
Paraguai	Cone Sul	26	3%
El Salvador	América Central e Caribe	24	3%
Bolívia	Cone Sul	22	3%
Nicarágua	América Central e Caribe	19	3%
Uruguai	Cone Sul	18	2%
Venezuela	América Andina	16	2%
Honduras	América Central e Caribe	11	1%
Guatemala	América Central e Caribe	10	1%
Cuba	América Central e Caribe	6	1%
Panamá	América Central e Caribe	6	1%
TOTAL		793	100%

Fonte: Confederação Nacional de Municípios (2009, p. 26).

[n]o quadro acima, percebe-se uma grande concentração de atividades no Cone Sul e na Região Andina, principalmente com Brasil e Argentina no

primeiro – somando cerca de 35% do total – e com o Chile no segundo. Quase a metade das participações em redes internacionais na América Latina se deve ao Cone Sul, por razão de seu número de Municípios, as condições econômicas e o porte populacional da sub-região.

De acordo com Yahn Filho (2011, p. 9),

[...] os interesses das unidades subnacionais, bem como os problemas que a globalização traz a elas, não deixam de coincidir com os interesses do próprio Estado. Afinal, se o Mercosul é representativo dos interesses de seus sócios, também o é dos interesses das unidades federadas e dos atores não-estatais que se encontram em seus territórios.

[...] Assim, não só havendo um "transbordamento" das ações que estavam centralizadas em nível do Estado, no processo de integração, mas também trazendo à tona os interesses de outros atores envolvidos, por meio de instituições intermediárias, tal como ocorre com o caso da Rede Mercocidades.

A Rede Mercocidades é a principal rede de municípios do MERCOSUL e da América do Sul, uma referência destacada no processo de integração regional. Ela foi fundada em 1995 por iniciativa dos principais prefeitos, governadores e intendentess da região para incentivar a participação dos municípios e regiões no processo de integração regional, promover a criação de um ambiente institucional para as cidades no âmbito do MERCOSUL e desenvolver o intercâmbio e a cooperação horizontal entre municípios da região, conforme estipulado em seus estatutos. De acordo com pesquisa desenvolvida por Meneghetti Neto (2005), a rede foi criada por 11 localidades, fundada, durante a primeira Reunião de Cúpula de Cidades do Mercosul, em Assunção (Paraguai). Nessa reunião, estiveram presentes 11 cidades de quatro países: seis cidades do Brasil — Porto Alegre, Florianópolis, Curitiba, Rio de Janeiro, Salvador e Brasília —, três da Argentina — Rosário, Córdoba e La Plata —, uma cidade do Uruguai — Montevideu — e uma cidade do Paraguai — Assunção. A fundação foi também um modo de realizar uma crítica ao processo do Mercosul, especialmente a inclusão das comunidades locais no debate do processo de integração regional, que tinha forte escopo comercial e econômico. De acordo com um de seus entrevistados em sua pesquisa, João Carlos Camargo Ferrer, este entende que objetivo da criação da Rede *foi ocupar um espaço político para debater a integração, trazendo um elemento crítico ao próprio processo de integração* (MENEGHETTI NETO, 2005, p. 109).

Atualmente, a rede conta com 213 cidades associadas de Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Chile, Bolívia e Peru, onde vivem mais de 80 milhões de pessoas . (FCCR, 2010, p. 25).

Ao longo do tempo, a rede Mercocidades cresceu em número de cidades e outros foros surgiram ou direcionaram maior atenção à questão da integração regional. Instituições como o

Conselho dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu e diversas associações nacionais de municípios e regiões passaram a dedicar-se de forma crescente à atuação internacional, especialmente voltada à cooperação com os países vizinhos.

Já na estrutura do próprio MERCOSUL, por pressão da Mercocidades e de diversos governos locais, foi criado o *Foro Consultivo de Municípios, Estados federados, Províncias e Departamentos do Mercosul* (FCCR), por meio da Decisão 41/04 do Conselho Mercado Comum, no marco da Cúpula de Ouro Preto. O FCCR atende a uma antiga demanda e à necessidade de que os governos estaduais e municipais dos Estados membros do Mercosul possam participar das discussões do bloco de forma qualificada e institucionalizada, trazendo suas contribuições e reivindicações.

Além disso, várias iniciativas dos governos locais do MERCOSUL vêm possibilitando o adensamento das relações entre os países vizinhos do Cone Sul e uma série de acordos de cooperação técnica que ampliam o intercâmbio e a interação em diversas áreas.

Um exemplo desse processo, em 2009, foi a Reunião de Prefeitos e Intendentes de Fronteira de Argentina, Brasil e Paraguai, em Ciudad Del Este, Paraguai, que discutiram os principais problemas fronteiriços desses três países. Os principais pontos tratados foram: a ausência de aduanas em determinados pontos da fronteira; a ocorrência de atividades criminosas como o tráfico de drogas e de pessoas; o baixo aproveitamento do potencial turístico das regiões de fronteira, devido à insuficiência de investimentos dos governos nacionais; o descuido e negligência em relação à preservação ambiental; e a baixa participação de autoridades municipais e da sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas que afetam as localidades fronteiriças. Na reunião foi destacado ainda o potencial de desenvolvimento das áreas fronteiriças dos três países, que contam com abundantes riquezas naturais e a existência de uma cultura de integração e solidariedade fronteiriças. (FCCR, 2010).

Fora do ambiente das redes, no entanto, são menores os exemplos de iniciativas diretas entre cidades na América Latina, prevalecendo iniciativas de municípios de grande porte. No geral, prevalecem nesse escopo as relações Norte-Sul. Pode-se destacar, como parceria *one-on-one Sul-Sul* na região a atuação do município de São Paulo, que firmou em junho de 2012, durante a C40 – grupo de países que buscam soluções sustentáveis para as maiores do mundo – uma declaração conjunta com Buenos Aires e a Cidade do México para a troca de experiências sobre sustentabilidade. O objetivo do acordo é intensificar as trocas das cidades para que as metas de cada município possam ser aperfeiçoadas. O convênio visa possibilitar a disponibilização das tecnologias desenvolvidas por cada cidade, a troca de cursos de

capacitação e a colaboração para a obtenção de créditos conjuntos para criar projetos de energia limpa e de transporte sustentável.

5. Dois processos que se unem

Relações bilaterais com os países vizinhos é tema relativamente recente na agenda brasileira, que historicamente buscou relações especiais com a potência hegemônica do continente. Este investimento diplomático causou desconfiança de seus vizinhos, e certo afastamento. Com o retorno da democracia na década de 1980, e a tendência de diversificação de parcerias que se desenvolvera desde a década de 1960, o Brasil passa a estabelecer relações mais intensas com a América do sul, em especial com a Argentina, cujo adensamento de relações culminou na criação do Mercosul, na década de 1990.

A atuação de entes federados, como os municípios, internacionalmente levou o próprio Itamaraty a reconhecer a existência desse movimento, levando-o a criar uma estrutura específica para trabalhar relações federativas. Ao mesmo tempo, alguns municípios chegaram a constituir, em suas estruturas burocráticas, órgãos que tratam exclusivamente de relações internacionais. Por meio delas, de modo direto ou por redes de Cidades, os Municípios se relacionam, trocam experiências e buscam soluções para desafios locais.

Ao observar o processo de relações exteriores de Municípios brasileiros na América do Sul, destaca-se a importância da Rede de Mercocidades. Esta rede tem por base o Mercosul, o qual foi resultado da aproximação estratégica bilateral entre Brasil-Argentina da década de 1980 entre Sarney-Alfonsín. Com a intensificação das relações entre estes países, seja política e econômica, sua maior institucionalização e adesão de novos membros (Paraguai, Uruguai, Chile, Peru e recentemente a Venezuela), os entes subnacionais desejaram participar do bloco, por sentirem influenciados pelas decisões lá tomadas e por possuírem interesses para serem considerados junto a Cúpula. Ele se uniram e criaram instituições, como a Mercocidades e, posteriormente, a FCCR. Estas iniciativas promoveram maior intercâmbio e incentivaram Prefeituras a participarem internacionalmente, o que foi um dos incentivos para a criação das estruturas de Relações Internacionais em suas administrações. De acordo com Yahn Filho (2011, p. 11),

[n]o caso do Mercosul, a Rede Mercocidades é resultado de um "transbordamento" funcional do processo de integração para os municípios e os atores a eles vinculados, que, por meio de uma governança multinível, levam ao nível supranacional a atualização dos interesses comuns, obtidos nas suas relações horizontais.

Houve, portanto, de modo inequívoco, um transbordamento das relações Brasil-Argentina que permitiu diversos movimentos de acordos regionais e locais de cooperação e fomento a institucionalização.

Considerações finais

Como ainda é recente o foco de intensificação das relações entre seus vizinhos, bem como a existência de órgãos de relações internacionais em Municípios, que ganharam maior impulso na década de 1990, há uma perspectiva positiva em relação ao adensamento de relações entre Municípios brasileiros e latino-americanos para os próximos anos e décadas.

À medida que se adensam as relações na região, com o aumento da institucionalização das relações entre os países, como por meio a UNASUL, estimulam diversos atores a participar do debate, como os municípios, tal como ocorreu no Mercosul.

Mesmo com todas as limitações legais e constitucionais, por sofrerem com as decisões do Estado internacionalmente, o transbordamento das decisões internacionais entre estados acaba sendo inevitável, bem como, assim, o desenvolvimento da paradiplomacia para o atendimento de interesses locais nesses acordos.

Referências

AGUIRRE, Añaki. (1999) Making sense of Paradiplomacy? A intertextual enquiry about a concept in search of a definition". *In*: ALDECOA, Francisco e KEATING, Michael(ed.) **Paradiplomacy in action: th foreign relations of subnational governments**. Londres: Frank Cass.

ALDECOA, Francisco e KEATING, Michael. (1999) **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**. Londres: Frank Cass.

CERVO, A. Luiz e BUENO, Clodoaldo. (2002) **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS – CNM. (2009) **Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil**. Brasília: Confederação Nacional dos Municípios. Publicado em [http://www.cnm.org.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=497] Disponibilidade: 19/01/2014.

_____. **As Áreas Internacionais dos Municípios Brasileiros: Observatório da Cooperação Descentralizada – Etapa 1**. (2011) Brasília: Confederação Nacional dos Municípios. Publicado em [http://www.cnm.org.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=494] Disponibilidade: 19/01/2014.

DUCHACEK, Ivo D. (1990) “Perforated Sovereignties: toward a typology of new actors in international relations”. *In*: MICHELMANN, Hans J. e SOLDATOS, Panayotis (ed.)

Federalism and International relations: the role of subnational units. Oxford: Clarendon Press.

FONSECA JR., Gelson(1998) **A legitimidade e outras questões internacionais.** São Paulo: Paz e Terra.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL – FCCR. Revista. Dezembro, 2010. Publicado em [<http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/publicacoes-1/revista-fccr>]. Disponibilidade em: 18/01/2014

JAKOBSEN, Kjeld A (2004) Municípios e Relações Internacionais. **Paz e Terra - Revista Política Externa**, 13 (2).

KEATING, Michael. (1999) Regions and International Affairs: Motives, opportunities and strategies. *In*: ALDECOA, Francisco e KEATING, Michael (ed.) **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments.** Londres: Frank Cass.

KINCAID, John. (1990) Constituent diplomacy in federal polities and the nation-state: conflict and co-operation. *In*: MICHELMANN, Hans J. e SOLDATOS, Panayotis (ed.) **Federalism and International relations: the role of subnational units.** Oxford: Clarendon Press.

LESSA, José V.S. (2002) **A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não-centrais.** Brasília: IRBr/MRE.

KARINA L. P. e MARIANO, Marcelo P. (2005) Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas *In*: VIGEVANI, Tullo e WANDERLEY, Luiz E. (ed.) **Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul.** São Paulo: EDUC/UNESP/Fapesp.

MENEGHETTI NETO, Alfredo (2005) **Redes de cidades: cooperação, estratégias de desenvolvimento, limitações constitucionais e divergências — o caso da Rede Mercocidades.** Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser.

MICHELMANN, Hans J. e SOLDATOS, Panayotis. (1990) **Federalism and International relations: the role of subnational units.** Oxford: Clarendon Press.

PRAZERES, Tatiana Lacerda (2004) Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional. *In*: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz E. et al. (ed.) **A dimensão subnacional e as relações internacionais.** São Paulo: EDUC.

RODRIGUES, Gilberto M. A. (2004) **Política externa federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios brasileiros.** Tese de Doutorado em Ciências Sociais (Relações Internacionais), apresentada à Faculdade de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

SOARES, Guido F.S. (2004) **Curso de Direito Internacional Público**, vol.1. São Paulo: Ed. Atlas.

VIGEVANI, Tullo, WANDERLEY, Luiz E. et al. (2004) **A dimensão subnacional e as relações internacionais.** São Paulo: Educ/Unesp/Edusc.

_____ (2005) **Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul.** São Paulo: EDUC/UNESP/Fapesp.

WACLAC e UN-Habitat. (2003) **Partnership for local capacity development: building on the experiences of City-to-City Cooperation.** Nairobi, maio. Publicado em

[<http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=1187>] Disponibilidade: 19/01/2013.

YAHN FILHO, Armando Gallo (2011) “Mercocidades e governança multinível no processo de integração regional sulamericano”. *In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011, São Paulo*. Associação Brasileira de Relações Internacionais e Instituto de Relações Internacionais. Publicado em

[http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000100029&lng=en&nrm=abn] Disponibilidade: 18/01/2014