

PARADIPLOMACIA SUBNACIONAL

Estudos de Casos na América do Sul

ELÓI MARTINS SENHORAS
ELISEU GABRIEL
MARCOS ANTÔNIO FÁVARO MARTINS
(organizadores)

2022

PARADIPLOMACIA SUBNACIONAL

Estudos de Casos na América do Sul

PARADIPLOMACIA SUBNACIONAL

Estudos de Casos na América do Sul

ELÓI MARTINS SENHORAS
ELISEU GABRIEL
MARCOS ANTÔNIO FÁVARO MARTINS
(organizadores)

BOA VISTA/RR
2022

Editora IOLE

Todos os direitos reservados.
A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei n. 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.



EXPEDIENTE

Revisão
Elói Martins Senhoras
Francisleile Lima Nascimento

Capa
Abinadabe Pascoal dos Santos
Elói Martins Senhoras

Projeto Gráfico e Diagramação
Elói Martins Senhoras
Maria Sharlyany Marques Ramos

Conselho Editorial
Abigail Pascoal dos Santos
Charles Pennaforte
Claudete de Castro Silva Vitte
Elói Martins Senhoras
Fabiano de Araújo Moreira
Julio Burdman
Marcos Antônio Fávaro Martins
Rozane Pereira Ignácio
Patrícia Nasser de Carvalho
Simone Rodrigues Batista Mendes
Vitor Stuart Gabriel de Pieri

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO (CIP)

Se5 SENHORAS, Elói Martins; GABRIEL, Eliseu; MARTINS, Marcos Antônio Fávaro (organizadores).

Paradiplomacia Subnacional: Estudos de Casos na América do Sul. Boa Vista: Editora IOLE, 2022, 195 p.

Série: Relações Internacionais. Organizador: Elói Martins Senhoras.

ISBN: 978-65-996305-8-3

1 - Mercocidades. 2 - Municípios. 3 - Paradiplomacia. 4 - Relações Internacionais.
I - Título. II - Senhoras, Elói Martins. III - Paradiplomacia. IV - Série

CDD – 327

A exatidão das informações, conceitos e opiniões é de exclusiva responsabilidade dos autores.



EDITORIAL

A editora IOLE tem o objetivo de divulgar a produção de trabalhos intelectuais que tenham qualidade e relevância social, científica ou didática em distintas áreas do conhecimento e direcionadas para um amplo público de leitores com diferentes interesses.

As publicações da editora IOLE têm o intuito de trazerem contribuições para o avanço da reflexão e da *práxis* em diferentes áreas do pensamento e para a consolidação de uma comunidade de autores comprometida com a pluralidade do pensamento e com uma crescente institucionalização dos debates.

O conteúdo produzido e divulgado neste livro é de inteira responsabilidade dos autores em termos de forma, correção e confiabilidade, não representando discurso oficial da editora IOLE, a qual é responsável exclusivamente pela editoração, publicação e divulgação da obra.

Concebido para ser um material com alta capilarização para seu potencial público leitor, o presente livro da editora IOLE é publicado nos formatos impresso e eletrônico a fim de propiciar a democratização do conhecimento por meio do livre acesso e divulgação das obras.

Prof. Dr. Elói Martins Senhoras

(Editor Chefe)

Copyright © Editora IOLE
2022

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO | 09

CAPÍTULO 1 |
Mercocidades e a Paradiplomacia Subnacional na América do Sul 13

CAPÍTULO 2 |
Paradiplomacia da rede de Mercocidades no contexto de 30 anos do Mercosul 45

CAPÍTULO 3 |
Análise paradiplomática nos casos de Curitiba, Rafaela e Sunchales 67

CAPÍTULO 4 |
Do local ao global: desafios à inserção internacional do município de Dourados 99

CAPÍTULO 5 |
Paradiplomacia no Tocantins: Aspectos teóricos e práticos 129

CAPÍTULO 6 |
Paradiplomacia e governança turística na fronteira Uruguai/Brasil 153

SOBRE OS AUTORES | 185

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

O fenômeno da paradiplomacia subnacional trata-se de uma categoria específica de ações internacionais realizadas por um conjunto de atores estatais não centrais, ou propriamente entes estatais subnacionais, tais como Estados Províncias, Departamentos e Cidades.

Tomando como referência a presente temática, este livro, intitulado "Paradiplomacia Subnacional: Estudos de Casos na América do Sul" tem como objetivo subsidiar importantes discussões relacionadas ao *policymaking* internacional das cidades na projeção de ações internacionais.

Estruturada em sete capítulos, esta obra trata-se de um trabalho coletivo orquestrado pela colaboração de um conjunto de 14 pesquisadoras e pesquisadores com diferentes expertises e formações acadêmicas, oriundos de instituições de ensino superior brasileiras, públicas e privadas, das macrorregiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Norte.

Por meio deste conjunto diversificado de olhares presentes nestes 6 capítulos que versam sobre temáticas teóricas e empíricas sobre a realidade sulamericana, em especial da rede paradiplomática das Mercocidades, a obra compila uma série de experiências de paradiplomacia subnacional de interesse não apenas acadêmico, mas também para a formação da agenda das políticas públicas das cidades.

Partindo de um olhar multidisciplinar, esta obra foi desenvolvida com base no princípio do pluralismo teórico e metodológico, propiciando um elevado grau de discricionaridade aos autores para desenvolverem suas pesquisas de modo independente e comprometido para a construção de novas informações e conhecimentos.

Por um lado, o recorte teórico de estruturação das pesquisas deste livro é fundamentado por um conjunto diferenciado de debates em cada capítulo, demonstrando assim, como resultado global, a existência de um paradigma eclético de fundamentos teóricos e conceituais que reflete um pluralismo teórico.

Por outro lado, o recorte metodológico desta obra é caracterizado pela natureza exploratória, descritiva e explicativa quanto aos fins e pela adoção da abordagem qualitativa quanto aos meios, fundamentando-se pelo uso convergente do método dedutivo, partindo de marcos de abstração histórica-teórica-legal até se chegar à análise empírica de fatos e estudos de casos.

Em nome de todos os pesquisadoras e pesquisadores envolvidos neste livro, comprometidos com o desenvolvimento científico dos estudos sobre a paradiplomacia subnacional, convidamos você leitor(a) para explorar conosco, nesta instigante temática, toda a riqueza empírica da realidade sul-americana, pois urge a necessidade de avançarmos com análises mais abertas ao debate e à pluralidade teórico-metodológica.

Excelente leitura!

Elói Martins Senhoras

Eliseu Gabriel

Marcos Antônio Fávaro Martins

(organizadores)

CAPÍTULO 1

Mercocidades e a
Paradiplomacia Subnacional na América do Sul

MERCOCIDADES E A PARADIPLOMACIA SUBNACIONAL NA AMÉRICA DO SUL

Elói Martins Senhoras

Fabiano de Araújo Moreira

Claudete de Castro Silva Vitte

A compressão espaço-temporal das relações humanas e as abrangentes e profundas transformações implementadas no mundo real e rapidamente emergidas no mundo eletrônico e virtual, acabaram repercutindo na redefinição dos comportamentos e das ações diante de um contexto de novas interdependências, novos fluxos e de novas redes de poder entre atores diplomáticos e paradiplomáticos.

Partindo desta temática, este capítulo tem como objetivo de estudo geográfico a problemática sul-americana da proliferação de redes paradiplomáticas no âmbito subnacional do Mercosul através da extroversão direta de municípios, Estados e províncias nas relações internacionais, razão pela qual é dado um foco para rede internacionalista identificada como *Mercocidades*.

Com esse estudo pretende-se contribuir para uma melhor compreensão do significado da paradiplomacia subnacional das Mercocidades como processo reticular de inserção no sistema internacional globalizado, o qual é reflexivo por tendências pendulares relacionadas às próprias dinâmicas de integração e fragmentação regional na América do Sul.

O presente estudo parte de um recorte teórico-conceitual de paradiplomacia e de redes a fim de propiciar um estudo exploratório, descritivo e explicativo sobre as Mercocidades que é construído por

meio de uma abordagem qualitativa que se caracteriza pelo uso metodológico da revisão bibliográfica e documental, e, da análise hermenêutica, respectivamente para levantar e analisar os dados.

Por um lado, o conceito de paradiplomacia pode ser compreendido um fenômeno com diferentes graus de descentralidade e com crescente repercussão nas relações internacionais em função da pluralidade de atores, instituições e organizações com extroversão internacional em função de ações que visam promover interesses ou resolver problemas específicos sem a intervenção dos governos centrais.

Em contraposição à dinâmica de centralização da política externa dos Estados Nacionais, coordenada pela ação diplomática das Chancelarias e dos Ministérios de Relações Exteriores, a feudalização das relações internacionais, com base na ação paradiplomática, se caracteriza pelo surgimento paralelo e concorrente de uma série de atuações internacionalizadas por parte de determinados atores, instituições ou organizações.

> Diferentemente das atividades diplomáticas que se caracterizam por rotinas próprias de uma ampla política pública de natureza externa dinamizada formalmente por um corpo diplomático e informalmente pela crescente participação de chefes de Estado, as atividades paradiplomáticas são específicas e oportunistas, ligadas, normalmente, aos interesses de determinados *stakeholders* da sociedade civil e do setor privado (SENHORAS, 2013, p. 02).

A paradiplomacia não se trata de um fenômeno novo, mas antes se caracteriza como uma força profunda de longa duração, a qual tem sido objeto de uma recente onda de estudos em função da identificação de uma suposta crise estatal, o que oportunizou novos

olhares sobre as ações de projeção internacional de poder por parte de atores relativamente descentralizados, as quais concorrem paralelamente aos interesses da diplomacia, tanto, em relação aos objetivos, quanto aos efeitos.

Reflexivo aos contextos de abertura dos Estados Nacionais propiciados por ondas ou tendências internacionais de liberalização política e econômica, o fenômeno paradiplomático adquiriu escala e escopo em função da massa crítica de atores, instituições e organismos que se mobilizaram na construção de recursos ou de conhecimentos, habilidade e atitudes funcionais para suas ações de internacionalização.

Em função da assertividade e da flexibilidade do fenômeno paradiplomático, seus objetivos para a resolução de problemas ou de busca de interesses específicos representam uma ação descentralizada de poder no contexto internacional a partir de um esforço que que se sedimenta e se cristaliza ao longo, representando assim uma quebra do monopólio do poder das relações inter-estatais do clássico sistema westfaliano.

Por outro lado, a noção de rede tem sido avaliada de uma maneira plural por diferentes interpretações que envolvem desde a compreensão de uma representação espacial até a identificação de um conjunto articulado de atores. As redes podem ser interpretadas pela imagem de uma teia que estruturalmente é composta por *nós* que representam espaços fixos ou atores e que estão conectados por um conjunto de *linhas* que correspondem aos espaços de fluxos e aos laços entre os atores.

Apesar da ausência de uma visão única ou consensual, observa-se nas interpretações sobre as redes que uma característica geralmente comum é presença de uma fluidez reticular que pode ser embasada em uma conexão de espaços ou de atores. Pensar a sociedade de redes é atentar para a polissemia de diferentes

perspectivas dinâmicas conectadas entre espaços e atores que dão o suporte real à circulação e a comunicação, uma vez que as redes são variáveis relacionais de meios e fins às articulações espaciais e sociais (CASTELLS, 1999).

Neste sentido, o estudo das redes tem grande importância como ferramenta para análise e compreensão da dinâmica relacional entre espaços e entre atores, pois elas são ao mesmo tempo um híbrido de *artefatos técnicos,* que são implantados em determinados espaços com a função de exercer um poder de conexão, e de *relações entre atores*, que articulam artefatos técnicos segundo determinados objetivos específicos.

Independentemente dos *graus de formalização* ou dos *padrões de relacionamento* vertical ou horizontal, as redes de atores representam uma resposta eficaz a situações complexas e de grande incerteza pois elas promovem uma oportunidade para a troca de conhecimento e cooperação entre seus participantes (DÉTRIE, 1999).

A existência de uma rede de cidades é um caso concreto de uma instituição formada com o objetivo de fomentar uma conexão cooperativa de ação nacional ou internacional, dando oportunidade para que as cidades desenvolvam políticas paradiplomáticas conjuntas, uma vez que existem vantagens entre as cidades participantes à medida que se cria um ambiente onde todas elas usufruem de benefícios em termos de trocas de informações e projetos (CAPELLO, 2000).

Sob uma perspectiva da articulação nacional, a formação de redes de cidades tem sido assentada em objetivos de desenvolvimento econômico local ou regional por meio de consórcios lineares que ampliam suas escalas de atuação. Sob uma perspectiva da articulação internacional, a formação de redes de cidades tem sido o resultado de processos de negociação entre pares

com ou sem contigüidade espacial com o objetivo de cooperação em projetos, trocas de experiências e maior acesso a fontes de financiamento.

Quadro 1 - Formatos das redes de cidades

Redes Lineares de Cidades	Formadas por consórcios de cidades com contiguidade espacial e mesma especialização ou vocação produtiva buscam a criação de externalidades e sinergias centradas na cooperação.
Redes Transversais de Cidades	Formadas por consórcios políticos ou econômicos de cidades com capacitações diferenciadas buscam a complementaridade por meio da especialização ou divisão de funções.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em: D'Auria (2001).

Tomando como referencial o papel das redes na construção de uma geografia da paradiplomacia subnacional na América do Sul e no bloco regional do Mercosul ampliado, o presente capítulo está estruturado por meio de uma discussão subdividida em quatro temas, os quais versão, respectivamente sobre: a) as transformações escalares e a geografia das redes de cidades; b) o caráter reticular da paradiplomacia das cidades; c) os impactos da integração regional do Mercosul sobre a formação de redes de cidades; e, d) as relações de paradiplomacia subnacional da rede de Mercocidades.

TRANSFORMAÇÕES ESCALARES E A GEOGRAFIA DAS REDES DE CIDADES

A despeito dos processos de produção e reprodução do *espaço global* terem sido importantes problematizações recentes

dos estudos geográficos, as teorias convencionais mantêm uma visão cartesiana do espaço mundial que é estadocêntrica, hierarquizada e *locus* dos fenômenos políticos, econômicos e culturais por meio de uma representação moderna generalista que permanece como marco separador das unidades territoriais e como baliza de diferenciação entre o *espaço nacional* e o *espaço internacional* (ASHLEY, 1987).

O abrupto salto qualitativo da escala nacional para a escala internacional tem sido realizado eficientemente pelas teorias geográficas convencionais por meio do uso do *Estado territorial* enquanto conceito que articula, pelo princípio da soberania, a diferenciação entre "dentro e fora". A eficiência do Estado territorial enquanto artifício teórico respondeu a uma formação histórica socioespacial de expansão do capitalismo entre o século XV e século XX, mas é, em princípio, incapaz de sustentar uma análise plausível das transformações históricas em qualquer contexto (WALKER, 1993).

Em um período em que as fronteiras têm se tornado mais porosas e fluidas diante da multi-territorialidade de uma série de processos econômicos, sociais, culturais e mesmo políticos, o princípio da soberania e das práticas associadas às tradicionais funções e natureza do Estado vêm sofrendo crescentes questionamentos e repercutem sobre a escala internacional.

Se, por um lado, algumas vertentes teóricas têm relativizado a importância da soberania estatal como princípio regulador do sistema internacional, por outro lado, outros estudos vêm defendendo que a proliferação de atores e espaços internacionais é sinal de que a transformação da soberania estatal está mais relacionada com a negociação da interdependência e de novos espaços do que com a preservação da autonomia estatal.

Em um contexto de crescente relevância de novas práticas espaciais no âmbito internacional e de novos atores na transformação

do capitalismo mundial, o estudo geográfico adquire lugar estratégico para repensar uma teoria espacial nas relações internacionais por meio de novas categorias analíticas.

O crescente processo de integração da economia mundial conhecido na atual fase capitalista como globalização têm engendrado mudanças sistêmicas, transformando suas características tradicionais e criando novas determinações espaciais e escalas de poder.

A aceleração do tempo histórico e as abrangentes e profundas transformações verificadas no sistema capitalista em escala mundial acarretam no aumento da complexidade espacial devido às novas interdependências entre atores e territórios que redefinem fluxos e redes de poder.

Neste contexto de interação de novos atores no sistema internacional em que o Estado-Nação perde exclusividade, a despeito de manter sua importância central, observa-se a valorização de novas escalas geográficas supranacionais e subnacionais como campos de poder nas relações internacionais.

De um lado, o processo de abertura das fronteiras nacionais, naturalizado na proliferação de esquemas regionais de integração ou blocos regionais econômicos e políticos, engendrou o desenvolvimento de uma escala supranacional intermediária entre escala nacional e a escala global conhecida como *transregional*, que nasce de uma evolução complementar à escala multilateral para abertura internacional (SENHORAS; VITTE, 2007).

De outro lado, a dinâmica da globalização e a adoção de reformas de Estado com viés descentralizador e de encolhimento das funções do governo nacional em vários países apontaram para a ampliação das *escalas subnacionais* e o fortalecimento do espaço direcionador do desenvolvimento dos governos locais e regionais

sob formatos reticulares públicos e privados de caráter nacional e transnacional.

Como as novas realidades trazidas pela globalização estimulam novos modelos territoriais flexíveis e maleáveis, as escalas subnacionais tornaram-se mais complexas ao serem nós de cadeias transterritoriais de relações e transações nacionais e internacionais.

Neste contexto, as cidades têm crescentemente se inter-relacionado com outros pares, transcendendo a direção dos governos nacionais, para estabelecer contatos com cidades de outros países segundo diferentes formas de cooperação internacional que muitas vezes estão relacionadas à construção dos espaços multilateral e transregional.

Conforme Rodrigues (2004), o poder descentralizado das esferas subnacionais passa crescentemente a ter uma inserção internacional nos *fóruns multilaterais* [conferências da ONU como a Rio 92 (Agenda 21) e a Habitat 96 (Agenda Habitat)] e nos *fóruns regionais* [Comitê das Regiões na União Europeia (1992) e Foro Consultivo de Municípios, Províncias, Estados Federados e Departamentos do Mercosul (2004)], o que desencadeou um fortalecimento da articulação reticular das mesmas e de uma lógica relacional própria de uma escala global de cidades.

Há um espaço multilateral e transregional no plano das relações internacionais em que as cidades buscam a formação de redes entre pares para usufruir as vantagens decorrentes de maior aporte de capitais, turistas, consumidores, facilidades urbanas, novas tecnologias, lazer e cultura.

A inserção explícita de cidades nas relações internacionais por meio de redes ou negociações diretas com organismos multilaterais ou regionais, empresas transnacionais e outras cidades

ou regiões vem gerando transformações significativas sob o ponto de vista da autonomia econômica e política das localidades.

Este fenômeno de ação internacional de cidades tem criado espaços reticulares de cooperação que transcendem às formas geográficas clássicas de divisão político-administrativa e de continuidade territorial.

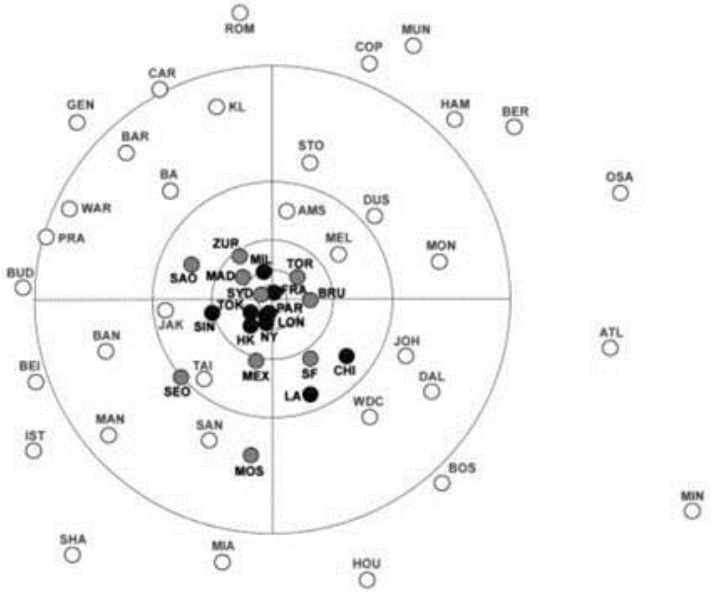
Diante do avanço das tecnologias de informação e comunicação que tem proporcionado uma destruição da geografia tradicional de maneira funcional à criação de uma geografia virtual ou reticular, existe uma redefinição clara dos clássicos mapas geoeconômicos e políticos mundiais em função da construção de uma significativa *escala global de cidades* que pode ser medida pelo grau de conexão (TAYLOR *et al.*, 2001).

A nova geoespacialidade do poder pode ser apreendida neste momento histórico do sistema internacional, não somente por meio de uma geometrização do espaço mundial entre Estados hierarquizados em suas relações econômicas e políticas, mas também por meio de uma ótica microcentrada no poder difuso de cidades que reticularmente se articulam segundo formatos lineares e transversais entre si e com outros atores econômicos e políticos.

O atual momento histórico de integração do sistema mundial, antes de ser um processo de feudalização e simplificação das relações internacionais conforme propõe Ohmae (1996)[1], é um período de complexificação escalar, que desvela *forças centrípetas* e *centrífugas* de construção do poder e de novas escalas híbridas.

[1] Segundo Ohmae (1996), o avanço do processo de globalização se processa por um jogo de soma-zero, onde o Estado Nação sai enfraquecido em detrimento do fortalecimento de atores locais e regionais públicos e privados, de tal maneira que o motor do progresso residiria portanto nas economias regionais chamadas por ele como "Estados-regiões".

Figura 1 - Interdependência hierarquizada na escala global de cidades



Grau de conexão mundial		*Exemplos*
Cidades Alfa	+++	Chicago (CH), Frankfurt (FRA), Hong Kong (HK), Londres (LON), Los Angeles (LA), Milão (MIL), Nova Iorque (NY), Paris (PAR), Cingapura (SIN), Tóquio (TOK).
Cidades Beta	++	Bruxelas (BRU), Madri (MAD), México (MEX), Moscou (MOS), São Francisco (SF), **São Paulo (SÃO)**, Seul (SEO), Sidney (SYD), Toronto (TOR), Zurique (ZUR).
Cidades Gama	+	Amsterdã (AMS), Atlanta (ATL), Bangcoc (BAN), Barcelona (BAR), Beijing (BEI), Berlim (BER), Boston (BOS), Budapeste (BUD), **Buenos Aires (BA)**, **Caracas (CAR)**, Copenhagen (COP), Dallas (DAL), Dusserdorf (DUS), Genebra (GEN), Hamburgo (HAM), Istambul (IST), Jacarta (JAK), Johannesburg (JOH), Kuala Lumpur (KL), Manila (MAN), Melbourne (MEL), Miami (MIA), Mineapolis (MIN), Montreal (MON), Munique (MUN), Osaka (OSA), Praga (PRA), **Rio de Janeiro (RIO)**, Roma (ROM), **Santiago (SAN)**, Shanghai (SHA), Estocolmo (STO), Taipei (TAI), Washington (WDC), Warsaw (WAR).

Fonte: Elaboração própria. Baseada em: Taylor et al. (2001).

A dinâmica que impulsiona o sistema capitalista internacional perpassa por processos centrípetos de macrocentralização de poder em Estados Nacionais e em Regiões Transnacionais como a União Européia *vis-à-vis* processos microcentrífugos de descentralização em redes difusas de cidades e empresas.

Velhas dinâmicas e novas dinâmicas multirecortam o espaço internacional e reforçam o caráter transescalar da acumulação do sistema capitalista por meio de várias escalas fluidas que crescentemente são interdependentes e se auto-reforçam em razão das redes conectivas estabelecidas.

O CARÁTER RETICULAR DA PARADIPLOMACIA DAS CIDADES

A condução das relações exteriores de um país passa pelas mãos de um ator central do Estado, que é o Ministério de Relações Exteriores, mas sem dúvida não se restringe a ele, uma vez que existe uma pluralidade de outros atores que influenciam no resultado final das políticas internacionalistas por meio de ações paralelas.

As novas formas de ação internacional de novos atores devem analisadas com cautela em relação ao impacto sobre a política externa *lato sensu*, sempre levando em consideração o seu potencial positivo e negativo, enquanto *paradiplomacia,* ou a intenção separatista, enquanto *protodiplomacia* (PRADO, 2007).

A despeito de qualquer conceito sobre o fenômeno paradiplomático *a priori*, observa-se que existe uma convergência estrutural de arquitetura que permite estudá-lo de uma maneira uniforme, enquanto ponte para o estabelecimento de políticas descentralizadas de cooperação no formato de redes internacionais.

O objetivo das redes paradiplomáticas é adensar o poder que está descentralizado no espaço público ou privado por meio de um esforço de cooperação que se sedimenta e se cristaliza ao longo de determinadas trajetórias históricas em estruturas maior de poder, pressão e relacionamento nas relações internacionais.

As redes de paradiplomacia ao buscarem acompanhar e responder de maneira articulada, flexível, rápida e eficiente às questões advindas de um mundo em constante transformação adquirem significância enquanto fenômeno de repercussão nas relações internacionais pois quebra o monopólio das relações inter-estatais do clássico sistema westphaliano de poder[2].

Neste cenário, a extroversão de cidades no sistema internacional é reflexo de um crescente processo de integração e interdependência dos Estados Nacionais em um mundo globalizado que se mostra recortado por múltiplas redes de paradiplomacia que transcorrem em paralelo à ação dos órgãos centrais de governo como chancelarias ou ministérios de relações exteriores, gerando efeitos *positivos* ou *negativos* nas políticas exteriores (PARKER, 2004).

Os processos regionais e multilaterais de caráter internacional e as reformas nacionais de caráter neoliberal podem ser interpretados como responsáveis pela proliferação de *estratégias nacionais de desenvolvimento local e regional* e de *estratégias de ação internacional*, acabando por reafirmar e valorizar a própria identidade das cidades.

[2] A emergência do princípio da territorialidade moderno originado com o Tratado de Westphalia (1648) tem sido o marco basilar dos estudos políticos e geográficos pois representou um marco de mudança na configuração do espaço na transição do feudalismo para o capitalismo ao delimitar na esfera da soberania do Estado territorial a contenção entre o espaço subnacional e o espaço internacional (SENHORAS, 2008).

Quadro 2 - Formatos de paradiplomacia reticular

Paradiplomacia Subnacional	O termo paradiplomacia subnacional representa um marco conceitual importante para compreender a ação paralela em âmbito internacional de governos locais e regionais através do estabelecimento de contatos permanentes ou não com atores correspondentes em outros países e com entidades públicas ou privadas estrangeiras.
Paradiplomacia Empresarial	A paradiplomacia corporativa refere-se à atuação internacional de empresas revestida por um conjunto de orientações, princípios e práticas estratégicas. Como até a década de 1950, a ação de empresas transnacionais estava fortemente associada à diplomacia estatal, foi somente a partir das décadas de 1960 e 1970 que surge a paradiplomacia corporativa, quando as empresas transnacionais passaram a se apresentar com maior autonomia no sistema internacional.
Paradiplomacia Epistêmica	As ações internacionalistas de movimentos sócio-político-ambientais, grupos científicos ou de organizações sindicais e não governamentais são exemplos de paradiplomacia epistêmica que ocorrem em paralelo e de forma independente com as atividades dos Ministérios de Relações Exteriores, tendo muitas vezes uma escala multilateral de ação.
Paradiplomacia Eclesiástica	A paradiplomacia eclesiástica está relacionada à expansão internacional da religião com base em dois formatos reticulares, respectivamente, de internacionalização primária, com a mobilidade de missionários para outros países, e, de internacionalização secundária, com o estabelecimento organizacional de Igrejas e templos, bem como a difusão de novas redes eclesiásticas dos próprios pontos do exterior rumo a outros países
Paradiplomacia Ministerial	Em algumas conjunturas específicas na história de muitos países observa-se que alguns ministérios influenciaram ou ainda persistem influenciando na definição da política exterior, desde os casos dos ministérios de comércio e indústria até os ministérios militares, ao rivalizarem com os Ministérios de Relações Exteriores e ao desenvolverem suas próprias linhas de ação exterior de natureza paradiplomática, abrindo um espaço oportunista a um processo de ruptura da unidade de ação exterior do Estado.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em: Senhoras (2012).

No caso das esferas subnacionais de governo, a tendência crescente de formação de redes internacionais com ação paradiplomática pode ser reflexo de *influências políticas* de regiões e cidades que buscam independência ou maior autonomia em relação aos governos centrais, ou ainda, de *influências econômicas* advindas do atual estágio de desenvolvimento do capitalismo atual, que busca sua funcionalidade na ampliação do capital por meio de redes associativas com objetivos relacionados ao desenvolvimento econômico local.

Com destaque neste cenário, as cidades vêm desenvolvendo a construção de vínculos cooperativos com contrapartes estrangeiras transfronteiriças e não transfronteiriças por meio de redes institucionais que objetivam apoiar as estratégias desenvolvimento local e trocar de experiências na implementação de políticas públicas a partir de uma agenda de convênios de cooperação acadêmica, empresarial e comercial.

Como a maioria das cidades participam de mais de uma rede paradiplomática e como as redes têm convênios entre si, surge uma espacialidade criada pelo emaranhado de conexões no sistema internacional que tem sido chamada de *spaghetti bowl* porque demonstra como a imagem do espaço mundial se torna complexa e multirecortada por várias redes que se articulam nas relações internacionais.

IMPACTOS DA INTEGRAÇÃO REGIONAL DO MERCOSUL SOBRE A FORMAÇÃO DE REDES DE CIDADES

O Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul) resultado de um aprofundamento nas relações de Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai é um projeto de integração subregional orientado pelo

conceito de regionalismo aberto, que veio a marcar, na América do Sul, o fim de regimes militares, em um contexto de crise do paradigma leste-oeste - que dividiu o mundo entre Estados Unidos e União Soviética - bem como, a emergência de um cenário internacional globalizado e sob a supremacia econômico-militar norte americana.

A trajetória de desenvolvimento institucional do bloco do Mercosul tem sido decisiva na construção regional de um ambiente que estimula as cidades a exprimirem seus objetivos e demandas no processo de integração regional, atuando ativamente e de maneira mais independente que no passado em relação ao governo nacional.

A integração regional do Mercosul, ao ser aprofundada ao longo de sua existência por fatores econômicos e políticos, mobilizou diferentes grupos de interesse existentes, sendo que diversos atores não se limitaram apenas a respeitar os acordos feitos entre os governos, eles vieram a buscar também formas de melhor intervir e participar das negociações, de maneira a dinamizar ainda mais a integração ao incluírem novas temáticas, como foi o caso da rede de Mercocidades.

Os processos de *spillover* ou transbordamento de uma série de encadeamentos de um *núcleo duro* de ações nacionais (políticas e econômicas) para *setores marginais*(esferas subnacionais de governo) em relação à temática principal da integração regional teve como conseqüência o surgimento de articulação reticular entre cidades, intendências, províncias e estados dentro do próprio bojo de institucionalização do Mercosul.

O conceito funcionalista de *spillover* neste processo é basilar, pois reconhece o papel do Estado Nacional nas relações internacionais, sugerindo que a consolidação dos processos de integração depende da participação e dos interesses de atores sociais, políticos e econômicos de caráter subnacional.

Sob a perspectiva das redes de cidades, o conceito de *spillover* no caso do Mercosul supõe a existência de um núcleo funcional com capacidade autônoma de provocar estímulos na integração regional, incorporando ao longo do tempo novos atores subnacionais e setores relevantes. Este fenômeno ocorre quando políticos e elites locais percebem que a integração pode produzir mais benefícios do que sacrifícios, e tentam por isso influenciar suas instituições centrais por meio de redes paradiplomáticas a incluírem outros setores importantes que estão marginais à discussão.

Neste contexto, o adensamento do número de cidades pertencentes à rede de Mercocidades pode ser interpretado, em primeiro lugar, como um *efeito derivado* do descontentamento da estrutura institucional de poder na integração do Mercosul, que centraliza as decisões aos representantes do governo nacional de cada Estado-Membro e impossibilita um espaço mais amplo de atuação dos governos locais; e, em segundo lugar, como um *efeito propulsor* de novas articulações entre os governos nacionais e os governos locais por meio da consolidação de um *foro consultivo subnacional* reconhecido pela estrutura do Mercosul e da formação de *fundos regionais* derivados do recém criado parlamento do Mercosul.

Em primeiro lugar, a importância do Foro Consultivo de Municípios, Estados, Províncias e Departamentos do Mercosul[3] reside no reconhecimento feito pelos governos nacionais

[3] Durante a Cúpula do Mercosul realizada na cidade do Rio de Janeiro em janeiro de 2007 foi instalado o Foro Consultivo de Municípios, Estados, Províncias e Departamentos do Mercosul que havia sido criado em 2004, com o compromisso de consolidar o bloco por meio da cooperação entre autoridades nacionais e locais, fortalecer e concretizar a agenda do Mercosul e privilegiar o relacionamento do Foro com os demais órgãos da integração, tais como o recém-criado Parlamento do Mercosul e o Foro Consultivo Econômico e Social. Foram estabelecidos cinco eixos de atuação estratégica do Foro: 1) Integração regional e cooperação descentralizada; 2) direitos de cidadania; 3) políticas sociais públicas; 4) desenvolvimento sustentável; 5) infraestrutura econômica (RODRIGUES; SILVA, 2007).

dos países-membros do Mercosul de que os governos subnacionais da Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela têm legitimidade formular recomendações no processo de integração sul-americano que os afeta diretamente ou indiretamente.

A institucionalização deste órgão é fruto direto das redes de paradiplomacia subnacional desenvolvidas fortemente por Estados, Províncias, Municípios e Intendências há mais de duas década através das ações das redes de Mercocidades e da Zona de Integração do Centro Oeste da América do Sul (ZICOSUR).

Em segundo lugar, a importância da estruturação de uma rede de articulação de cidades paralela às negociações nacionais de integração regional possibilita repensar a integração enquanto um fenômeno horizontal que se assenta sobre a materialidade das localidades e por isso influenciou na recente formação de *fundos regionais* com o estabelecimento do parlamento do Mercosul.

Neste contexto, destaca-se que a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) no quadro de institucionalização supranacional do parlamento do Mercosul, ao destinar recursos aos países membros como forma de se diminuir as assimetrias e desigualdades regionais econômicas e sociais, pode estimular o transbordamento de repercussões paradiplomáticas maiores ainda por parte dos municípios de fronteira e da própria rede de Mercocidades no sentido de garantir recursos para o desenvolvimento de infraestrutura econômica e social, tal como acontecera na Europa, com um representativo crescimento das redes de paradiplomacia subnacional frente a formação e transferência de fundos regionais.

Estes fatos corroboram para o entendimento de que a integração foi paulatinamente incorporada na vida doméstica dos países sul-americanos por meio de uma série de efeitos de transbordamento que foram criados, com o envolvimento crescente

de atores importantes, como foi o caso das redes de cidades, que introduziram as suas temáticas de discussão dentro do processo de integração segundo efeitos derivados e propulsores ao longo do tempo.

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 novo na América do Sul, existe um caráter inovador na tendência crescente das cidades participarem ativamente na arena internacional, o qual é evidenciado pela atuação por meio de redes, sendo pendularmente reflexivo às agendas de integração regional, com dinâmicas de sístoles e diástoles.

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*

europeias[4] 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 Europeia.

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 se tornou 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 que tem por finalidade ser horizontal e orgânica, muito embora tenha pouco evoluído neste sentido.

[4] "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 europeias 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 Europeia" (MENEGHETTI NETO, 2005, p. 78).

Quadro 3 - Organograma das Mercocidades



Assembleia Geral dos Sócios	Órgão máximo da rede que tem como participantes os chefes de governo das cidades associadas. As reuniões ordinárias da Assembleia Geral acontecem anualmente e definem a composição do conselho e a sede da secretaria executiva.
Conselho de Mercocidades	É o órgão administrativo da rede cuja competência é elaborar as assembleias gerais, manifestar os objetivos da rede e o posicionamento dela sobre o processo de integração regional, acompanhar o desenvolvimento das unidades temáticas e manter a disseminação das informações sobre as atividades da rede aos sócios.
Comissão Diretiva	É um órgão que funciona como apoio à Secretaria Executiva da Mercocidades nos trabalhos de coordenação da Rede. Seu objetivo é o de fortalecer a administração da Secretaria Executiva.
Secretaria Executiva	Representante oficial da instituição Mercocidades tem como responsabilidades: a) formular documentos, acompanhar os trabalhos e divulgação destes pela rede; e b) convocar e presidir as reuniões da Assembleia Geral e do Conselho.
Secretaria Técnica Permanente	É um órgão subordinado à Secretaria Executiva, criado em 2001, sendo responsável por auxiliá-la assegurando que os registros das atividades da Rede sejam realizados como também auxiliar no processo de integração entre as municipalidades.
Unidades Temáticas	São mecanismos de formulação e desenvolvimento de propostas e projetos de cooperação entre as cidades visando divulgação de experiências bem sucedidas e concretização dos objetivos da rede. As unidades temáticas são: 1) autonomia, gestão e participação; 2) ciência, tecnologia e capacitação; 3) comunicação, 4) cooperação internacional; 5) cultura; 6) desenvolvimento econômico e local; 7) economia social e solidária; 9) fomento de negócios; 9) educação; 10) gênero; l1) meio ambiente e desenvolvimento sustentável; 12) planejamento estratégico e áreas metropolitanas; 13) turismo; 14) segurança cidadã; 15) direitos humanos; 16) integração fronteiriça; 17) desenvolvimento social; 18) desenvolvimento urbano; 19) Discapacidade e inclusão; 20) juventudes; e, 21) esportes.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em: Mercociudades (2021).

O espaço reticular das Mercocidades tem sido construido 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 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)[5].

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 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 Mercosul[6], demonstrando que a existência de estruturas

[5] 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; NAHUEL, 2007).

[6] 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.

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 ideias 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

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 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, 2008).

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)[7] e *interesses restritos* ou *subnacionais* (questões econômicas e de cooperação em políticas públicas com caráter cultural, científico, ambiental e social)[8].

A coordenação de interesses amplos e restritos dentro de uma lógica funcional à otimização da política externa passa por marcos

[7] 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-diplomatico, econômico-comercial-financeiro e estratégico-militar).

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

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; KEATING, 2000).

No processo de formulação da política externa, a paradiplomacia das cidades nas relaciones 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; 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.

REFERÊNCIAS

ALDEDCOA, 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 Fomerco**. Aracaju: FOMERCO, 2007.

ASHLEY, R. "The geopolitics of geopolitical space: Toward a Critical Social Theory of International Politics". **Alternatives**, n. XII, 1987.

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**, vol. 37, n. 11, 2000.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**, vol. 1. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1999.

D'AURIA, A. J. "City networks and sustainability: the role of knowledge and of cultural heritage". **International Journal of Sustainability in Higher Education**, vol. 2, n. 1, 2001.

DÉTRIE, J. P. **Strategor**: politique générale de éntreprise. Paris: Dunod, 1999.

LEONARDO, G.; NAHUEL, O. C. "La red Mercociudades: Una oportunidad para las ciudades venezolanas". **Provincia**, n. 8, Julio-Diciembre, 2007.

MENEGHETTI NETO, **A. Redes de Cidades**: Cooperação, Estratégias de Desenvolvimento, Limitações Constitucionais e Divergências: O Caso da Rede Mercocidades. Porto Alegre: FEE, 2005.

MERCOCIUDADES. **Portal Eletrônico Mercociudades** [2021]. Disponível em: <www.mercociudades.net>. Acesso em: 03/12/2021.

MORAES, M. "A ciência como rede de atores: ressonâncias filosóficas". **História, Ciências, Saúde - Manguinhos**, vol. 11, n. 2, 2004.

OHMAE, K. **O fim do Estado Nação**. A Ascenção das economias regionais. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

PARKER, C. "La paradiplomacia de las regiones en tiempos de globalización". **El Mostrador** [2004]. Disponível em: <www.elmostrador.cl>. Acesso em: 13/03/2008.

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.

RODRIGUES, G. M. A. **Política Externa Federativa**: análise de ações internacionais de Estados e Municípios Brasileiros (Tese de Doutorado em Ciências Sociais). São Paulo: PUC-SP, 2004.

RODRIGUES, G. M. A.; SILVA, A. C. L. "Paz e Segurança Internacional: Estados, Municípios e o Mercosul". **Cenário Internacional**, fevereiro, 2008.

SENHORAS, E. M. **Estruturas de gestão estratégica da inovação em universidades brasileiras**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2012.

SENHORAS, E. M. "Múltiplas Camadas das Relações Internacionais entre a Diplomacia e a Paradiplomacia". **Revista Intellector**, vol. 9, n. 18, 2013.

SENHORAS, E. M.; VITTE, C. C. S. "A Escala do Regionalismo Transnacional sob Construção". **Memorias del XI Encuentro de Geógrafos de América Latina**. Bogotá: UNAL, 2007.

SENHORAS, E. M. **Regionalismo Transnacional e Integração Física na América do Sul**: Um Estudo sobre a Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Sulamericana (Dissertação de Mestrado em Geografia). Campinas: UNICAMP/FAPESP, 2008.

SIQUEIRA, M. T. A "Paradiplomacia como Alternativa para o Desenvolvimento Regional". **Cenário Internacional**, janeiro, 2008. Disponível em: <cenariointernacional.com.br>. Acesso em: 10/10/2019.

STEGER, U. **Corporate Diplomacy** – the strategy for a volatile, fragmented business environment. West Sussex: John Wiley & Sons, 2003.

TAYLOR, P. J. *et* al. "A new mapping of the world for the new millennium". **The Geographical Journal**, vol. 167, n. 3, September, 2001.

WALKER, R. B. J. **Inside/outside** – International Relations as Political Theory. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

VIGEVANI, T. *et* al. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: UNESP, 2004.

VIGEVANI, T.; Wanderley, L. E. **Governos subnacionais e sociedade civil**: integração regional e Mercosul. São Paulo: UNESP, 2005.

CAPÍTULO 2

Paradiplomacia da rede de
Mercocidades no contexto de 30 anos do Mercosul

PARADIPLOMACIA DA REDE DE MERCOCIDADES NO CONTEXTO DE 30 ANOS DO MERCOSUL

Joséli Fiorin Gomes

Em 26 de março de 2021, completaram-se 30 anos da assinatura do Tratado de Assunção (MERCOSUL, 1991), documento que estabeleceu a constituição do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Estruturado no cenário do "novo regionalismo" (HETTNE; SÖDERBAUM, 1998), ateve-se à representação, com poder decisório, apenas aos Estados (MERCOSUL, 1994).

Em 11 de novembro de 2021, a seu turno, celebram-se os 26 anos da Rede Mercocidades. A Rede foi fundada, em 1995, por representantes de governos locais dos países partes do MERCOSUL, com a finalidade inicial de impulsionar o reconhecimento da participação municipal na estrutura do processo de integração, devido à percepção de que este teria reflexos transformadores inevitáveis para as relações entre as cidades. (MERCOCIUDADES, 1995).

Diante disso, o presente trabalho visa a examinar, no marco dos 26 anos de Mercocidades e dos 30 anos de MERCOSUL, por meio de pesquisa documental e bibliográfica, em abordagem indutiva, a inserção das cidades na integração regional mercosulina, para perquirir qual o papel reconhecido, em sua estrutura institucional, aos governos locais neste período. Visa-se, face a isso, a traçar um balanço de sua atuação, projetando desafios e oportunidades futuras.

Para tanto, a primeira seção deste capítulo abordará as cidades como atores da integração regional mercosulina, a partir do caso específico dos 26 anos da Rede Mercocidades. A partir disso,

passa-se ao exame, na segunda seção, das relações entre cidades, representadas pela Rede, e o MERCOSUL, analisando a criação de espaços institucionais para sua participação neste, para traçar balanço sobre a questão e projetar perspectivas futuras. É o que segue.

OS 26 ANOS DE REDE MERCOCIDADES: AS CIDADES NA INTEGRAÇÃO REGIONAL

Diante do crescimento da urbanização em todo o mundo, os governos locais intensificaram sua participação nas relações internacionais, em busca de alternativas para obtenção de mais recursos e qualificação da gestão, empenhando-se em ações que têm sido categorizadas pelo termo paradiplomacia (CORNAGO, 2013; CORNAGO, 2004; JUNQUEIRA, 2017). Ao se inserirem nas relações internacionais, consequentemente a sua participação também atinge a integração regional.

No cenário contemporâneo das relações internacionais, a integração regional é parte relevante das agendas de política externa de diferentes países. Na América do Sul, em 30 anos, passou por significativa ampliação de temas, estabelecendo uma agenda "multidimensional" (SALLES, 2020). Em face disso, a paradiplomacia regional pode gerar elementos favoráveis à integração, ampliando o alinhamento de interesses, traduzindo "sinergias transfronteiriças" (MALLMANN; CLEMENTE, 2016).

Neste panorama, insere-se a Rede Mercocidades, que se destaca por incluir em seu escopo o pleito pela representação municipal junto ao referido processo de integração regional (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR; PRADO, MIKLOS, 2010). Estabelecida há 26 anos (MERCOCIUDADES, 1995;

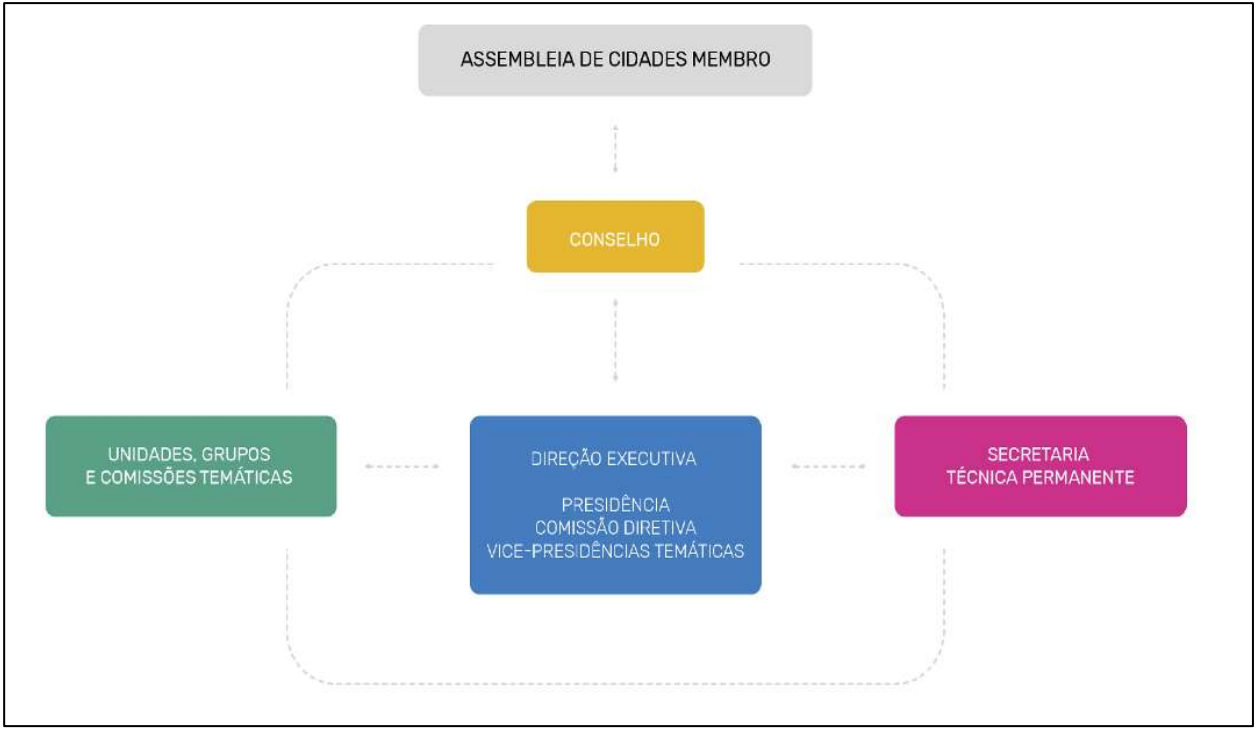
DECLARACIÓN DE ASUNCIÓN, 1995), reúne, hoje, 358 municípios de 10 países sul-americanos, 2 Estados federados brasileiros (Minas Gerais e São Paulo) e 1 província do Equador (Tungurahua). (MERCOCIUDADES, 2020; 2020a).

Apresenta por visão "potenciar a identidade e a integração regional para assegurar o desenvolvimento das cidades e o bem-estar em América do Sul" (MERCOCIUDADES, 2020). Tem como principais objetivos: a) melhorar a qualidade de vida nas cidades; b) legitimar sua representação institucional; c) incidir nas agendas nacionais, regionais e mundiais; d) criar políticas conjuntas entre cidades e estimular o intercâmbio de experiências. (MERCOCIUDADES, 2020).

Para alcançar estes e outros objetivos estatutários, a Rede apresenta estrutura com diversas instâncias, que se alterou ao longo de sua existência. Segundo o estatuto vigente, de 2015, compõe-se pelos seguintes órgãos, descritos na figura 1 (MERCOCIUDADES, 2020c).

No que se refere à sua agenda de atuação, a Rede age por meio de Unidades Temáticas (UTs), as quais, de iniciais 9 áreas definidas em 1995, hoje somam 15, quais sejam: Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Autonomia, Gestão e Participação; Cooperação Internacional; Cultura; Desenvolvimento Econômico Local; Economia Social e Solidária; Desenvolvimento Social; Desenvolvimento Urbano; Educação; Gênero e Município; Integração Fronteiriça; Juventudes; Planificação Estratégica e Áreas Metropolitanas; Segurança Cidadã e Turismo. Há, ainda, Grupos de Trabalho (GTs) e Comissões: Grupo de Comunicação; Grupo em Cultura do Esporte, Atividade Física e Recreação; Comissão de Fomento de Negócios; Comissão de Direitos Humanos e Migrações; Grupo de Deficiência e Inclusão. (MERCOCIUDADES, 2020d).

Figura 1 - Organograma da Estrutura Institucional de Mercocidades



Fonte: MERCOCIDADES (2020).

A Rede é financiada por quotas anuais pagas pelas cidades membros e colaboradores, proporcionais às densidades populacionais (MERCOCIUDADES, 2020a), bem como por renda provinda de suas atividades e outras contribuições de entidades públicas e privadas, nacionais e internacionais. Desde sua instalação, há uma crônica dificuldade de pagamento das quotas pelas cidades associadas, tendo a adimplência oscilado, nestes 25 anos, de 16 quotas pagas, dentre 33 cidades membros, nos 3 primeiros anos de funcionamento, para apenas 21 quotas pagas, num universo de 353 membros, até novembro de 2020. (MERCOCIUDADES, 2020e). Assim, percebe-se que a Rede contou com uma clara expansão em termos de membresias, e, paradoxalmente, um decréscimo no percentual de adimplência, apresentando-se subfinanciada.

Mesmo com esta grave dificuldade orçamentária, é possível perceber que as diversas instâncias da Rede têm realizado muito com poucos recursos. Além de contar com expansão de membros, a Rede ampliou sua agenda, como se pode depreender do acréscimo de áreas temáticas das UTs, GTs e Comissões, bem como do estabelecimento de um programa próprio de cooperação sul-sul (MERCOCIUDADES, 2020f; 2020g), capacitações técnicas regionais periódicas, campanha sobre abordagem local de migrações transnacionais, envolvimento com a localização da agenda de desenvolvimento sustentável da ONU, organização de plataforma sobre medidas de combate à pandemia de Covid-19, entre outras ações realizadas (MERCOCIUDADES, 2020f; 2020g; 2020h; 2019; 2020i; 2020k).

Além disso, alargaram-se os espaços internacionais, regionais e domésticos em que a Rede estabeleceu relações e influência. Nesses 26 anos de atuação, agregou colaboração e parceria de diversos organismos internacionais intergovernamentais, outras redes internacionais e domésticas de cidades, organizações internacionais regionais e entidades empresariais (MERCOCIUDADES, 2020j). Ganhou importantes espaços

institucionais de representação, como a co-gestão, junto da Federação de Cidades, Municípios e Associações de Governos Locais (FLACMA), da Coordenação Latino-americana de Autoridades Locais (CORDIAL), seção latino-americana da associação mundial Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) (CGLU, 2020). É membro da Força-Tarefa de Governos Locais e Regionais, mecanismo de coordenação da CGLU, que participa do Foro Político de Alto Nível das Nações Unidas (FORÇA-TAREFA DE GOVERNOS LOCAIS E REGIONAIS; CGLU, 2020). E, a Rede contribuiu, de forma direta, para a criação de espaços institucionais de representação municipal junto ao MERCOSUL, questão que será abordada na segunda seção do trabalho.

Diante disso, a constituição, construção e sustentabilidade temporal de Mercocidades, segundo Calvento e Rolandi (2015, p. 335), manifestaram espaço regional de fortalecimento do papel internacional dos governos locais, reforçando seu caráter de associação política horizontal (CHASQUETTI, 2006, p. 14). Com isso, segundo Zarza (2006, p. 284), inseriu-se na integração mercosulina como organização municipalista autônoma, com visão própria sobre o processo de integração, trazendo análise peculiar de sua conjuntura. Assim, para a autora, Mercocidades apresenta elevado nível de coerência e continuidade das principais ideias e posturas assumidas, tendo esta solidez contribuído para sua manutenção, nesses 25 anos, como a iniciativa regional de integração mais exitosa entre cidades sul-americanas (ZARZA, 2006, p. 284) Portanto, imprimiu uma visão diferente da integração regional, voltada ao respeito à diversidade e à cidadania transfronteiriça participativa (MERCOCIUDADES, 2020).

Nesse viés, é preciso compreender o papel da Rede junto ao MERCOSUL, pela sua direta contribuição à representação institucional subnacional na estrutura da organização, abordando criticamente o desempenho desta instância, projetando perspectivas vindouras. É o que se analisa a seguir.

A ADORMECIDA REPRESENTAÇÃO INSTITUCIONAL DAS CIDADES NO MERCOSUL: PERSPECTIVAS FUTURAS PARA A REDE MERCOCIDADES

Ao completar 30 anos de existência, o MERCOSUL, ao passar por variados reveses, têm, em certa medida, cumprido papel estratégico para a inserção internacional dos seus Estados partes, mostrando-se uma organização "resiliente" (KLEME; MENEZES, 2013). Nesse aspecto, pode-se apontar a incorporação da dimensão subnacional à sua estrutura institucional, o que, de início, pareceu um avanço para democratização da integração, ao incluir outros atores no debate (SANTOS, 2010, p. 08). Para tanto, exerceu influência decisiva a Mercocidades, pois a participação dos poderes locais no MERCOSUL está a esta "intimamente relacionada" (SANTOS, 2010, p. 08).

Como examinou-se na seção anterior, um dos escopos que fundamentou a criação de Mercocidades foi a busca por reconhecimento dos governos locais na estrutura mercosulina, almejando-se a co-decisão com os governos centrais nas questões de sua competência (ROMERO, 2004; RODRIGUES; KLEINMAN, 2007). Ao estabelecer a sua Secretaria Técnica Permanente, a sede foi situada no Edifício MERCOSUR, em Montevideo, Uruguai, mesmo local em que está a Secretaria do MERCOSUL, o que não foi mera coincidência, já que a localização ajudaria à Rede a vincular suas agendas com as da integração mercosulina (SANTOS, 2010, p. 09). Com isso, a partir da pressão exercida pela Rede, criou-se, pela Resolução n. 90/2000 (MERCOSUL, 2000), do Grupo Mercado Comum (GMC), o primeiro espaço institucional de representação subnacional do MERCOSUL, a Reunião Especializada de Municípios e Intendências (REMI), a qual pode ser compreendida, segundo Kleinman (2010, p. 61), como "uma conquista de

Mercocidades e a concretização de uma de suas principais bandeiras políticas".

Contudo, a REMI "logo mostrou-se um órgão burocrático e pouco propício à construção de uma agenda comum entre governos locais e nacionais" (KLEINMAN, 2010, p. 61), construindo-se consenso dentre os representantes daqueles de que seria preciso alterá-lo. Assim, em 2004, esta demanda se apresentou (SANTOS, 2010, p. 09), gerando a criação, pela Decisão n. 41/2004 (MERCOSUL, 2004), do Conselho Mercado Comum (CMC), do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR), o qual sucedeu à REMI. Aqui, também, a Rede esteve diretamente envolvida no processo, pois este "...foi marcado tanto pela reinvindicação municipalista da Mercocidades quanto pelo empenho dos governos centrais da Argentina e do Brasil em inserir os estados e províncias no Foro" (MEDEIROS; FROIO; SADECK, 2017, p. 143; JUNQUEIRA; MARIANO, 2017, p. 356-357).

O FCCR, que apenas iniciou suas atividades em 2007, foi atrelado ao GMC, segundo organograma institucional do MERCOSUL, de 2012, aparecendo no quadro em cor vermelha da figura 2 (BRASIL; PRESIDÊNCIA PRO TEMPORE MERCOSUL, 2012).

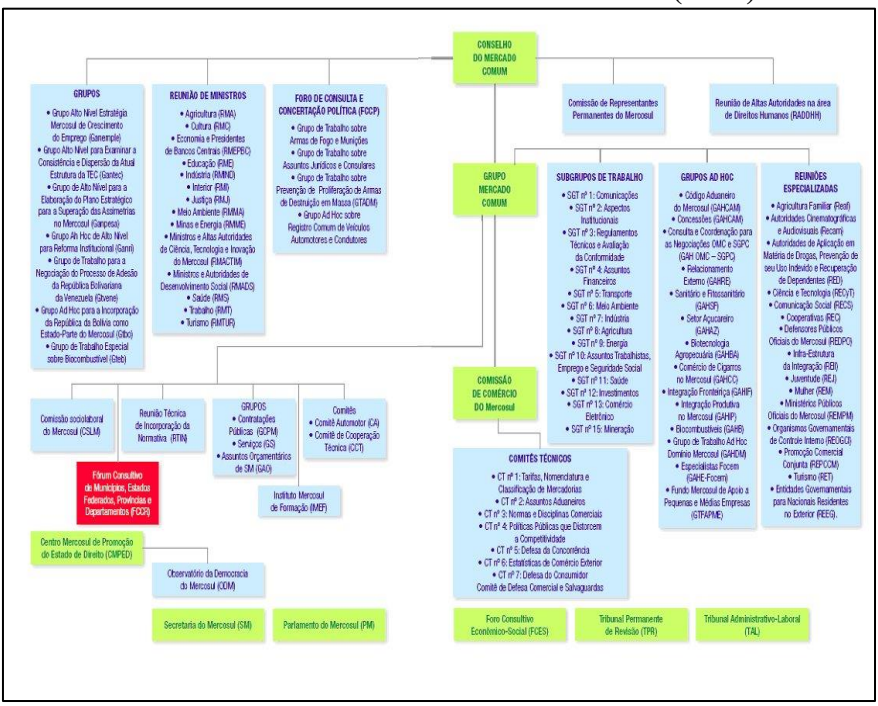
Sua finalidade seria estimular o diálogo e a cooperação entre as autoridades locais, regionais e nacionais, tendo competência para propor medidas de coordenação de políticas para a promoção do bem-estar dos habitantes da região e formular recomendações ao GMC. Para tanto, compôs-se pelo Comitê de Municípios (COMUM), pelo Comitê de Estados Federados, Províncias e Departamentos (CEFPD), e por uma Coordenação Geral, com Coordenadores Nacionais dos Estados partes (MERCOSUL; FCCR, 2014). O COMUM, por disposição transitória do Regimento Interno, seria presidido pela Mercocidades.

Desse modo, foi ali que Mercocidades consolidou diálogo com o MERCOSUL. Por um lado, isto legitima a Rede como ator no processo de integração (DE MATOS; STEFFEN, 2012, p. 37). Por outro, o caráter meramente consultivo deste órgão não assegura que as recomendações enviadas serão adotas pelos órgãos decisórios do MERCOSUL, assim, transformadas em normativa deste, o que dificulta um maior impacto de sua atuação na tomada de decisões mercosulinas. Isso se deve ao fato de que, mesmo com a alteração institucional a lógica intergovernamental, marcada pela centralização política, normativa e orçamentária pelos governos centrais, manteve-se, não havendo qualquer abertura para real participação decisória aos atores subnacionais (JUNQUEIRA; MARIANO, 2017, p. 359).

Ademais, é possível verificar, depois de quase uma década de atividades, em maior parte envidadas pelo COMUM, sob liderança de Mercocidades, um "desaquecimento" (ANDRADE, 2019, p. 40) do FCCR, a partir de 2016, não havendo notícias de novas ações desde 2018.

Em consulta à página oficial do MERCOSUL, não se localizou qualquer informação sobre uma possível extinção do FCCR, não havendo qualquer justificativa documentada para a sua retirada do organograma oficial atual do MERCOSUL. Da mesma forma, na literatura especializada, não se encontrou qualquer menção sobre a atual ausência do FCCR no organograma institucional. Nesse sentido, pela metodologia empregada, não é possível comprovar a extinção do órgão, podendo-se apenas inferir que, pela presumida inatividade dos últimos anos, houve sua retirada do organograma por paralisia institucional. Assim, porque é alvo dos reveses da oscilação dos interesses dos governos centrais na condução da integração, o FCCR parece resultar em espaço de "estagnação subnacional" (JUNQUEIRA; MARIANO, 2017, p. 362), mesmo com os esforços pelo COMUM.

Figura 2 - Organograma da Estrutura Institucional do MERCOSUL (2012)



Fonte: BRASIL; Presidência Pro-Tempore do Mercosul (2012).

Mesmo diante disso, a Presidência da Rede até o final de 2021, exercida pelo município de Tandil (Argentina), no Plano de Trabalho 2020-2021 (MERCOCIUDADES, 2021), definiu como um dos eixos de atuação o aprofundamento da presença da Rede na estrutura institucional mercosulina, propondo traçar agenda de ação com a colaboração de suas vice-presidências temáticas para tanto. Contudo, tendo em vista que a lógica decisória mercosulina não tende a se alterar, ainda mais no presente, com as divergências profundas entre os governos dos Estados partes, parece haver pouca

probabilidade de que a estratégia possa apresentar efetivos resultados.

Há que se seguir tentando promover melhores e mais aprofundadas articulação e coordenação entre os governos subnacionais que a Rede representa e os governos centrais dos Estados partes do MERCOSUL, a fim de que espaços institucionais como o FCCR não sejam mais apenas formalidades em alterações formais no seio da organização de integração regional. Mas, para tanto, é necessária paciência, pois uma mudança de visão e de cultura sobre a condução do processo integracionista e das relações interinstitucionais internas e externas é condição imprescindível, e isto demanda tempo e persistência.

Frente a este cenário, o que parece mais promissor, ao menos no atual contexto de pandemia global e instabilidade regional, em curto e médio prazo, para que a Rede siga promovendo a sua visão própria de integração regional, mais dirigida à consecução real de projetos de cooperação descentralizada, com impactos efetivos nos cotidianos dos habitantes de suas cidades membros, é alargar o investimento, em termos de esforços estratégicos, nas parcerias já existentes com outras organizações internacionais, com instituições não governamentais e privadas, a fim de consolidar e aprofundar seu Programa de Cooperação Sul-Sul, bem como iniciativas como a plataforma atual sobre enfrentamento da pandemia de Covid-19 e a campanha sobre abordagem de migrações transnacionais, entre outros tantos projetos e ações em curso.

Com isso, a Rede apresenta potencial de se tornar um espaço de referência não apenas para discussões de questões urbanas internacionais e regionais, mas de construção de capacidade estatal subnacional. Assim, parece haver maior viabilidade em que a Rede busque consolidar a autonomia que já possui, firmando um lugar próprio nos âmbitos global e regional, desviando a prioridade de sua atuação de seu intento inicial de galgar espaços na institucionalidade

mercosulina, ao menos temporariamente, até que o cenário político se altere, gerando condições mais favoráveis de diálogo com os governos centrais dos Estados partes do MERCOSUL.

Isso não significa que se deva desistir de buscar a almejada co-decisão em assuntos de competência municipal junto à organização, mas que este objetivo seja reposicionado na agenda da Rede, para que não se desperdicem esforços, recursos e tempo em investidas de pouca exequibilidade. Com isso, poderá se fortalecer politicamente para retomar as discussões junto ao MERCOSUL, buscando novas estratégias para construir consensos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante os 30 anos de integração regional promovida pelo MERCOSUL, 26 destes foram marcados pela intensa tentativa de governos locais de obterem reconhecimento e espaço para atuação coordenada com os governos centrais de seus Estados partes, tendo em vista a coerente e robusta atuação da Rede Mercocidades em representá-los junto à organização. Isso se justifica porque, mesmo quando os objetivos e atividades do processo de integração regional centravam-se apenas em aspectos econômico-comerciais, seu impacto para a gestão local era evidente, tendo-se tornado ainda mais perceptível com a consolidação de uma agenda mercosulina multifacetada.

Nesse sentido, percebe-se, pela análise acima realizada, que Mercocidades exerceu e exerce papel fundamental para a inserção regional e internacional dos governos locais de cidades sul-americanas, tendo construído, de modo resiliente diante de tantos obstáculos, interlocução com o MERCOSUL, a fim de demonstrar aos condutores da organização a necessidade de ouvir e coordenar

ações com a gestão subnacional. Porém, a despeito de todos os múltiplos esforços, há impasses ainda insuperáveis, pela pouca (senão inexistente) "permeabilidade" (JUNQUEIRA; MARIANO, 2017, p. 340) da lógica intergovernamental mercosulina.

Face a isso, porque esta conjuntura levou à paralisia do órgão destinado à representação subnacional junto ao MERCOSUL, oportunidades e perspectivas futuras poderiam ser mais bem utilizadas se, no lugar de priorizar o reconhecimento institucional junto à organização para a integração regional, a Rede alterasse o foco de atuação, ao menos momentaneamente, enquanto o cenário político regional não se mostra favorável para ampliar negociações junto aos Estados partes, para consolidar sua vocação global e se afirmar como uma referência, por meio dos diversos programas e ações próprios que já desenvolve, em construção de capacidade estatal subnacional, aprofundando a cooperação internacional descentralizada, apostando na diversificação de parcerias. Isto tem potencial para fortalecer a Rede enquanto ator das relações internacionais, a fim de que, num futuro próximo, em que o cenário político regional se altere, possa dialogar melhor e com mais autoridade com os Estados partes do MERCOSUL, para, então, atingir os resultados almejados em seus 26 anos de existência.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, L. P. **Governos Subnacionais e MERCOSUL**: Um estudo de caso do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) de 2007 a 2018 (Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Relações Internacionais). Uberlândia: UFU, 2019.

BARROS, M. A. **Atuação internacional dos governos subnacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

BRASIL. **Histórico**: O que é o FCCR? Brasília: Presidência Pro-Tempore do Mercosul, 2012. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br>. Acesso em: 31/12/2020.

CALVENTO, M.; ROLANDI, M. L. "Reconfiguración de la Cooperación Sur-Sur en la region latinoamericana y la participación internacional de los actores subnacionales". **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, n. 224, mayo/agosto, 2015.

CHASQUETTI, D. **El Mercosur y las ciudades**: Apuntes para una agenda del Comité de Municipios del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur. Montevideo: Friedrich Ebert Foundation, 2006.

CORNAGO, N. "Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: Dimensions of Conflict and Co-operation". *In*: ALDECOA, F.; KEATING, M. (orgs.). **Paradiplomacy in Action**. Londres: Routledge, 2013.

CORNAGO, N. "O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental". *In*: VIGEVANI, T. *et al*. (orgs.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: UNESP, 2004.

FORÇA-TAREFA GLOBAL DE GOVERNOS LOCAIS E REGIONAIS. "Member Networks of Global Taskforce". **Portal Eletrônico Força-Tarefa Global de Governos Locais e Regionais** [2020]. Disponível em: <https://www.global-taskforce.org>. Acesso em: 28/12/ 2020.

HAFTECK, P. “An Introduction to Decentralized Cooperation: Definitions, Origens, and Conceptual Mapping”. **Public Administration and Development**, n. 4, outubro, 2003.

HETTNE, B.; SODERBAUM, F. “The New Regionalism Approach”. **Politeia**, vol. 17, n. 3, 1998. Disponível em: <https://papers.ssrn.com>. Acesso em: 18/12/2020.

JUNQUEIRA, C. G. B. “Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil”. **BIB**, n. 83, 2017.

JUNQUEIRA, C. G. B.; MARIANO, K. L. P. “‘Estagnação subnacional’ no MERCOSUL? Uma análise institucional das Mercocidades e do FCCR”. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, vol. 6, n.12, julho/dezembro, 2017.

KLEIMAN, A. “Processo de Institucionalização de Mercocidades. Da REMI ao FCCR”. *In*: **MERCOCIDADES**: 15 Años de Mercociudades. Rosario: Aquatint, 2010.

KLEMI, A. M. M.; MENEZES, R. G. “A resiliência do Mercosul: trajetória e lugar do bloco na integração regional”. **Revista do CEAM**, vol. 2, n.2 2013.

MALLMANN, M. I.; CLEMENTE, I. “Transnacionalismo, paradiplomacia e integração regional: o caso do Brasil e Uruguai”. **Civitas**, vol. 16, n. 3, julho/setembro, 2016.

MATOS, G. A.; STEFFEN, N. P. “A rede Mercocidades e o Mercosul: atuação em rede através do FCCR”. **Conjuntura Internacional**, vol. 9, n. 5, agosto/dezembro, 2012.

MEDEIROS, M. A. *et al*. "Os governos subnacionais e o Mercosul: um balanço dos 10 anos de funcionamento do FCCR". **Revista de Estudos Internacionais**, vol. 8, n. 2, 2017.

MERCOCIUDADES. "Acerca del Banco de Buenas Prácticas de Mercociudades. **Portal Eletrônico das Mercociudades** [2019]. Disponível em: <https://mercociudades.org>. Acesso em: 28/12/2020.

MERCOCIUDADES. "Acta Fundacional de Mercociudades". **Portal Eletrônico das Mercociudades** [1995]. Disponível em: <https://mercociudades.org>. Acesso em: 20/12/2020.

MERCOCIUDADES. "Ciudades Miembros". **Portal Eletrônico das Mercociudades** [2020]. Disponível em: <https://mercociudades.org>. Acesso em: 20/12/2020.

MERCOCIUDADES. "Estatuto de Mercociudades vigente". **Portal Eletrônico das Mercociudades** [2020]. Disponível em: <https://mercociudades.org>. Acesso em: 20/12/2020.

MERCOCIUDADES. "Estrutura e Autoridades". **Portal Eletrônico das Mercociudades** [2020]. Disponível em: <https://mercociudades.org>. Acesso em: 20/12/2020.

MERCOCIUDADES. "Informe de la Presidencia y la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades 2019 a 2020". **Portal Eletrônico das Mercociudades** [2020]. Disponível em: <https://mercociudades.org>. Acesso em: 20/12/2020.

MERCOCIUDADES. "Informe de la Presidencia y la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades 2019 a 2020". **Portal Eletrônico das Mercociudades** [2020]. Disponível em: <https://mercociudades.org>. Acesso em: 20/12/2020.

MERCOCIUDADES. “Inovação e Coesão Social”. Portal Eletrônico das Mercociudades **[2020]**. Disponível em: <https://mercociudades.org>. Acesso em: 28/12/2020.

MERCOCIUDADES. “La Diversidad que hay en ti: por una migración con derechos en una región integrada e inclusiva”. **Portal Eletrônico das Mercociudades** [2019]. Disponível em: <https://mercociudades.org>. Acesso em: 28/12/2020.

MERCOCIUDADES. “Mercocidades Cooperação Sul Sul”. **Portal Eletrônico das Mercociudades** [2020]. Disponível em: <https://mercociudades.org>. Acesso em: 20/12/2020.

MERCOCIUDADES. “Mercocidades”. **Portal Eletrônico das Mercociudades** [2020]. Disponível em: <https://mercociudades.org>. Acesso em: 20/12/2020.

MERCOCIUDADES. “Mercociudades Cooperación Sur Sur”. **Portal Eletrônico das Mercociudades** [2020]. Disponível em: <https://mercociudades.org>. Acesso em: 20/12/2020.

MERCOCIUDADES. “Mercociudades responde al COVID-19”. **Portal Eletrônico das Mercociudades** [2019]. Disponível em: <https://mercociudades.org>. Acesso em: 28/12/2020.

MERCOCIUDADES. “Organizações Parceiras”. **Portal Eletrônico das Mercociudades** [2020]. Disponível em: <https://mercociudades.org>. Acesso em: 28/12/2020.

MERCOCIUDADES. “Planificacíon 2021”. **Portal Eletrônico das Mercociudades** [2021]. Disponível em: <https://mercociudades.org>. Acesso em: 26/03/2021.

MERCOCIUDADES. “Unidades Temáticas, Grupos de Trabalho e Comissões”. **Portal Eletrônico das Mercociudades** [2020]. Disponível em: <https://mercociudades.org>. Acesso em: 20/12/2020.

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul. **Tratado de Assunção para a constituição de um mercado comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai**. Assunção: MERCOSUL, 1991. Disponível em: <https://www.mercosur.int>. Acesso em: 20/12/2020.

MERCOSUL. **MERCOSUL/CMC/DEC n. 41/04** - Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos. Belo Horizonte: MERCOSUL, 2004. Disponível em: <https://normas.mercosur.int>. Acesso em: 28/12/2020.

MERCOSUL. **MERCOSUL/GMC/RES n. 90/00** - Reunião Especializada de Municípios e Intendências do Mercosul. Brasília: MERCOSUL, 2000. Disponível em: <http://www.sice.oas.org.> Acesso em: 28/12/2020.

MERCOSUL. **Protocolo de Ouro Preto** – Protocolo adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL. Ouro Preto: MERCOSUL, 1994. Disponível em: <https://www.mercosur.int>. Acesso em: 20/12/2020.

MERCOSUL. **Quem Somos?** Montevideo: MERCOSUL, 2020. Disponível em: <https://www.mercosur.int>. Acesso em: 31/12/2020.

MERCOSUL. **Regimento Interno do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul - FCCR**. Belo Horizonte: MERCOSUL, 2014.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 31/12/2020.

PARAGUAI. **Declaración de Asunción**. Asunción: MERCOSUR, 1995. Disponível em: <http://portal.mercociudades.net>. Acesso em: 20/12/2020.

RODRIGUES, G. M. A.; KLEIMAN, A. "The MERCOSUR Committee of Municipalities, States, Provinces and Departaments: Process of Creation and Perspectives''. **Proceedings of the Fifth Annual Conference of the Euro-Latin Study Network on Integration and Trade – ELSNIT**. Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 2007.

ROMERO, M. H. "Poder local y relaciones internacionales en contextos de integración regional. El caso de la Red de Mercociudades y la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias". *In*: VIGEVANI, T. *et al*. (orgs.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: UNESP, 2004.

SALLES, M. M. Palestra "Mercosul e agenda contemporânea da integração regional". **Youtube** [2020]. Disponível em: <https://youtube.com>. Acesso em 07/10/2020.

SANTOS, B. M. "La inserción de las ciudades en el aparato institucional de Mercosur: jvances y realidad". **Revista Integración y Cooperación Internacional**, n. 4/5, julho/dezembro, 2010.

UCLG - United Cities and Local Governments. **UCLG Sections**. Barcelona: UCLG, 2020. Disponível em: <https://www.uclg.org>. Acesso em: 28/12/2020.

VIGEVANI, T. *et al*. "Actores Locales, cooperación descentralizada y fortalecimento institucional: posibilidades de profundización del Mercosur". *In*: OBSERVATORIO DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA - OCD. **Unión Europea-América Latina**. Montevideo: OCD, 2010.

ZARZA, O. "Cono Sur: cooperación e integración en clave local". *In*: OBSERVATÓRIO COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA - OCD. **Anuário de la Cooperación Descentralizada 2005**. Montevideo: OCD, 2006.

CAPÍTULO 3

Análise paradiplomática nos casos de Curitiba, Rafaela e Sunchales

ANÁLISE PARADIPLOMÁTICA NOS CASOS DE CURITIBA, RAFAELA E SUNCHALES

Leonardo Mercher Coutinho Olimpio de Melo

Alexsandro Eugenio Pereira

Carolina Cravero

Quando observamos que cidades sul-americanas ganham espaço no cenário internacional, imediatamente compreendemos a importância da diplomacia paralela (paradiplomacia) enquanto política externa e política pública de entes subnacionais. A paradiplomacia, enquanto uma agenda de governo destinada às ações e oportunidades internacionais de uma cidade, passa pelos mesmos trâmites de elaboração de uma política pública, estando subordinada a grupos de interesses, processos burocráticos, perfil dos gestores e busca por resultados concretos. Mais do que discursos de intenções ou ações pontuais internacionais, a paradiplomacia, para existir, precisa de um planejamento sistemático ao longo de um ou mais governos – o que vem ocorrendo em diversas cidades da América do Sul.

Facilmente reconhecemos a paradiplomacia na agenda de gestão de grandes cidades mundiais, como Paris, Berlim ou Nova York. Na América do Sul também temos os casos de São Paulo (ARAÚJO, 2012) e Rio de Janeiro (MERCHER; PEREIRA, 2018), duas cidades globais (GaWC, 2016). Entretanto, os aportes financeiro e institucional dessas grandes cidades se diferenciam de cidades menores. Cidades de pequeno e médio porte em número de habitantes, além dos recursos mais restritos, enfrentam o desafio de justificar a internacionalização à população (eleitores), recorrendo, quase sempre, a projetos específicos de captação de recursos e

eventos, como relatado nos casos das cidades de Quatro Barras no Paraná (NASCIMENTO, 2020) e de pequenas cidades paraibanas (FROJO; MEDEIROS, 2020).

Dessa forma, o objetivo geral dessa pesquisa é ampliar a investigação de variáveis que possam explicar o movimento paradiplomático por cidades de médio e pequeno porte no Cone Sul. Opta-se pela investigação das cidades de Curitiba (Paraná, Brasil), Rafaela e Sunchales (Departamento Castellanos, Santa Fé, Argentina) por seus tamanhos populacionais e execução da paradiplomacia institucionalizada, algo pioneiro para cidades de pequeno e médio porte nos anos 1990. Além disso, a pesquisa recebeu apoio institucional da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e da Universidade Nacional de Rafaela (UNRaf), por meio do projeto de pesquisa desenvolvido no Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NEPRI/UFPR) sobre integração regional no Mercosul.

A partir da concepção de paradiplomacia enquanto política pública, este capítulo aplica o Modelo de Análise de Paradiplomacia – APD (MERCHER; PEREIRA, 2018) sobre os casos de Curitiba (Brasil) e do Departamento Castellanos (Argentina), mais especificamente em suas municipalidades Rafaela e Sunchales, a partir dos anos 2000. Dessa forma, tanto o poder explicativo do modelo APD é testado em cidades de menor porte que as grandes globais (Buenos Aires, Rio de Janeiro ou São Paulo), como possibilita verificar quais variáveis explicativas (determinantes) definem a paradiplomacia nesses casos, contribuindo para futuros gestores e analistas.

Para facilitar a compreensão do texto ao leitor, estruturamos a exposição em seções, obedecendo a seguinte ordem: (i) breve explicação do modelo APD e sua aplicabilidade; (ii) aplicação do APD em Curitiba; (iii) aplicação do APD em Castellanos (Rafaela e

Sunchales); e (iv) as considerações finais sobre o APD e seus principais resultados obtidos.

MODELO APD: INVESTIGAÇÃO DA PARADIPLOMACIA ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA

O modelo de análise de paradiplomacia (APD) foi apresentado pela primeira vez em artigo publicado na revista *Carta Internacional* (MERCHER e PEREIRA, 2018) e é utilizado para investigar o que explicaria as escolhas e decisões de uma cidade em adotar uma estratégia de internacionalização enquanto política pública. O APD também busca auxiliar na descrição do processo paradiplomático em investigação a partir de suas cinco dimensões de variáveis (Quadro 1).

Quadro 1 - Modelo simplificado da Análise de Paradiplomacia (APD)

Dimensões	Gestão Política	Institucional	Mercado	Internacional	Epistêmica
Variáveis explicativas recorrentes	Perfil dos gestores; Espectro político-partidário	Órgão especializado; Autonomia financeira e de gestão; Perfil dos gestores técnicos	Participação do mercado; Participação nos mercados internacionais de cidades	Atuação de agentes internacionais; Participação em redes e outros agentes internacionais	Participação de *think tanks*; Posicionamento epistêmico local

Fonte: Elaboração própria. Baseada em: MERCHER; PEREIRA (2018).

As cinco dimensões apresentadas no APD organizam conjuntos de variáveis que outrora eram tratadas separadamente por pesquisadores de paradiplomacia. Enquanto alguns pesquisadores

testavam variáveis partidárias e institucionais (SALOMÓN; NUNES, 2007), outros testavam variáveis de mercado (SÁNCHEZ, 2001). Como resultado, as pesquisas anteriores ao APD traziam respostas, mas impossibilitavam mensurar o quão determinantes seria cada dimensão. A ausência comparativa entre as dimensões apenas possibilitava uma análise dual da paradiplomacia enquanto política pública: 'sim o mercado explica a estratégia adotada'; 'não, o mercado não explica'.

Já como APD é possível identificar que tanto o mercado explicaria as escolhas da agenda paradiplomática de uma cidade, como os gestores políticos e seus partidos também. Além disso, o APD ainda possibilita dizer que uma dimensão determinaria mais do que outra dimensão na hora da elaboração ou execução da política pública. Sintetizando as cinco dimensões do APD temos:

- Na dimensão política de gestão (I) coletamos os dados dos perfis dos prefeitos e das relações partidárias ao longo do período, como rupturas e continuidades ideológicas. Utilizam-se informações em sites pessoais, registros institucionais (prefeituras e outros) e dicionários sociais;
- Na dimensão institucional (II) identificamos se há um órgão específico para cuidar das relações internacionais/paradiplomacia da cidade, sua autonomia financeira (se está vinculada ao gabinete do prefeito ou se goza de recursos próprios), bem como o perfil de seus gestores institucionais e de seu corpo técnico (o quão são especializados no tema/formação/experiência profissional);
- Na dimensão de mercado (III) investigamos se existe a participação formal junto à gestão da paradiplomacia de empresas e representações

privadas (como associações comerciais e industriais locais) e se a cidade se insere nos mercados internacionais de cidades, como o imobiliário, turismo, de boas práticas etc.;

- Na dimensão internacional (IV) analisamos a presença, financiamento ou demanda de agentes e organismos internacionais na política local/internacional da cidade, bem como da participação da cidade em organismos internacionais, como em redes de cidades e suas áreas de interesse registrados em atas e outros documentos;
- Por fim, na dimensão epistêmica (V) investigamos se existem relações da prefeitura e suas instituições/gestores com grupos de conhecimento (think tanks), fontes de valores sobre boas práticas da paradiplomacia (quem os gestores seguem/se aconselham) e críticas da sociedade (como de professores e especialistas) ao modelo adotado a partir de publicações e manifestações científicas.

Para iniciar a pesquisa é preciso coletar dados dessas cinco dimensões. Esses dados são indicados como variáveis explicativas recorrentes e para cada variável deve ser aplicado um método de coleta científica próprio. Por exemplo, ao investigar a gestão pública da cidade é preciso levantar o perfil dos prefeitos do período analisado, utilizando-se de métodos como análise de perfil ou prosopografia. Levantar informações como escolaridade e experiência profissional pode indicar maior ou menor afinidade com os temas tratados pela paradiplomacia da cidade em seu governo. Ou fazer análise documental sobre atas e publicações formais das secretarias de relações internacionais para identificar valores estratégicos presentes na execução da política pública.

Fazemos a ressalva que o APD pode ser utilizado nos três momentos de uma política pública: elaboração; execução; e avaliação. Contudo, na presente pesquisa, nos debruçamos majoritariamente sobre a execução, ou seja, os fatos dados e registrados formalmente pela ação internacional da cidade. A seguir iniciaremos com o caso de Curitiba e, posteriormente, passaremos para o caso do departamento argentino Castellanos, com as cidades Rafaela e Sunchales.

APLICAÇÃO DO APD EM CURITIBA

Curitiba é a oitava maior cidade do Brasil em população, com aproximadamente 1.948.626 habitantes (CURITIBA, 2020). Já internacionalmente a Curitiba ocuparia o grupo de cidades médias com alto grau de autossuficiência, atrás de 218 cidades mais internacionalizadas ou globais (GaWC, 2016). Talvez o que tenha levado Curitiba à paradiplomacia tenha sido o constante reconhecimento nas décadas anteriores às suas boas práticas políticas, como nas áreas ambientais e de transportes (MARTINS, 2017). Entretanto, apesar de sua imagem ter sido projetada anteriormente à formalização da paradiplomacia (2001), com destaque ao prefeito Jaime Lerner (1971-74, 1979-83 e 1989-93, ARENA, PDS e PDT), escolhemos coletar os dados a partir de 2001 por ter a Cidade criado uma estratégia de ação internacional – e não apenas o simples reconhecimento externo.

Indo para a aplicação do APD na **dimensão política** temos, a partir de 2001, cinco prefeitos que estiveram à frente da internacionalização de Curitiba: Cássio Taniguchi (1997-2005, PDT, PFL/DEM), o primeiro a institucionalizar a paradiplomacia por meio da Assessoria de Relações Internacionais (ARIN); Carlos Alberto Richa (2005-2010, PSDB); Luciano Ducci (2010-2012,

PSB); Gustavo Bonato Fruet (2013-2016, PDT); e Rafael Valdomiro Greca de Macedo (2017-, PMN, DEM), que amplia o plano estratégico de visibilidade da Cidade para cidade sustentável e também inteligente e tecnológica (Curitiba 4.0).

- Cássio Taniguchi nasceu em Paraguaçu Paulista (30/10/1941), estudou Engenharia Eletrônica no Instituto de Engenharia Aeronáutica, em São José dos Campos, e o Curso Intensivo de Treinamento em Problemas de Desenvolvimento Econômico da CEPAL. Antes de assumir a Prefeitura foi consultor e gestor de projetos urbanísticos de cidades, como Curitiba (URBES e IPPUC), Rio de Janeiro (FUNDREM), San Juan (Porto Rico) e Abu-Dhabi, onde muitas dessas atividades concomitaram com sua direção na Consultoria Jaime Lerner - Planejamento Urbano Ltda. Na carreira política ocupou cargos estaduais no Paraná, como de Secretário de Estado do Planejamento e Coordenação Geral e da Indústria e Comércio. Quando prefeito (1997-2005), mudou de sigla partidária, iniciando no PDT (1997-2000, de centro-esquerda trabalhista) e indo para o PFL/DEM (2001-2005, de direita neoliberal), defendendo a ideia de captação de investimentos estrangeiros e incentivando a visibilidade internacional da Cidade como modelo urbanístico e de sustentabilidade, onde o Banco Mundial passou a estudar as políticas habitacionais e de transportes. Dentre as atividades internacionais desenvolvidas foi responsável pela criação da primeira fase do cerimonial e protocolo internacionais dentro de seu Gabinete (em 2012 se torna formalmente a ARIN para relações internacionais) e foi consultor sênior no *United Nations Institute for Training and Research* - UNITAR (ONU). A proximidade

com o então Governador de seu Estado, Jaime Lerner, perpetua valores estratégicos, afinados às agendas de ações internacionais da Cidade, como na fundação da Rede de Mercocidades (1995). Após seu mandato, seguiu na carreira política, envolvendo-se com gestão de transportes, além de publicações internacionais sobre as experiências de Curitiba.

- Carlos Alberto Richa nasceu em Londrina (29/07/1965) e estudou Engenharia Civil na PUC-PR. Sempre seguiu na carreira política com apoio familiar (seu pai, José Richa, foi governador do Paraná em 1983-86), sendo Deputado Estadual no Paraná, Secretário de Obras Públicas de Taniguchi (2001). Quando Prefeito (2005-2010) continuou no PSDB (espectro de direita) e elevou o cerimonial e protocolo de Taniguchi à Secretaria Municipal Extraordinária de Relações Internacionais e Cerimonial (SERIC), bem como as estratégias de Lerner e Taniguchi de participar e receber eventos sobre cidades inteligentes, sustentáveis, captação de recursos e investimentos estrangeiros. Após o mandato se tornou Governador do Estado do Paraná (2011-18).
- Luciano Ducci nasceu em Curitiba (23/03/1955) e estudou Medicina e Administração Pública na PUC-PR e UFPR, se tornando Prefeito (2010-13) após renúncia de Richa que foi disputar eleições para Governador do Paraná. Manteve-se no PSB (espectro de centro-esquerda ao nível nacional), mas continuou a estratégia internacional dos prefeitos anteriores de centro-direita e direita. Em seu governo houve o planejamento de maiores investimentos em grandes obras públicas e de visibilidade internacional com apoio do governo federal (PAC), como a preparação para a Copa FIFA de 2014, mas cuja maioria não foi realizada, como no caso da construção do metrô. O cenário político-econômico nacional começou a dar sinais

de crise, o que afetou os investimentos estrangeiros e o crescimento planejado. A SERIC passa então a ser formalizada como ARIN e a elaborar estratégias de gestão internacional (Decreto n. 521/2012). Curitiba continuou a receber premiações e reconhecimento internacional, como o *Globe Award Sustainable City* (2010) pelo *Globe Forum* da Suécia e o *Global Green City Award* (2012) pelo GFHS. Além disso, durante seu mandato, ex-gestores da Cidade participaram de reuniões com o Banco Mundial, em 2013, a convite do Governo do Paraná. Após mandato, continuou na carreira política como deputado federal.

- Gustavo Bonato Fruet nasceu em Curitiba (18/04/1963) e estudou Direito na UFPR, onde alcançou o título de Doutor. Sua carreira política inicia-se com apoio familiar (o pai, Maurício Fruet, foi prefeito de Curitiba) e logo se torna vereador da Cidade, passando a Deputado Federal do Paraná até alcançar o cargo de Prefeito, mudando de partidos de espectros políticos distintos. Durante sua gestão (2013-17), manteve-se no PDT (centro-esquerda) e buscou rever as relações humanas e espaço urbano das gestões anteriores, como na ampliação de ciclovias e transportes alternativos. Curitiba seguiu recebendo delegações estrangeiras pela ARIN e suas premiações internacionais de boas práticas, como em ser a primeira cidade fora da Europa a receber prêmio internacional Hermès de Inovação 2014 (qualidade de vida e mobilidade), além da distinção de metrópole mais verde da América Latina, por ranking de 2016 da *The Economist*, e menção honrosa do Prêmio Internacional sobre Transporte Sustentável 2016, pelo Instituto de Políticas para o Transporte e o Desenvolvimento em parceria com o Banco Mundial. Após o cargo seguiu carreira política como deputado federal.

- Rafael Valdomiro Greca de Macedo nasceu em Curitiba (17/03/1956) e estudou Economia e Engenharia Civil na UFPR, se declarando urbanista nas eleições de 2016. Já havia sido prefeito de Curitiba (1993-97), bem como vereador, deputado estadual e federal e secretário no governo estadual de Jaime Lerner. Greca se mostra parte do mesmo grupo político que governa a capital paranaense desde os anos 1980, mantendo a percepção estratégica de internacionalização da cidade por modelo urbanístico, ambiental e de qualidade de vida. Além disso, durante sua atual gestão como Prefeito (2017-), Greca recupera praças e monumentos dedicados a outras nações em suas propagandas institucionais. Durante seu mandato as premiações e reconhecimentos internacionais continuaram pelas boas práticas da cidade, como em ser finalista do Wellbeing Cities Award 2020. Também aproximou a Cidade à China, por meio da ARIN e dos BRICS. Assim como o governo anterior do Fruet, Greca investe na estratégia de cidade inteligente (*Smart Cities*) e cria o fundo de investimentos e iniciativas para o Vale do Pinhão (programa de parcerias público-privadas para a inovação na Cidade, especialmente por *startups*), ficando entre as seis cidades mais inteligentes do mundo pelo World Smart City Awards 2019.

Dos dados, ainda que o espectro político-partidário tenha alternâncias, os valores de internacionalizar a cidade a partir da visibilidade urbanística e de boas práticas se manteve. A estratégia similar em todos os governos manteve a ARIN funcionando sem mudanças relevantes, o que afasta a ideia de mudança partidária interferindo na gestão institucional/estratégica na Cidade de Curitiba, visto que a maioria deles, quando não prefeitos, assumia

cargos de gestão nos governos municipal e estadual dos demais (um mesmo grupo político/de elite).

Jaime Lerner aparece como gestor indireto ao período, mas se levarmos em consideração que se manteve em cargos políticos, como Governador do Paraná (1995-2003, PDT, PFL/DEM), podemos observar sua sintonia a Taniguchi, Richa e Greca na Prefeitura (partidos distintos, mas o mesmo grupo político). Lerner inicia os grandes projetos de políticas públicas de transportes e ambientais que culminarão com os prêmios e reconhecimento internacionais iniciais da cidade. Os demais prefeitos, com algumas ações pontuais, deram continuidade a esse planejamento estratégico internacional. "Tornou-se comum ver reportagens de jornais, revistas e programas de televisão a respeito de Curitiba na Europa em meados de 1990 e início de 2000 [...] Curitiba se distanciou do padrão de cidades brasileiras ou do terceiro mundo e desenvolveu a marca de "Cidade Ecológica" (Martins, 2017, p. 185-186).

Na **dimensão institucional**, a criação da ARIN, por Taniguchi, pode ser vista como uma expansão do Cerimonial e Protocolo, vinculada diretamente ao Gabinete do Prefeito. "A ARIN elabora, implementa, gere e avalia a participação de Curitiba em movimentos globais liderados por organismos internacionais, tais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e suas diversas iniciativas." (ARIN, 2021). Desde 2012, com sua formalização (Decreto n. 521/2012), deixa de ser apenas um órgão de comunicação institucional (cerimonial e protocolo) da Prefeitura e passa a elaborar, em conjunto com o prefeito, seu próprio plano estratégico de ação internacional.

Atualmente a ARIN se organiza em seis eixos estratégicos (ARIN, 2021): I) Internacionalizar a administração (participação internacional de servidores, capacitação e transferência de boas práticas na gestão pública); II) Relacionamento diplomático (relações bilaterais e multilaterais); III) Cidades-irmãs (atualmente

possui 18 cidades-irmãs para iniciativas diversas); IV) Diplomacia Cultural; V) Recepção de delegações e missões (cerimonial e protocolo); e VI) Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS/ONU).

Desses objetivos estratégicos da ARIN vale destacar a diplomacia cultural e os ODS. Na diplomacia cultural é possível ver iniciativas, como em atividades com a China (BARCELOS; MERCHER, 2020). Em entrevista, em 2019, para a pesquisa que originou este capítulo, realizada com o Assessor-chefe da ARIN Rodolpho Zannin Feijó, é colocado que "a aproximação por meio da diplomacia cultural abre caminhos para o comércio e outros ganhos entre a Cidade e outras nações". Já sobre os ODS, como histórico de participação e prêmios referentes à boa gestão da qualidade de vida e desenvolvimento sustentável da cidade, Feijó afirma que eles "se refletem na participação nesse regime de objetivos de desenvolvimento responsável, demonstrando a continuidade da estratégia de uso das boas práticas e seu reconhecimento internacional".

Na investigação acerca do grau de autonomia financeira da ARIN identificamos pouca autonomia em relação aos prefeitos, visto que seu orçamento faz parte do Gabinete do Prefeito, podendo a ARIN ser submetida ao personalismo e compreensão estratégica dos prefeitos. Contudo, é possível ver que a formação do corpo técnico da ARIN contribui para uma especialização em relações internacionais, o que ganha em autonomia de conhecimento técnico, como na formação de seus Assessores-chefe Rosane Kupka (2013-2017), gestora de tecnologia e negócios (UFPR e Niagara University) e Rodolpho Zannin Feijó (2017-), mestre em políticas públicas e desenvolvimento humano e especialista em governança multinível e integração regional (Universidade das Nações Unidas). Os estagiários também mantêm um padrão de serem originários de cursos de graduação em Relações Internacionais em Curitiba.

Na **dimensão internacional**, Curitiba inicia sua internacionalização sem grande planejamento no mesmo período em que outras cidades brasileiras, como na criação da Rede de Mercocidades em 1995. Nas Mercocidades, Curitiba mantém sua estratégia de participar em encontros sobre urbanismo e desenvolvimento sustentável. No nível internacional, o das organizações internacionais, o Banco Mundial, se faz presente na agenda internacional da Cidade (SÁNCHEZ, 2001; FLORÊNCIO, 2020), assim como a ONU, pelos ODS, e a UN-Habita, pelas redes de cidades (CGLU/Mercocidades). O reconhecimento do Banco Mundial sobre as boas práticas da Cidade não é novidade (SÁNCHEZ, 2001), tendo em vários momentos nas últimas décadas levado os modelos de boas práticas curitibanas para outras cidades, como Dili, no Timor Leste (UCHÔA, 2002). Assim, o reconhecimento internacional demanda uma estruturação institucional e estratégica de Curitiba, mas enquanto manutenção da então paradiplomacia executada.

Na **dimensão epistêmica**, Curitiba possui núcleos de pesquisas em urbanismo e política pública na Universidade Federal do Paraná (UFPR) e o Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PPGU/PUCPR). Além desses, ainda existem os posicionamentos críticos da professora Fernanda Sánchez, arquiteta e urbanista originária da UFPR e atualmente professora na Universidade Federal Fluminense (UFF). Poderíamos ainda incluir, a partir de entrevista para a presente pesquisa com Rofolfo Feijó (ARIN), o Instituto de Relações Internacionais (IRIP), apoiado pelo FECOMÉRCIO, que produz análises, campanhas e premiações na área e mantém relação com a ARIN. Além disso, dentro da própria Prefeitura existe o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPPUC) que contribui para divulgação, consultas e contatos internacionais no âmbito urbanístico.

Pela UFPR passaram pesquisadores que apontam a internacionalização da Cidade de Curitiba com olhar crítico à estratégia de visibilidade internacional por boas práticas para atração de investimentos e fortalecimento de campanhas políticas de seus gestores (SÁNCHEZ, 2001; MARTINS, 2017; BARCELOS e MERCHER, 2020; FLORÊNCIO, 2020). Já no âmbito da participação da comunidade epistêmica na ARIN pode-se dizer que, exceto em temas muito específicos de urbanismo (PUC-PR e IPUCC) e comércio (FECOMÉRCIO), pouco se fazem presentes comunidades epistêmicas e pesquisadores externos à prefeitura na hora da formulação estratégica e objetivos da internacionalização da cidade.

Na **dimensão de mercado**, analisamos os mercados internacionais de cidades (SÁNCHEZ, 2001) e identificamos muito facilmente o mercado de boas práticas, onde organismos internacionais reconhecem práticas de políticas públicas que possam ser replicadas com financiamento para outras cidades. Em contrapartida os gestores locais e equipes ganham reconhecimento internacional que utilizam no processo de legitimação de seus cargos e em eleições. Já os demais mercados internacionais de cidades, como imobiliário e do entretenimento não se mostram tão relevantes em Curitiba em comparação com cidades que criam grandes transformações urbanísticas para atender ao capital. Talvez em parte por sua imagem não ter sido construída como centro financeiro, como São Paulo, talvez também por não se associar tão fortemente ao turismo e entretenimento global, como Rio de Janeiro.

É preciso mencionar que a relação entre a Prefeitura de Curitiba com o Governo do Estado do Paraná, durante os governos estaduais de Lerner e Richa, seguiram estratégias de captação de investimentos estrangeiros, como na vinda de grandes empresas para a Cidade e sua região metropolitana, como das empresas automobilísticas (Daimer Chrysler e Renault, em 1998, e

Audi/Volkswagen em 1999). Empresas como a Volvo, Brose, Coppo, Delphi, Faurecia, Koyo, Peguform, Simoldes, Valeo e Vallourec complementam essa relação dupla, onde o Governo do Estado do Paraná cria estratégias para atrair investimentos estrangeiros para a região de Curitiba, ao mesmo tempo em que negocia com o Banco Mundial empréstimos para obras públicas estaduais que, dentre outros objetivos, visam o desenvolvimento de Curitiba e região (Projeto Multissetorial Paraná-Banco Mundial, 2014). Mas essas iniciativas se mesclam com as ações do governo estadual paranaense, sendo difícil determinar o quão Curitiba se envolveu estrategicamente a partir de sua agenda internacional.

Por último, destaca-se o projeto Vale do Pinhão e sua tentativa de criar uma imagem de inovação e atrativo financeiro para investidores por meio dos incentivos às *startups*. Esse novo ponto, para além da imagem de Cidade sustentável e de boa qualidade de vida, se aproxima do conceito de cidade inteligente (tecnologia e eficiência de gestão para o cidadão) e as novas dinâmicas de mercado. Com a base econômica da Cidade sendo majoritariamente em serviços, era de se esperar que, em algum momento, o setor de serviços entraria na agenda da paradiplomacia e de internacionalização. Startups curitibanas iniciais, como a Madeira (2009) e a Ebanx (2010), trouxeram interesses e parcerias estrangeiras, como investimentos de fundos internacionais e missões comerciais que demandaram preparo internacional da ARIN. Mas o êxito dessa iniciativa foge do controle da Prefeitura e depende do retorno que o próprio mercado demonstrará sobre a Cidade.

De modo geral o caso de Curitiba aponta para a internacionalização como consequência de suas boas práticas de políticas públicas em áreas como o urbanismo e meio ambiente, reconhecidas pela dimensão internacional. A criação institucional da ARIN ocorre para organizar as relações da Cidade com os agentes internacionais, mantendo a propaganda de cidade verde, ao mesmo

tempo que busca inserir novas dinâmicas a atender o mercado do setor de serviços, como o Vale do Pinhão. O perfil dos gestores explicaria a existência de um grupo político que se manteve no poder, independente de partidos políticos, o que facilitaria a manutenção de uma mesma estratégica de paradiplomacia. Dessa forma, a dimensão de gestão política e a dimensão internacional acabam por explicar a trajetória inicial, bem como a dimensão de mercado mostra os atuais rumos estratégicos selecionados.

APLICAÇÃO DO APD EM RAFAELA E SUNCHALES

É difícil encontrar relatos de internacionalização de cidades com menos de 100 mil habitantes. Desafios como os custos de se manter um plano estratégico, um departamento de relações internacionais ou legitimar a ação/gastos junto a população são alguns entraves comuns na gestão política, como mostrou Cassia Scarinci do Nascimento nas atividades da Cidade de Quatro Barras no Paraná (2020). Contudo, existem alguns exemplos de cidades pequenas que criaram planos de internacionalização e mantém uma paradiplomacia ativa, como o caso de Rafaela e Sunchales, que integram o Departamento Castellanos, na Província de Santa Fé, Argentina.

As duas cidades são vizinhas e se localizam na região conhecida como interior produtivo argentino: Províncias de Buenos Aires; Santa Fé; e Córdoba. Essas três províncias juntas são responsáveis por mais de 70% de toda a exportação argentina (CHACRA, 2021), predominando em Santa Fé o agronegócio, serviços e indústria de peças automotivas. Enquanto Rafaela é a maior cidade do Departamento Castellanos, Sunchales possui tanto o aeroporto comercial, como a sede do Grupo SanCor (maior cooperativa financeira da Argentina e uma das mais importantes no

seguro agropecuário e de cargas do MERCOSUL). Mas por que estudar essas duas cidades no Departamento Castellanos?

Dentre as pequenas cidades com menos de cem mil habitantes, Rafaela foi uma das primeiras na América do Sul a aderir a planos de internacionalização, sendo a primeira cidade pequena no contexto argentino, em 1994, logo após Buenos Aires, em 1983, e Rosário, em 1992, (CABAÑA GAMARRA, 2020, p. 11). Sunchales, por sua vez, complementa estrategicamente a internacionalização do departamento, iniciada por Rafaela, a partir do que pesquisadores locais denominam trama público-privada (AQUILINO; SANTORI, 2011, p. 28). Enquanto Rafaela optou pela via tradicional (gestão pública), Sunchales é internacionalizada pelas ações de suas cooperativas, sendo considerada a capital argentina do cooperativismo (Portal do Cooperativismo Financeiro, 2010).

Em entrevistas com professores, empresários e gestores de Rafaela e de Sunchales, bem como na leitura de outros estudos sobre a internacionalização da região (AQUILINO; SANTORI, 2011; CABAÑA GAMARRA, 2020), a explicação da internacionalização do Departamento Castellanos recai sobre a carreira política de Omar Perotti, enquanto gestor público natural de Rafaela, e da 'nova mentalidade' de gestão para a região, a partir de 1991. Essa 'nova mentalidade' teria origem nos planos estratégicos neoliberais de gestão pública de Rafaela (prefeitura como facilitadora do mercado) nos anos 1990, onde a internacionalização foi pensada como uma ferramenta funcional à dimensão comercial (AQUILINO; SANTORI, 2011).

Na **dimensão política de gestão**, a Cidade de Rafaela foi administrada por Omar Perotti (1991-1995, Justicialista), sucedido por Ricardo Peirone (1995-2003, Participação Cidadã), assumindo novamente Omar Perotti (2003-2011, Justicialista) e sucedido por Luis Castellano (2011-, Justicialista). Em Sunchales tivemos o prefeito Oscar 'Pancho' Trinchieri (1991-1999; 2007-2011,

Cambiemos e Juntos), Ezequiel Bolatti (2011-2015, Por Mais Santa Fé) e o prefeito atual Gonzalo Toselli (2003-2007; 2015-, Frente Progressista Cívico e Social). Contudo, mesmo com mudanças partidárias, não se observa rupturas significativas na agenda internacional dos prefeitos que se sucederam em Rafaela e em Sunchales. Na verdade, desde 1991, a 'nova mentalidade' definiu a estratégia de internacionalização.

Desses, Omar Perotti, de espectro político de centro, recebe aqui maior destaque por ter mantido a agenda internacional da região para além das gestões dos prefeitos, incentivando Castellanos a se internacionalizar junto a recursos da política nacional argentina.

> Nascido em Rafaela (16/09/1959), Omar Perotti se formou em Contabilidade Pública pela Universidade do Litoral (Santa Fé) e foi consultor do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em Washington (EUA). Seu personalismo nas pautas internacionais, enquanto deputado nacional (2011-2015), senador (215-2019) e governador da Província de Santa Fé (2019-), deu continuidade em governança multinível à 'nova mentalidade' da gestão em favorecer o mercado e investimentos. Dentre uma de suas principais estratégias, Perotti sempre defendeu incentivos para fomentar vantagens competitivas das empresas de Rafaela e região, sendo vice-presidente da Comissão do Senado para Relações Exteriores. Também conseguiu aprovar a criação da Universidade Nacional de Rafaela (UNRaf), em 2014, enquanto instituição de ensino 'born global' (nascida global), ou seja, se internacionalizando desde sua fundação e contribuindo para as trocas internacionais de ensino na região.

Se nos anos 1990 Perotti se movimenta junto à nova mentalidade neoliberal, com o passar dos anos defende recursos nacionais para a região e se coloca contrário à privatização do ensino superior. Por não ter uma definição de espectro político de extrema direita ou esquerda, facilitou que os demais prefeitos de Rafaela e Sunchales mantivessem mais ou menos a estratégia de Perotti: utilizando-se do ensino e do mercado para facilitar o comércio internacional.

A internacionalização pela via do ensino recai no valor estratégico do "desenvolvimento local pela inovação empreendedora tecnológica" (UNRaf, 2021). Não é à toa que o departamento de relações internacionais de Rafaela, desde 2007, se chama Secretaria do Desenvolvimento, Inovação e Relações Internacionais. Vale destacar ações pontuais, como pelo prefeito Oscar Trinchieri de Sunchales que firma irmanamento com Nova Petrópolis (Brasil), ambas capitais nacionais do cooperativismo (Portal do Cooperativismo Financeiro, 2010), impulsionado pelo Grupo SanCor, a Casa Cooperativa de Sunchales, a Casa Cooperativa de Nova Petrópolis e o Sicredi RS. Atos bilaterais variam um pouco mais em cada governo, mas o cerne estratégico permanece.

Na **dimensão institucional** as duas cidades possuem áreas responsáveis pelas relações internacionais, ambas vinculadas ao gabinete do prefeito com baixa autonomia financeira. Contudo, seu corpo técnico é elevado, mantendo profissionais formados em Relações Internacionais e áreas afins, como Agostina Gasser na Coordenação de Projetos de Sunchales que usualmente tratava das questões internacionais da Cidade. Atualmente é denominada Coordenação de Comunicação e Estratégias, sob coordenação de Solana Bergese, formada em Relações Públicas pela UCES.

Já Rafaela foi fortalecendo institucionalmente o campo de relações internacionais na Prefeitura desde os anos 1990. Em 1991 implementam-se as reformas estruturais da Prefeitura de Rafaela,

vinculadas à nova Política do Desenvolvimento Territorial, ou seja, inserindo a 'nova mentalidade' neoliberal de gestão. Em 1994, o governo nacional argentino, com a reforma constitucional, facilita a paradiplomacia de seus governos subnacionais. No mesmo ano, a Secretaria de Programação Econômica cria a Área de Internacionalização pelo Decreto 11.908, cujos objetivos eram: fomentar o comércio (importações e exportações); alcançar o máximo de benefícios que cada região do mundo poderia oferecer ao Município; e, dentro do contexto de globalização da economia, ter em conta a internacionalização pela educação (AQUILINO; SANTORI, 2011, p. 22). Em 2003 ocorrem mudanças institucionais na gestão internacional, onde a Secretaria de Desenvolvimento Econômico passa a tratar mais dos temas internacionais até que, em 2007, Rafaela reformula novamente a estrutura administrativa da prefeitura e cria a Secretaria do Desenvolvimento, Inovação e Relações Internacionais.

Desde 2015, Anabella Battistini coordena a área de relações internacionais de Rafaela, sendo formada em Comércio Internacional pela Universidade Nacional de Quilmes e docente adjunta em comércio exterior na UCES (2015-2019). Em entrevista para a presente pesquisa, em 2019, Anabella Battistini nos informa que "a Cidade busca se internacionalizar a partir da inovação e da solução para desafios locais, como transporte e assistência social, ao mesmo tempo em que dá suporte para os negócios internacionais do setor produtivo da cidade, como o automotivo e de serviços". Battistini também relembra que "nos anos 1990, um dos motivos da estratégia de internacionalização ainda vigente era a de que Rafaela não possui acidentes naturais que pudessem servir como atrativo ao turismo internacional, como cidades praianas", o que fomentou a estratégia do comércio internacional e do ensino, onde o turismo seria ampliado como consequência do crescimento local.

Dessa forma, ao nível institucional é possível ver a presença de especialistas em relações internacionais ocupando cargos de gestores em ambas as cidades. Contudo, não se pode afirmar uma continuidade absoluta. As mudanças que ocorreram em Rafaela, até 2020, deram maior autonomia à área de relações internacionais, enquanto em Sunchales não se vê o mesmo na Prefeitura. Mas, como dito anteriormente, Sunchales se internacionaliza mais como consequência do mercado e de suas cooperativas do que propriamente pela gestão política ou institucional da paradiplomacia.

Diante da **dimensão de mercado**, o Departamento Castellanos possui uma economia que gira em torno da agropecuária e nas zonas urbanas os serviços e indústria. Rafaela, como mencionamos, busca o campo das exportações para sua indústria e propaga sua imagem a partir da rede de serviços de ensino superior, principalmente com a criação da UNRaf 'born global'. No caso de Rafaela, existem a Câmara de Comércio Exterior (CACEX), criada em 1978 para lidar com as exportações de produtos rafaelinos, e o Centro Comercial e Industrial de Rafaela e Região (CCIRR), de 1932, que atuam conjuntamente com a Prefeitura em seus planos estratégicos. Sunchales, por sua vez, possui nas atividades de internacionalização das cooperativas (Casa da Cooperativa) e do grupo SanCor o caminho de sua internacionalização junto ao mercado.

Em 2008, a CACEX e o CCIRR passaram a ter uma atuação maior junto à Prefeitura de Rafaela, por meio de seus planos estratégicos para internacionalização, como a fundação da Câmara de especialistas em Ciência Política e Relações Internacionais da CCIRR e, em 2010, o convênio do Programa Regional de Logística para Comércio Exterior de natureza público-privado (AQUILINO; SANTORI, 2011, p. 32). Enquanto a CACEX assumiria a missão de fomentar a internacionalização empresarial com apoio público, especialmente de produtos alimentícios, metalúrgicos, autopeças,

embalagens, químicos, móveis, têxtil, software e serviços (CACEX, 2021), o CCIRR cuidaria da produção e do interesse do empresariado nas decisões políticas e planos estratégicos de gestão pública, além de se responsabilizar pela implementação e defesa do Pacto Global da ONU e outras frentes de negociações internacionais do Departamento Castellanos.

Em Sunchales, a Casa Cooperativa, reunindo representações do Grupo SanCor e demais produtores locais que também dialogam com a CACEX e CCIRR. Entretanto, se no caso de Rafaela, a Prefeitura cria iniciativas de internacionalização para incentivar os empresários a se internacionalizarem, Sunchales torna-se o inverso: o mercado cria iniciativas privadas de internacionalização que forçam a Prefeitura a internalizar acordos e convênios internacionais, como foi no caso da irmanação entre Sunchales e Nova Petrópolis, entre 2010 e 2011. O fato de Sunchales ser uma pequena cidade e possuir a sede/origem do Grupo SanCor, faz com que a administração pública local lide com um agente de grande envergadura sobre a agenda internacional.

Uma das práticas comuns de fortalecimento comercial que se assemelham entre as duas cidades é a recepção de missões de ensino temporário (professores estrangeiros), para capacitar profissionalmente a população local e favorecer a competitividade do comércio, serviços e indústrias locais no mercado internacional. Mas, enquanto a UNRaf segue sua estratégia institucional própria, muitas das vezes sem relação com a Prefeitura ou representações comerciais, pensando mais na inserção dos alunos no mercado e na inovação científica, em Sunchales ocorre de forma diferente.

A Casa Cooperativa de Sunchales, segundo entrevista coletada para a presente pesquisa com Román Frutero Llull, diretor do ICES (Instituto Cooperativo de Ensino Superior de Sunchales, fundado em 1993 pela Casa Cooperativa), “criou o aeroporto comercial local para facilitar a vinda de empresários e de professores

especialistas em diversas áreas de fora da região". Isso significa que a união das cooperativas de Sunchales consegue elevar o nível técnico de formação da população sem precisar manter grandes centros universitários com cursos (e custos) fixos, mas ganhando competitividade a nível internacional.

Analisemos então a **dimensão epistêmica** sobre os dois casos. Em Rafaela existem universidades importantes, tanto pública como privadas, que participam direta ou indiretamente na internacionalização local. Das públicas, a UTN (Universidade Tecnológica Nacional) é uma das mais antigas e acompanhou de perto os planos estratégicos locais de desenvolvimento regional e de internacionalização, por meio do Instituto PRAXIS. Em visita ao PRAXIS é possível ver a quantidade relevante de publicações sobre a gestão pública local, produção internacional e temas sociais da região, sendo o mais importante *think tank* local. Boa parte das informações aqui apresentadas sobre a história da gestão municipal e autonomia institucional das relações internacionais na Prefeitura foram obtidas junto aos documentos e entrevistas com seus professores e pesquisadores em Rafaela, os quais participaram pontualmente em gestões municipais anteriormente.

Como Hebe Leyendecker e María Julia Lencione narram (2020), a UNRaf foi criada para já nascer global, em intenso processo de internacionalização de suas pesquisas, cursos, professores e discentes. Como parte do plano de desenvolvimento regional, a UNRaf se torna uma segunda frente em volume de atividades internacionais além da Prefeitura e instituições comerciais no Departamento. O ensino superior, portanto, se torna um dos meios estratégicos da internacionalização da região. As duas outras importantes universidades privadas seriam a Universidade Católica de Santa Fé e a UCES (Universidade de Ciências Empresariais e Sociais) que, em conjunto com as públicas, formam profissionais de letras, relações internacionais e comércio exterior que passam a

ocupar cargos institucionais na Prefeitura e demais associações comerciais já mencionadas.

Por fim, analisando a **dimensão internacional** pelo modelo APD, levantam-se agentes internacionais e atividades paradiplomáticas de Rafaela e Sunchales para averiguar 'se' e 'quão' a internacionalização ocorreu do âmbito internacional para o local (demanda externa). Em relação a irmanamentos, Rafaela possui três: Sigmarigendorf (Alemanha), Fossano (Itália) e Carcabuey (Espanha), com iniciativas que versam sobre educação, cultura e gestão ambiental. Sunchales também possui três: Rivarolo Canavese (Itália), Arrasate (Espaha) e Nova Petrópolis (Brasil), com iniciativas em cultura (originária) e cooperativas na economia.

De regimes e redes internacionais, Sunchales faz parte do Pacto Global para empresas, da Associação Internacional de Cidades Educadoras (ambos a partir de 2017) e da Rede de Mercocidades (desde 2012). Já Rafaela também faz parte das Mercocidades (desde 2000), do CIDEU (Centro Ibero-americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano, a partir dos anos 2000), além dos regimes dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU (ODS), implementados pelo Instituto para Desenvolvimento Sustentável. É importante destacar que Rafaela diminuiu sua atuação na Rede de Mercocidades (multilateralismo) e passou a fomentar ações bilaterais, sempre promovendo iniciativas entre o público-privado, alegando Battistini "pouco retorno da Rede".

Não observamos empréstimos diretos de organismos internacionais, como Banco Mundial. Entretanto, Rafaela participa do Programa de Competitividade Territorial do BID-FOMINO (fundo multilateral de investimentos para América Latina e Caribe) com o intuito de fomentar sua imagem internacional, os negócios rafaelinos e implementar manuais estratégicos comerciais e de assistência técnica e financeira ao mercado local (IDB, 2021). Com isso, ao menos desde 1999, as boas práticas de Rafaela e demais

atividades com o fundo estão registrados no banco de dados da instituição. Dessa forma não podemos excluir o mercado internacional de boas práticas que Sánchez (2001), sendo a dimensão de mercado um importante local de entendimento da paradiplomacia das cidades do Departamento Castellanos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo APD possibilitou investigar melhor os casos de Curitiba, Rafaela e Sunchales e definir quais dimensões e características explicariam melhor a paradiplomacia executada por cada uma das cidades. As diferentes cidades em que aplicamos o modelo APD demonstraram particularidades, mas também semelhanças. Dessas semelhanças é possível identificar uma sensibilidade política ao modelo neoliberal de gestão local (cidade enquanto captadora de investimentos) e a criação estratégica da internacionalização para lidar com os fluxos de mercados internacionais enquanto oportunidades ao desenvolvimento local.

No caso de Curitiba, a dimensão de gestão política demonstra forte personalismo de um mesmo grupo político no poder e que, independentemente de alternância partidária, explicaria a manutenção estratégica do projetar uma imagem de boas práticas internacionais e, mais recentemente, incluir o setor de serviços na agenda de paradiplomacia, por meio do Vale do Pinhão e da cidade inteligente (Curitiba 4.0). A dimensão de mercado se entrelaça com a dimensão da política de gestão, especialmente o mercado de boas práticas das cidades, defendida por Sánchez (2001). Mas também encontramos a dimensão internacional como demandante de uma estruturação institucional permanente (ARIN) que deixa de ser um departamento de cerimonial e passa a centralizar estrategicamente a paradiplomacia da Cidade desde os anos 2000.

Rafaela e Sunchales, assim como Curitiba, também demonstram que a dimensão de mercado consegue explicar as escolhas e o caminhar da internacionalização, especialmente quando a paradiplomacia se baseia em valores político-econômicos. O plano neoliberal inicial da 'nova mentalidade' nos anos 1990 e a posição política de centro de Omar Perotti definiram boa parte da trajetória estratégica dessas cidades no Departamento Castellanos. O casamento entre a dimensão dos gestores políticos com o mercado fica evidente nesses dois casos. Na lógica da 'trama público-privada', tanto Rafaela como Sunchales criam instituições de ensino superior pública (UNRaf) e privada (ICES) para qualificar a mão-de-obra da região, ao mesmo tempo em que as entendem como ferramentas que alavancam a internacionalização do local.

Enquanto a dimensão epistêmica demonstra maior participação instrumental em Rafaela e Sunchales, a dimensão internacional demonstra um papel relevante na manutenção institucional da ARIN em Curitiba. Em comum a dimensão de mercado seria a que mais explica as escolhas e estratégias adotadas pelas três cidades, enquanto a institucional se subordina aos gestores políticos e ao mercado. Com isso, a presente pesquisa aponta para maior reflexão sobre o mercado na explicação da paradiplomacia de pequenas e médias cidades em desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

AQUILINO, N.; SANTORI, T. "La internacionalización de la trama público-privada: el caso de Rafaela". **Revista Científica de UCES**, vol. 15, n. 1, 2011.

ARAÚJO, I. V. **A influência partidária no nível municipal**: paradiplomacia na Cidade de São Paulo (Tese de Doutorado de Pós-Graduação em Relações Internacionais). São Paulo: USP, 2012.

ARIN - Assessoria de Relações Internacionais da Prefeitura Municipal de Curitiba. **Gabinete do Prefeito**. Curitiba: ARIN, 2021. Disponível em: <https://www.curitiba.pr.gov.br>. Acesso em: 20/08/2021.

BARCELLOS, B. L.; MERCHER, L. "Chinese cultural diplomacy: from BRICS Alliance of Museum to Curitiba local agenda". **Art&Sensorium**, vol. 7, n. 1, janeiro/junho, 2020.

CACEX - Câmara de Comércio Exterior de Rafaela. **Institucional**. Santa Fé: CACEX, 2021. Disponível em: <https://www.rafaelaforexport.com.ar>. Acesso em: 20/08/2021.

CHACRA - LA RED DEL CAMPO. "Buenos Aires, Santa Fé y Cordoba lideron las exportaciones em 2020". **Revista CHACRA** [16/03/2021]. Disponível em: <https://www.revistachacra.com.ar>. Acesso em: 20/08/2021.

CNM - Confederação Nacional de Municípios. **Atuação Global Municipal**: dimensões e institucionalização. Brasília: CNM, 2011. Disponível em: <https://www.cnm.org.br>. Acesso em: 20/08/2021.

CURITIBA. **Perfil da Cidade de Curitiba**. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba, 2020. Disponível em: <https://www.curitiba.pr.gov.br>. Acesso em: 20/08/2021.

FLORENCIO, F. "Do local ao global: a perspectiva de um internacionalista sobre a questão do HIV/Aids em Curitiba". *In*: Bernardo, G.; Mercher, L. (orgs.). **Internacionalização**: entre

teorias e práticas no cenário internacional. Curitiba: NEPRI-UFPR, 2020.

FROIO, L. R.; MEDEIROS, P. E. A." Internacionalização de cidades pequenas: o caso dos municípios paraibanos". **Revista Relações Exteriores**, agosto, 2020.

GAMARRA, C. C. **Las característicasde la actividad p aradiplomática de la Ciudad de Rafaela durante el período 2007-2018** (Trabalho de conclusão de Curso de Licenciatura em Relações Internacionais). Buenos Aires: UCA, 2020.

GaWC - Global Cities Index. **The World According to GaWC2016**. Londres: GaWC, 2016. Disponível em: <https://www.lboro.ac.uk>. Acesso em 20/08/2021.

IPPUC - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS**. Disponível em: <https://ippuc.org.br>. Acesso em: 20/08/2021.

MARTINS, J. R. **Institucionalização da inserção paradiplomática de interesses regionais e locais sob a perspectiva da sociologia das relações internacionais**: caso do Paraná e Santa Catarina e respectivas capitais (Tese de Doutorado de Pós-Graduação em Sociologia). Curitiba: UFPR, 2017.

MERCHER, L; PEREIRA, A. E. "Paradiplomacia como política externa e política pública: modelo de análise aplicado ao caso da Cidade do Rio de Janeiro". **Carta Internacional**, vol. 13, n. 2, 2018.

NASCIMENTO, C. S. "Curitiba Paradiplomacia em pequenos municípios: relato do processo de internacionalização de Quatro Barras". *In*: BERNARDO, G.; MERCHER, L. (orgs.).

Internacionalização: entre teorias e práticas no cenário internacional.: NEPRI-UFPR, 2020.

PORTAL DO COOPERATIVISMO FINANCEIRO. "Comitiva de Nova Petrópolis visita Sunchales, a capital nacional do cooperativismo na Argentina". **Portal do Cooperativismo Financeiro** [12/05/2010]. Disponível em: <https://www.cooperativismodecredito.coop.br>. Acesso em: 20/08/2020.

SALOMÓN, M.; NUNES, C. "A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos". **Contexto Internacional**, vol. 29, n. 1, janeiro/junho, 2007.

SÁNCHEZ, F. "A reinvenção das cidades na virada de século: agentes, estratégias e escalas de ação política". **Sociologia Política**, n. 16, junho, 2001.

UCHÔA, R. "Curitiba é exemplo urbanístico para Cabul". **Folha de São Paulo** [14/06/2002]. Disponível em: <https://www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 20/08/2021.

UNRaf - Universidad Nacional de Rafaela. **Relaciones Internacionales**. Santa Fé: UNRaf, 2021. Disponível em <https://www.unraf.edu.ar>. Acesso em: 25/08/2021.

CAPÍTULO 4

Do local ao global: desafios à inserção internacional do município de Dourados

DO LOCAL AO GLOBAL: DESAFIOS À INSERÇÃO INTERNACIONAL DO MUNICÍPIO DE DOURADOS

Aida Mohamed Ghadie

O período pós-guerra fria, que tem início no final do século XX, traz em seu bojo a intensificação do fenômeno da globalização de cunho liberal, que provoca importantes mudanças no campo das Relações Internacionais, e entre estas, a intensificação da presença e interferência de atores diversos nos palcos da cena internacional, no caso, os governos subnacionais (estados, províncias, municípios, entre outros). Segundo Santos (2012), a globalização configura o ápice do processo de internacionalização do sistema capitalista. Tal conceito é materializado por meio de diferentes formas no cotidiano, visto que o processo de internacionalização enseja a construção de uma rede de comunicação, que conecta o local e o global, em uma relação de influência mútua, e pelo impulso deste fenômeno nos meios de comunicação e circulação de bens e pessoas**.**

Neste sentido, denota-se a ampliação dos temas de relevância e interesse dos Estados, como temas sociais, direitos humanos, preservação do meio ambiente, entre outros, que não mais apenas o poder militar, o que evidencia o avanço de uma transformação e coexistência de formas múltiplas e palcos diversificados nas Relações Internacionais (LINDGREEN-ALVES, 2018).

A partir deste panorama surge uma nova lógica de funcionamento no contexto nacional, e os governos subnacionais passam a assumir novas responsabilidades, fato que impulsiona sua inserção no cenário internacional. A atuação internacional destes atores subnacionais dependerá diretamente das características de cada entidade subnacional e de suas estratégias, no nível doméstico

e no internacional, e das competências que os mesmos possuem no marco político nacional, "ainda que não estejam claramente garantidas pela Constituição Federativa" (SALÓMON, 2011), como no caso do Brasil.

Este cenário descortina um novo fenômeno, conhecido como paradiplomacia, que pode ser entendido como o desenvolvimento de uma ação externa institucionalizada por parte das entidades subnacionais, que vem paulatinamente conquistando espaço no campo das Relações Internacionais.

O fenômeno paradiplomático teve início nos países desenvolvidos como Estados Unidos e Canadá e em países europeus, expandindo-se para os países em desenvolvimento, na década de 80. Na América Latina, as primeiras estruturas institucionalizadas para atuação internacional surgiram nos anos de 1980, impulsionadas pelo cenário de redemocratização política. No Brasil, no final da década de 80, registram-se as primeiras gestões externas institucionalizadas por parte de governos estaduais, também resultado da redemocratização e a Constituição Federal do país (1988). No âmbito municipal, Campinas (SP), Porto Alegre (RS) e Rio de Janeiro (RJ), registram o início de suas atividades institucionalizadas no cenário internacional na década de 1980 e início de 1990.

A paradiplomacia municipal brasileira cresceu mais rapidamente do que a estadual, por dois motivos, salienta Salomón (2011, p. 279): "influencia do movimento internacional de cidade, intensificado em 1996, com a realização da conferência das nações Unidas Habitat II e, em 2004, com a criação da Organização Mundial Cidades e Governos Locais (CGLU)".

Partindo deste pressuposto, o presente artigo tem como objetivo geral analisar o desenvolvimento da atuação internacional dos governos subnacionais, a partir do estudo de caso da cidade de Dourados, importante capital regional da região centro sul do estado

do Mato Grosso do Sul, localizada na zona de fronteira porta de entrada do Mercosul. Como objetivos específicos o trabalho pretende: i) apresentar uma abordagem teórica sobre o fenômeno da paradiplomacia; ii) elencar ações externas realizadas pela cidade de Dourados, que evidenciem uma iniciativa de inserção no âmbito global.

Importante ressaltar que este estudo visa mais especificamente os governos locais, que estão mais próximos da população, dando pouca ênfase aos "governos regionais, que correspondem a uma instância imediatamente superior a esta" (RIBEIRO, 2009, p. 17).

No presente trabalho optou-se pela pesquisa exploratória, conduzida pelo método indutivo (MARCONI; LAKATOS, 2003). Para tanto, fez-se uma revisão bibliográfica exploratória da literatura especializada e também, e busca documental em arquivos e manifestações oficiais, entre outros, "para obter dados que não podem ser encontrados em registros e fontes documentais e que podem ser fornecidos por certas pessoas" (CERVO; BERVIAN; SILVA 2007, p. 51). O procedimento metodológico refere-se a um estudo de caso: a internacionalização do município de Dourados.

Neste contexto, o trabalho foi estruturado em duas partes, além desta introdução e considerações finais: na primeira parte apresenta uma contextualização teórica do fenômeno da paradiplomacia, de forma a possibilitar ao leitor apreender este importante caminho para a política externa subnacional. Neste intuito explora conceitos, determinantes, motivações e atividades mais recorrentes, além do relevante debate de cunho político e jurídico sobre a atuação internacional das cidades brasileiras, que permite compreender melhor esse importante instrumento da política externa dos governos entidades subnacionais;

A segunda parte traz o estudo de caso do município de Dourados, a partir de uma breve abordagem histórica, econômica e geopolítica que consolida a cidade como capital regional do centro sul do estado do Mato Grosso do Sul, situada na região fronteira com o Paraguai, apontada pela literatura afim como fator propício para a cooperação internacional, como se constata no decorrer do texto. Na sequencia, o texto traz algumas ações e experiências identificadas como atividades paradiplomáticas, para então elencar algumas vantagens que condizem com a busca de relacionamento internacional. Por fim, nas considerações finais são destacados os principais elementos que organizam as evidências sobre a importância da paradiplomacia para o desenvolvimento da cidade e para a sociedade como um todo.

PARADIPLOMACIA E COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA: CONCEITOS, COMPONENTES E DETERMINANTES

Após o fim da guerra fria, no final da década de 1980, desenha-se uma importante reestruturação no sistema internacional que permitiu a projeção e atuação de novos agentes no cenário das relações internacionais, entre estes as entidades subnacionais. Os Estados já não se constituem mais nos únicos atores das Relações Internacionais, apesar de se manterem como os principais, (PECEQUILO, 2012, p. 21), e passam a agir condicionados pelas novas tendências de integração e interdependência entre os diversos atores do sistema internacional.

Este quadro provoca mudanças na atuação do Estado-nação nas relações internacionais, e, consequentemente, no comportamento das entidades subnacionais - Estados federados, municípios, províncias, entre outros. A tendência de formação de blocos regionais, a crescente transnacionalização e a

interdependência têm implicado vários canais de vinculação de atores diversos, ampliando os temas de tipo recíproco (KUGELMAS; BRANCO, 2005, p. 168-169).

Conforme observam Marcelo P. Mariano e Maria Inês Barreto (2004), neste novo cenário há uma intensificação da competitividade internacional, alterando as condições de gestão dos Estados Centrais na esfera externa, provocando a transferência de parte de suas responsabilidades nacionais para os níveis estaduais e locais de governos.

Dessa maneira, as entidades subnacionais são chamadas a assumirem novas responsabilidades e desafios inerentes ao desenvolvimento local, inclusive arquitetar suas próprias estratégias de inserção na cena internacional, que faz surgir um importante fenômeno identificado como paradiplomacia.

Como definição de paradiplomacia, tem-se por Noé Camargo Prieto, que explica de forma mais abrangente o papel da atuação externa das entidades subnacionais:

> Paradiplomacia é o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios (*ad hoc*), com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover outra dimensão externa de sua própria competência constitucional (PRIETO, 2004, p. 251).

Entende-se assim que o exercício da paradiplomacia refere-se às atividades exercidas por uma entidade subnacional nas relações internacionais, seja de modo formal ou informal, com instituições estrangeiras públicas ou privadas.

Outros autores reforçam que a ação paradiplomática é um relevante instrumento para promover suas próprias políticas econômicas, que podem ser voltadas para a atração de investimentos, promoção comercial das empresas locais no estrangeiro, a elaboração de agendas de cooperação política e técnica em áreas de sua competência, como a educação, habitação social, mobilidade urbana, saúde e segurança, entre outros desafios (ARAÚJO, 2012; PRADO, 2016; RIBEIRO, 2009).

Neste sentido, relevante a consideração de que existe outra forma de envolvimento das entidades subnacionais no processo da política externa, determinada por diplomacia federativa, "ligada de forma direta ao departamento de relações intencionais de governos centrais" (PRIETO, 2004, p. 251), como no caso em que há a participação de unidades federadas nas missões oficiais do governo brasileiro a países estrangeiros.

O governo central busca compatibilizar a manutenção do papel do Estado nacional no campo da política exterior com uma ação efetiva das esferas subnacionais, através do Ministério das Relações Exteriores (MRE), que mantém uma Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares. Esta assessoria tem como missão promover a interlocução entre o MRE e os governos subnacionais, realizada através de escritórios regionais instalados em algumas unidades federativas.

Entretanto, a própria desigualdade da força política e sócio-econômica que existe entre diversas regiões e Estados da federação estimula a participação direta do poder local nas relações internacionais (RODRIGUES, 2004).

O que significa, que as entidades subnacionais "passam a vislumbrar a elaboração de novas politicas para as relações globalizadas" (RODRIGUES, 2009), relações estas que embora

ocorram fora do contexto local, impactam diretamente a vida da população de uma região ou localidade.

No Brasil, um fator que foi determinante para o desenvolvimento da inserção internacional de atores subnacionais tem origem na redemocratização, como bem argumenta Prazeres (2005, p. 299), "a partir do fortalecimento do regime federativo brasileiro", tem-se a ascendência das iniciativas paradiplomáticas das regiões e municípios, que buscam conquistar espaço próprio na arena internacional, como novas oportunidades para resolver desafios diversos pertinentes ao exercício da gestão pública.

Embora não se observe padrão quanto ao comportamento destes atores, vai depender de cada entidade subnacional, do estágio de desenvolvimento e dificuldades que se encontram. Como é o caso da cidade fronteiriça do interior do estado do Paraná, Foz do Iguaçu, que tem uma atuação internacional dinâmica. E Jacareí (SP), "município com apenas 191 mil habitantes, demonstra uma intensa atuação paradiplomática, em redes internacionais junto aos países do Mercosul, ações de cooperação com países como a Itália e a França, entre outras" (RIBEIRO, 2009).

Destacam-se como fatores motivadores o interesse do gestor político na visibilidade externa do município, a atração de recursos públicos; questões relacionadas ao desenvolvimento sustentável, tratamento de equidade racial e de gênero, mobilidade urbana, entre outros. Entre as principais funções na dinâmica de internacionalização: a captação de recursos de investimento externo internacional (IED), a promoção comercial e econômica, a cooperação internacional, que pode ser bilateral ou multilateral, entre outros.

A cooperação descentralizada é viável quando possibilita estabelecer objetivos comuns entre os atores envolvidos, além de facilitar a adoção descentralizada de regras e padrões de desempenho que servem para controlar e monitorar as informações de interesse:

> A cooperação possibilita o estabelecimento de objetivos comuns entre países e a constituição de normas e estruturas no seio das quais acordos podem ser concretizados. Facilita também a criação de consenso entre os atores sobre os comportamentos aceitáveis a serem compartilhados, ao promover maior intercâmbio de informações, sendo este elemento essencial, pois ajuda na adoção descentralizada de regras e no estabelecimento de padrões de desempenho a serem supervisionados (MARIANO; MARIANO, 2005, p. 144).

Na cooperação internacional descentralizada (CID), os atores subnacionais brasileiros exercem um papel internacional através de trocas de experiências e boas práticas com parceiros que têm as mesmas características, mantendo uma relação de comunicação e intercâmbio de experiências, gerando oportunidades de conhecer outras realidades e formas de aplicação. Experiências inovadoras e criativas de políticas locais, que possam ser aplicadas por outras cidades, que signifique a melhora de uma situação insatisfatória ou a criação de serviços públicos que traga benefícios aos cidadãos e as comunidades. Suas modalidades incluem cidades-irmãs, cooperação multinível, isto é, que conta com a participação de diversas instâncias: nacional, regional ou internacional, e ainda as redes de cooperação (SERRA, 2009, p. 76).

As redes são associações de cidades que se relacionam de forma horizontal objetivando um interesse comum e estão inseridas em um conceito de cooperação internacional que podem adquirir um caráter temático-setorial ou geográfico e são criadas com o intuito de reunir municípios que possuam temas de interesse comum para o intercâmbio e cooperação internacional.

Existem, atualmente, diversas redes internacionais de cidades que se destacam, como: CGLU (Cidades e Governos Locais

Unidos), Eurocities (Rede de cidades da União Europeia), Associação Internacional das Cidades Educadoras (AICE), o Centro Internacional para o Desenvolvimento Estratégico Urbano, o Conselho Internacional para as Iniciativas Locais Ambientais (ICLEI), Redes Temáticas do Programa URB-AL (Programa de Cooperação Descentralizada entre cidades da União Europeia e da América Latina), Rede Mercocidades, Metrópolis (Associação de grandes cidades e capitais), entre outras. Essas redes trabalham temas diversos, como forma de impulsionar o desenvolvimento econômico, político, social e ambiental e benefícios de forma geral para a população local.

Ser um ator na agenda global requer alianças que o permita participar e influenciar na tomada de decisão sobre temas que os afetam. Motivo pelo qual é indispensável o trabalho em redes de cidades, consolidadas como importante instrumento de intercâmbio e plataforma política, por Ana Amélia Alvarez Serra:

> Durante os processos de descentralização da década de 1980, as cidades [...] ampliaram, em maior ou menor medida, suas competências e responsabilidades, passando a assumir importantes papéis como promotores do desenvolvimento. Além disso, as mudanças na economia global impactaram diretamente a realidade subnacional, exigindo destes uma postura mais ativa para enfrentar os novos desafios. Neste contexto, a formação de redes de cidades e regiões se consolidou como instrumento importante de intercâmbio e de plataforma política (SERRA, 2009, p. 79).

Este novo tipo de protagonismo dos entes estaduais e locais induz a um debate sobre as reais competências legais que essas entidades subnacionais possuem para atuar no cenário internacional, que

envolvem, principalmente, as competências de ordem jurídico-constitucionais que são atribuídas para os diferentes níveis de governo, e que são condicionadas às diferentes formas de organização política dos Estados nacionais.

CONTEXTOS POLÍTICO E JURÍDICO PARA A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DAS CIDADES BRASILEIRAS

Esta situação surge pela crescente retomada da democracia na América Latina, no final da década de 1980, associada ao forte empenho para efetivação dos processos de integração regional, como o Mercosul. A literatura mostra que nos países onde há estabilidade politica e institucional, a autonomia regional foi se fortalecendo. A partir do início da década de 1990, alguns governos latino-americanos começam a embrenhar-se na promoção paradiplomática, visando a cooperação regional e o desenvolvimento econômico.

Ao olharmos para a América Latina, o caso específico da Argentina evidencia claramente um incentivo legal como base para o envolvimento de suas províncias nas questões internacionais, promovida por sua jurisdição ao inserir perfis legais na atual Constituição do país. O governo central, após promover uma reforma geral de suas relações exteriores em 1992, "buscou garantir a crescente internacionalização dos governos provinciais sob certo controle" (PRIETO, 2004, p. 270).

E assim, na década de 1990 intensifica-se no Brasil a atuação internacional por parte das entidades subnacionais, impulsionada, sobretudo, pela redemocratização e pela nova Constituição Federal de 1988, imputando novas responsabilidades para as unidades federativas brasileiras, e a abertura de novas perspectivas para o desenvolvimento regional e local.

Kjeld Jakobsen (2009), considera o fato dos municípios fortalecerem sua posição como esfera do estado e terem demandas reais que não são plenamente atendidas pelos governos federais, uma variável que reforça a procura pela atuação na esfera internacional por parte dos governos municipais.

O desafio para o comportamento dos atores subnacionais nas relações internacionais aparece na esfera de seu reconhecimento constitucional como sujeito legal apto para atuar no cenário internacional, por não possuírem personalidade jurídica internacional, pondera Prado (2013), passam por limitações ao agirem no âmbito internacional.

Neste aspecto, Castelo Branco (2011, p. 18), salienta que a atual Carta Magna brasileira mantém a condução das relações com Estados estrangeiros restrita ao governo central, reiterando os princípios tradicionais que sempre orientaram a politica externa nacional. Entretanto, Os diferentes níveis de governo têm posições divergentes em relação aos interesses e objetivos, e isso faz com que os atores subnacionais procurem uma maneira de realizar de suas ações internacionalmente. Eduardo Kugelmas e Marcello Simão Branco (2005, p. 179), ressaltam que o desafio está em combinar harmonicamente a crescente autonomia das unidades subnacionais sem colocar em dúvida a legalidade constitucional dessas autonomias, que variam de acordo com o instrumento político e jurídico.

Algumas ações desenvolvidas pelos entes subnacionais no plano internacional são toleradas pelo governo central brasileiro, destaca Prazeres:

> O Ministério das Relações Exteriores não se mantém alheio a esta tendência, tendo desenvolvido através de sua Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares - que se destina a fazer a interface entre

> o referido ministério e os governos dos estados e municípios brasileiros -, o que chama de diplomacia federativa, iniciativa intentando dar maior capilaridade à conformação da politica externa nacional. [...] cujo objetivo está sobretudo em melhor captar os interesses das unidades da federação na formulação da politica externa nacional (PRAZERES, 2005, p. 300).

O governo central busca compatibilizar a manutenção do papel do Estado nacional no campo da política exterior com uma ação efetiva das esferas subnacionais, através do Ministério das Relações Exteriores (MRE), que mantém uma Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares. Esta assessoria tem como missão promover a interlocução entre o MRE e os governos subnacionais, realizada através de escritórios regionais instalados em algumas unidades federativas.

Entretanto, a Constituição de 1988 não institucionalizou, de forma clara e definitiva, a paradiplomacia no ordenamento jurídico brasileiro. A vedação constitucional parece atingir apenas os contatos formais, que se pretenda atribuir validade jurídica, não afastando a validade de contratos informais entre unidades federadas brasileiras e estados independentes ou unidades desses estados (PRAZERES, 2005, p. 308).

Temos assim o desenvolvimento do espaço de inserção destes novos atores para além das fronteiras nacionais, projetando o envolvimento destas entidades subnacionais no cenário internacional.

O que denota que a falta de previsão legal na Constituição política brasileira não impediu a eclosão da paradiplomacia dos entes municipais. Pelo contrário, conforme Castelo Branco (2011), a participação das cidades brasileiras na arena internacional vem

aumentando a partir da segunda metade de 1990, em virtude do processo de globalização, de integração econômica e de regionalização.

Mecanismos como programas e redes de cooperação multilateral entre entidades subnacionais são alguns dos elementos que mais têm "alavancaram o desenvolvimento da paradiplomacia no Brasil" (SALOMÓN, 2011, p. 285). Este fator nos conduz a refletir sobre a cooperação internacional descentralizada como um dos possíveis caminhos para a atuação externa do município de Dourados.

O CASO DO MUNICÍPIO DE DOURADOS

Esta seção expõe a atuação paradiplomática de uma entidade subnacional, especificamente o caso do município de Dourados, analisa as ações externas delineadas que evidenciam uma iniciativa de inserção no âmbito global, bem como a linha de (des)continuidade da internacionalização, que comprometeu o insípido movimento. Localizada na faixa de fronteira da região Centro-Oeste do Brasil, no centro sul do estado do Mato Grosso do Sul, a cerca de 214 quilômetros da capital, Campo Grande. Neste entremeio, Dourados destaca-se no que concerne a posição geográfica que ocupa na região, muito próxima de fronteiras internacionais, aspecto este que cria perspectivas de cooperação e integração com outras nações do continente, como o Paraguai, a Bolívia e Argentina (DOURADOS, 2018).

A população mantém-se em constante crescimento há décadas, como evidenciam os índices registrados ao longo dos últimos anos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Dessa maneira, verifica-se que entre 2000 e 2010 a

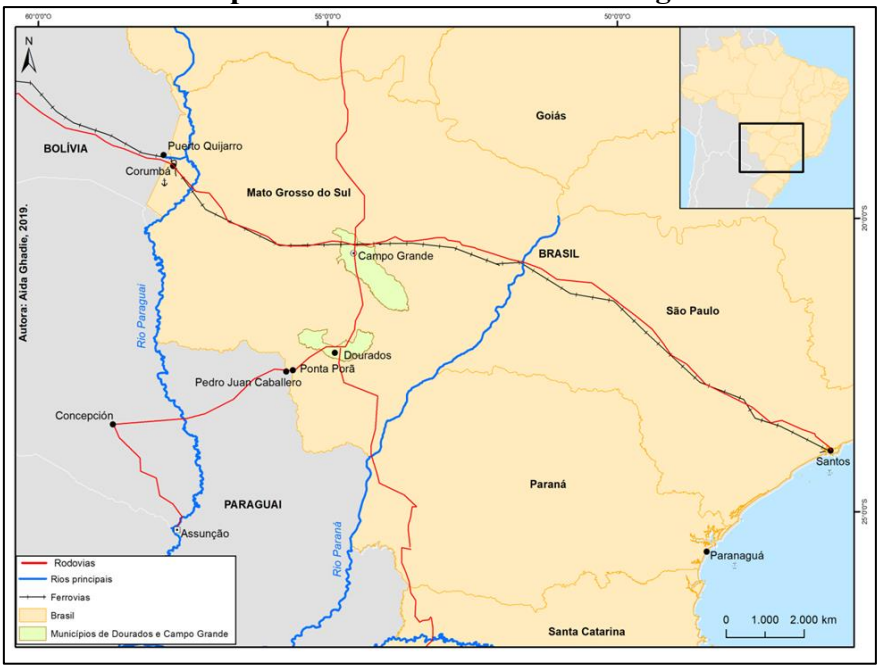
população douradense apresentou uma taxa de crescimento de 18,8%, mantendo-se no ranking como 2ª (segunda) cidade mais populosa do estado. Atualmente, com um número de habitantes estimado em 220.965 mil pessoas, o município destaca-se na região pelo potencial demográfico, por possuir a terceira maior economia do estado do Mato Grosso do Sul, além de apresentar a segunda maior arrecadação de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) do estado, isto, é, a primeira dos municípios do interior (IBGE, 2018).

A política econômica de construção do estado do Mato Grosso do Sul, e em especial a de Dourados, resulta da política de integração nacional do governo federal, "via projetos de colonização chamados de Colônias Agrícolas Nacionais" (SILVA, 2011, p. 38), que contribuíram sobremaneira para a configuração da rede urbana do atual Mato Grosso do Sul, e, mais especificamente, na construção do papel de centralidade que Dourados desempenha no âmbito desta rede regional.

O seu sistema viário é marcado por importantes rodovias federais e estaduais, conectando o município com uma importante rede de cidades, com um setor produtivo em destaque para a área agrícola, atraindo investimentos de grandes empreendimentos, envolvendo o mercado consumidor nacional e internacional. Dourados possui diversas rodovias de acesso. São elas: Federais: BR-463; BR-163; BR-376; Estaduais: MS-162; MS-156; MS-379; MS-270; e MS-276. Dispõe de estrutura logística servida por complexa malha rodoviária que interliga o meio produtivo aos portos de escoamentos de produção – Paranaguá (PR) e Santos (SP). Situada na Rodovia BR-163, espinha dorsal do Brasil, que liga o estado com o sul do Brasil e dá acesso à região norte, além de apresentar um intenso fluxo de produção e de turistas que se deslocam para cidades turísticas como Aquidauana, Bonito, Corumbá, Miranda, e outras regiões do entorno do Pantanal, e que

também dá acesso ao país vizinho, o Paraguai, como pode ser visto no mapa 1.

Mapa 1 – Localização do Município de Dourados no contexto regional



Fonte: Elaboração própria (2019).

O PROCESSO DE INTERNACIONALIZAÇÃO: UMA ANÁLISE INICIAL

Esta seção expõe a atuação paradiplomática de uma entidade subnacional, especificamente o caso do município de Dourados,

analisa as ações externas delineadas que evidenciam uma iniciativa de inserção no âmbito global, bem como a linha de (des)continuidade da internacionalização, que comprometeu o insípido movimento. A realidade denota um direcionamento tímido, iniciativas pontuais que se caracterizam como atividades internacionais, tais como a visita de representantes de outras cidades de outros países, como Paraguai e o Japão, um prêmio internacional recebido na gestão do prefeito do PT, Laerte Tetila (2001-2008), e que mostra ter sido uma gestão mais voltada para a esfera internacional, do que as gestões posteriores (GHADIE, 2019).

Em Dourados identificamos algumas iniciativas internacionais que classificamos em duas fases distintas, uma representada pela participação em redes internacionais, entre 2000-2008, e outra direcionada à recepção de missões estrangeiras e processos de irmanamentos de cidades.

No tocante à primeira fase, destacamos as seguintes iniciativas:

a) Rede Cidade Educadora

No ano de 2005, na gestão do prefeito do PT, Laerte Tetila, tem início o projeto de transformar Dourados em cidade educadora. Em 2006 se consolida o projeto Dourados: Cidade Educadora, filiada à Associação Internacional das Cidades Educadora (AICE), com projetos que visavam superar problemas como a educação para o trânsito e de conservação do meio ambiente (DOURADOS-NEWS, 2012). Dourados destacou-se por uma boa prática, projeto ambiental implantado em uma escola da aldeia indígena Bororó. Entretanto, com a mudança de gestão, em 2009, o Município não deu continuidade em sua atuação como cidade-membro, deixando de

assumir qualquer papel protagonista dentro da Rede, perdendo a oportunidade trabalhar coletivamente para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, divulgar a cidade para o país e para o mundo.

b) Rede Mercocidades

No ano de 2007, após a consolidação do projeto Dourados: Cidade Educadora, filiada à Associação Internacional das Cidades Educadora (AICE), no ano seguinte, 2008, a cidade de Dourados foi aceita como cidade-associada da Rede Mercocidades (DOURADOS-NEWS, 2007).

Como vantagem da participação de Dourados na Rede destaca-se: a) participar em unidades temáticas com interesse e vantagem competitiva como: desenvolvimento econômico local, desenvolvimento social, educação, cooperação internacional, segurança e integração fronteiriça, entre outras; b) A situação geográfica da cidade: situada na faixa de fronteira com o Paraguai e região centro sul do Estado do Mato Grosso do Sul; c) Fatores econômicos e logísticos: segundo maior PIB do MS, importantes rodovias e centro produtor de commodities agrárias.

Assim como ocorrido no esforço de constituir Dourados como "cidade educadora", a mudança de gestão municipal mais uma vez afetou o andamento das ações internacionais do município, não dando continuidade em sua atuação e construção de redes internacionais, ensejando na perda de oportunidades em participação em fóruns, projetos e programas de cooperação, divulgação e atração de investimentos promovidos por iniciativa da Rede Mercocidades.

c) Prêmios de boa prática, acordos técnico-científicos de cooperação e missões estrangeiras

Em 2005, Dourados recebeu prêmio de reconhecimento internacional como o título de destaque em educação concedido pela Lebrum Cultural de Portugal em 2005, período da administração do prefeito Laerte Tetila (Partido dos Trabalhadores). Segundo a matéria jornalística do Dourados News (2005), a cidade recebeu também o título de destaque em gestão pública municipal pelo Instituto Ambiental Biosfera de Portugal, neste mesmo ano. O que significa que uma boa prática de gestão pública desenvolvida por uma administração local que melhore significativamente uma situação insatisfatória, e que traga benefícios para a comunidade pode servir de marketing para a cidade atrair investimentos (GHADIE, 2019).

Como reflexo da segunda fase, destacam-se:

As visitas internacionais, tanto recebidas, como prospectadas. As visitas oficiais tornaram-se parte da prática municipal. No ano de 2012 o vice-ministro de Indústria e Comércio do Paraguai, Sr. Oscar Stark Robledo tratou da parceria entre Dourados e o país vizinho para a troca de experiências em industrialização, denominada de "Missão Técnico-Empresarial do Paraguai a Dourados".

Dois anos depois, ainda na gestão de Murilo Zauith (PSB) uma comitiva presidida pelo governador da cidade japonesa de Wakayama, (Japão) visitou a cidade com a finalidade de estreitar as relações diplomáticas e fortalecer os laços entre os dois países,

principalmente na possibilidade de gerar parcerias e investimentos japoneses em Dourados;

O acordo de cooperação técnico-científico internacional, resultante do Projeto Cidades Irmãs desenvolvido entre a Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e a Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (UEMS), com a participação das cidades de Kearney, Nebrasca (EUA) e de Dourados (BR), representou uma nova expectativa de relações internacionais por parte de Dourados. Assinado pelas entidades participantes o acordo versa sobre o Estabelecimento de uma Relação Internacional para Amizade e Cooperação, que tem por objetivo ampliar o desenvolvimento econômico, o comércio, o investimento e o turismo, bem como os vínculos da juventude, da educação e da cultura para ambas as cidades e as universidades, e aumentar a consciência de ambas as cidades como cidades de crescimento nos setores de saúde e das ciências da vida, das indústrias criativas, do turismo, da educação e da agricultura e indústrias relacionadas.

Esperamos que o Acordo de irmanamento supracitado, valorize o aporte qualitativo desta parceria, tornando-se um fio indutor para o efetivo comportamento de Dourados nos palcos das relações internacionais, servindo como potencial para o desenvolvimento, a segurança e bem estar social da comunidade local, perspectiva que encontra eco nas palavras de Kjeld Jakobsen:

> O desenvolvimento de relações internacionais municipais só faz sentido se estiver acoplado à concepção do papel do Estado como indutor de desenvolvimento e provedor de bem estar-social, e não a partir da posição neoliberal de que estes fatores brotam do funcionamento das leis de mercado e da livre-iniciativa (2009, p. 25-26).

A inserção internacional do município de Dourados ocorreu dentro dos interesses do governo federal de internacionalização do País como um todo, o que evidencia uma vertente importante defendida por Yahn Filho (2013, p. 12) ao afirmar que a "inserção internacional de cidades não atende apenas aos interesses locais, estaduais e nacionais, mas sim que está dentro dos interesses nacionais de inserção internacional do País como um todo". O que reflete a importância dos benefícios não apenas para a população do município, mas para a nação como um todo.

VANTAGENS PARA A INTERNACIONALIZAÇÃO DE DOURADOS

No caso da cidade de Dourados elencamos algumas características que denotam vantagem competitiva que o município possui para desenvolver sua política externa:

a) Desenvolvimento econômico local, desenvolvimento social, educação, cooperação internacional, segurança e integração fronteiriça;

b) A situação geográfica da cidade: situada na faixa de fronteira com o Paraguai e região centro sul do Estado do MS, condição potencialmente favorecida pela posição geográfica no centro sul do Mato Grosso do Sul, situando-se entre as duas maiores hidrovias da América Latina, a do Rio Paraná-Tietê e a do Rio Paraguai, sinalizam uma vantagem comparativa (PRADO, 2013, p. 92);

c) Fatores econômicos e logísticos: o fato de registrar o maior PIB do MS, ocupando a posição de centro produtor e exportador de commodities agrárias, condição favorecida pela importante logística, composta por uma rede de malha rodoviária que interliga o meio produtivo aos portos de escoamento e centros consumidores e;

d) Curso de graduação em Relações Internacionais na UFGD, gerando mão de obra especializada, além de um curso de pós-graduação em estudos ligados à temática fronteiriça.

Por mais que as dificuldades encontradas para diagnosticar as poucas ações realizadas no plano internacional, por parte da entidade subnacional douradense, não impedem, tampouco desestimulam o interesse por esta importante área ainda pouco explorada pelas gestões municipais. Esta situação poderia ser resolvida com a implantação de um setor burocrático no Município que tenha por atribuição as relações internacionais e a interlocução com outros atores no cenário internacional. A partir da estruturação organização, realizar um estudo criterioso para diagnóstico do potencial real da cidade no plano internacional, e criação de uma agenda politica externa.

Imprescindível buscar a institucionalização da atuação internacional, inclusive como uma maneira de criar uma agenda que não se interrompa quando da mudança de gestão pública ou por mero desinteresse do agente público. Isto poderia ser mitigado através de uma gestão compartilhada multipolar, com o envolvimento não apenas do executivo, mas também do legislativo, sociedade civil organizada, empresários, e setor educacional, que já possui a disposição do município, experiência e recursos humanos que podem auxiliar em ações de internacionalização.

Percebemos como possíveis eixos de desenvolvimento para além das fronteiras do território a cooperação internacional descentralizada através da participação em fóruns e eventos internacionais, relação com comunidades de origem estrangeira, realização e organização de eventos internacionais, visitas de missões estrangeiras, participação ativa em redes internacionais de cidades, e experiência de políticas públicas premiadas.

Tomando estes eixos, observa-se uma possível agenda de prioridades de ações internacionais, a ser definida como "política externa" do agente público municipal, que sinalizam para a inserção internacional da cidade de Dourados. Por mais que as atividades variam, não existe um modelo fechado e a estratégia é diversificar, ser interlocutor das ações que possam positivar e alavancar o desenvolvimento sócio econômico da cidade e a qualidade de vida da sociedade local.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo analisamos a importância da atuação paradiplomática de Dourados, e o que representa para o desenvolvimento da cidade e para a sociedade como um todo. No Brasil a atuação internacional por parte de governos subnacionais foi impulsionada pela redemocratização e pela nova Constituição Federal de 1988, que manteve a condução das relações com Estados estrangeiros apenas ao governo central, reiterando os princípios tradicionais centralizadores que sempre orientaram a politica externa nacional. Conflito claro entre norma constitucional e empirismo.

Vimos que o fenômeno da paradiplomacia conduz às ações de atores subnacionais que integram uma unidade do Estado nacional, no marco de um sistema democrático, mas que não substituem a

diplomacia do Estado central, que mantém sua posição como ator central no campo das Relações Internacionais. No Brasil a realidade denota um direcionamento distinto do que se julga ser de exclusivo monopólio do Estado federal na esfera internacional, como mostram as inúmeras iniciativas externas exercidas por governos subnacionais no plano externo observadas neste estudo.

Observamos que abrir uma porta para o exterior é buscar uma oportunidade para que o município possa divulgar seu potencial de desenvolvimento sócio-econômico, a cooperação técnica, a captação de recursos e atração de investimentos.

Argumentamos que um dos prováveis caminhos para a internacionalização de uma cidade de porte médio como Dourados será pela cooperação técnica centrada na paradiplomacia e na cooperação descentralizada, que pode vir pela sua participação em redes de cooperação.

Há uma forte tendência no contexto da cooperação internacional que promove a atuação dos governos locais como atores internacionais, assumindo, em alguns casos, posicionamentos que não dependem unicamente do Estado Central, buscando diferentes perspectivas para a solução de seus problemas de acordo com seu próprio perfil e necessidades.

Observamos a reinserção de Dourados na Rede Mercocidades como um relevante mecanismo para a internacionalização do município. A participação nos eventos e fóruns da Rede poderá ser um eficaz instrumento para dar voz ao governante municipal em âmbito internacional, promover e divulgar boas práticas, como fazem as cidades de Campinas, Guarulhos, Porto Alegre, por exemplo. Além de que os governos das unidades locais percebem que o ativismo internacional pode também render frutos na politica de âmbito interno (SALOMÓN, 2011, p. 286).

Promover o intercâmbio de informações e ações de investimentos produtivos em Dourados através de acordos de cooperação técnica pode representar uma porta de entrada para a paradiplomacia, que surge não só com certa autonomia, mas também com uma responsabilidade de gerar o desenvolvimento e o bem estar da sociedade.

Um dos determinantes de inserção da cidade nas relações internacionais deu-se pela dinâmica de desenvolvimento, que demandou tanto das características física e geográfica, quanto do ponto de vista econômico e político, no cenário de crescente interdependência.

Importante salientar que este estudo teve o intuito de compreender o escopo da paradiplomacia e sua dimensão para a cidade. O desenvolvimento da atuação externa do município implica na análise das variáveis, percepção, decisão ação e vontade política, e que inclui a participação de setores públicos e privados, e o envolvimento da sociedade.

REFERÊNCIAS

ALVAREZ, A. A. S. "Cooperção descentralizda: o caso europeu". *In*: RODRIGUES, G. M. A. *et al*. (orgs.). **Cidades em relações Internacionais análises e experiências brasileiras**. São Paulo: Editora Desatino, 2009.

ALVES, J. A. L. **A década das conferências**: 1990- 1999. Brasília: FUNAG, 2018.

ARAÚJO, I. V. **A influência partidária no nível municipal:** paradiplomacia na cidade de São Paulo (Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais). São Paulo: USP, 2012.

CASTELO BRANCO, A. C. **Paradiplomacia e entes não centrais no cenário internacional**. Curitiba: Juruá Editora, 2011.

CERVO, A. L. *et al*. **Metodologia Científica**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

DOURADOS NEWS. "Prefeitura quer Dourados no Mercocidades". **Portal Eletrônico Dourados News** [2007]. Disponível em: <http://www.douradosnews.com.br>. Acesso em 20/05/2018.

DOURADOS. **Perfil Sócio Econômico de Dourados-MS 2018**. Dourados: Prefeitura Municipal de Dourados, 2018. Disponível em: <http://www.dourados.ms.gov.br> Acesso em: 30/05/2018.

GHADIE, A. M. G. **A inserção internacional das cidades médias na faixa de fronteira**: o caso da cidade de Dourados (Dissertação de Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos). Dourados: UFGD, 2019.

HOCKING, B. "Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais". *In*: *In*: VIGEVANI, T. *et al*. (orgs.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais.** São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; FAPESP, 2004.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama das cidades 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 09/11/2019.

JAKOBSEN, K. "Poder local e relações internacionais". *In*: RODRIGUES, G. M. A *et al*. (orgs.). **Cidades em relações Internacionais análises e experiências brasileiras**. São Paulo: Desatino, 2009.

KUGELMAS, E.; BRANCO, M. S.; "Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo". *In*: VIGEVANI, T. *et al*. (orgs.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC/UNESP/FAPESP, 2004.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

MARIANO, K. P. L.; MARIANO, M. P. "Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas". *In*: VIGEVANI, T. *et al*. (orgs.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais.** São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; FAPESP, 2004.

MARIANO, M. P; BARRETO, M. I. "Questão subnacional e integração regional: o caso do Mercosul". *In*: VIGEVANI, T. *et al*. (orgs.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais.** São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; FAPESP, 2004.

PAVÃO, M. "Pai da Cidade Educadora1 conta como foi a elaboração do projeto em Dourados". **Portal Eletrônico Dourados News** [09/04/2012]. Disponível em: <http://www.douradosnews.com.br>. Acesso em: 28/02/2019.

PECEQUILO, C. S. **Manual do candidato**: política internacional. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

PRADO, H. S. A. **A cooperação descentralizada e a política para a fronteira no Brasil**: o caso das cidades-gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero (Tese de Doutorado em Ciência Política). Rio de Janeiro: UERJ, 2016.

PRADO, H. S. A. **Inserção dos atores subnacionais no processo de integração regional**: o caso do Mercosul. Dourados: Editora UFGD, 2013

PRAZERES, T. L. “Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional”. *In*: VIGEVANI, T. *et al*. (orgs.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais.** São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; FAPESP, 2004.

PRIETO, N. C. “O outro lado do novo regionalismo pós-sovietico e da Ásia-pacifico: a Diplomacia federativa além as fronteiras do mundo ocidental”. *In*: RIBEIRO, M. C. M. **Globalização e novos atores**: a paradiplomacia das cidades brasileiras. Salvador: Editora da UFBA, 2009.

RIBEIRO, M. C. M. **Globalização e novos atores**: a paradiplomacia das cidades brasileiras. Salvador: Editora da UFBA, 2009.

RODRIGUES, G. M. A inserção internacional de cidades: notas sobre o caso brasileiro. *In*: VIGEVANI, T. *et al*. (orgs.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais.** São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; FAPESP, 2004.

RODRIGUES, G. M. A. “Internacionalismo municipal”. *In*: RODRIGUES, G. M. A. *et al*. (orgs.). **Cidades em relações Internacionais análises e experiências brasileiras**. São Paulo: Editora Desatino, 2009.

RODRIGUES, G. M. A; XAVIER, M. **Cidades em relações Internacionais análises e experiências brasileiras**. São Paulo: Editora Desatino, 2009.

SALOMÓN, M. “A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas”. *In*: PINHEIRO, L.; MILANI, C. R. S. (orgs.). **Política externa brasileira a política das práticas e as práticas da política**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2012.

SILVA, V. F. **Os papéis de Dourados – MS no contexto regional**: apontamentos para análise de uma cidade média (Dissertação de Mestrado em Geografia). Dourados: UFGD, 2011.

CAPÍTULO 5

Paradiplomacia no Tocantins:
Aspectos teóricos e práticos

PARADIPLOMACIA NO TOCANTINS: ASPECTOS TEÓRICOS E PRÁTICOS[9]

Vitória Libni Macêdo Costa

A ação articulada dos entes subnacionais demonstra que existe uma demanda interna que muitas vezes não consegue ser abarcada pelo governo federal. Este tipo de movimentação política é um dos reflexos trazidos pela Globalização, enquanto fenômeno social e político. Conforme argumentações de Scholte (2005), no que tange a Globalização, tal conceito admite um caráter político, pois para que os desafios da sociedade contemporânea sejam enfrentados, se torna evidente a necessidade de uma concepção de Globalização que não seja meramente intelectual, mas que ajude a prover decisões relevantes e responsáveis.

Miklos (2011) aponta que, com o fim da Guerra fria, os fenômenos transnacionais se fizeram cada vez mais presentes, tornando mais frágil a ordem internacional centrada na figura do Estado, sendo assim necessárias novas práticas, bem como transformações nas visões teóricas. Destaca ainda a movimentação da chancelaria brasileira desde meados da década de 1990, ao considerar a dimensão subnacional como constituinte da política externa brasileira.

Iser (2013) defende que logo no início dos anos 1990, foi notável a aceleração da globalização econômica e de uma variedade temas outrora considerados da "baixa política", passando a fazer parte da agenda dos Estados. Esta movimentação em quesito de

3 Este capítulo é uma versão ampliada da versão previamente publicada como: COSTA, V. L. M. "Cooperação internacional, paradiplomacia e Amazônia: a importância da cooperação amazônica para o Tocantins. *Boletim de Conjuntura (BOCA)*, vol. 2, n. 6, 2020.

agenda deixou suas impressões, de tal maneira que as entidades subnacionais iniciaram o processo de inclusão dos assuntos internacionais em sua agenda de governo.

O autor dá um destaque bastante importante para a influência da globalização e os efeitos pós-Guerra Fria, no final da década de 1980. O autor argumenta que neste período se observava uma impressionante evolução dos meios de comunicação, e concomitantemente, indícios mais contundentes quanto à prática paradiplomática. Ele infere que o advento da globalização entra em cena como um aspecto que passa a desafiar firmemente a estrutura estadocêntrica clássica, trazendo consigo a necessidade e anseio de serem abordados novos temas que fossem para além do que era considerado como alta política, tendo em vista que "Desta maneira, outros temas são inseridos na agenda de entidades subnacionais que, por interesses próprios ou necessidade, agem autonomamente até o limite que lhes cabe" (ISER, 2013, p. 23).

O autor atesta, de forma bastante certeira, que um dos traços da globalização é a dificuldade crescente do Estado em defender os interesses das entidades subnacionais, o que resulta na tomada de ação por parte das mesmas para que atinjam seus objetivos visando o pragmatismo racional. Ele destaca que:

> No campo econômico, Estados e mercados financeiros estão cada vez mais intrincadamente entrelaçados; corporações multinacionais e a internacionalização da produção e do consumo dificultam ainda mais a regulamentação das políticas econômicas pelos Estados - configurando um panorama onde apenas o Estado não poderá defender economicamente seus governos subnacionais, que agem autonomamente em busca de soluções (ISER, 2013, p. 23).

Ao tratar-se do aspecto legal relacionado com a globalização e a política mundial, Baylis, Smith e Owens (2014) na obra *"The Globalization of World Politics: an introduction to international relations",* procuram retratar a importância da legislação multilateral como sendo o principal mecanismo de legislação da instituição moderna do Direito Internacional. Os autores destacam que normas, regras e práticas evoluem por meio da aprendizagem social, ou seja, com as novas configurações políticas provindas de debates que em sua maioria são recentes.

Dito isso, pode-se inferir que os processos informais são de crucial importância, pois é por meio deles que as normas consuetudinárias, em outras palavras, costumeiras, podem evoluir. Assim, deve ser levado em consideração que o Direito procura adaptar-se ou mesmo colaborar para com a normatização das novas práticas políticas, sendo assim exigido das autoridades e profissionais responsáveis pela formulação e reavaliação de leis uma atenção a mais para que sejam percebidas as tendências que podem mudar as legislações, tanto a nível subnacional, como nacional e internacional.

É de extrema importância ressaltar que "este novo panorama não implica na extinção do Estado nacional, mas requer uma reestruturação dos papéis e a aceitação de que a esfera internacional não está limitada à atuação do Estado-Nação como ator único e indivisível" (ISER, 2013, p. 17). Dessa forma, um traço bastante relevante e que deve ser enfatizado é a atuação de novos atores, os quais passam a integrar o escopo internacional e colaborar com os Estados, mas ainda mantendo a busca de seus próprios interesses. Não se pode olvidar que a figura do Estado-Nação ainda constitui a força-motriz de maior relevância do sistema internacional. Estas novas entidades que vão compor o cenário internacional podem ser indivíduos, Organizações Não-Governamentais, governos não

centrais (GNC) e as grandes empresas, sejam elas internacionais ou transnacionais (ISER, 2013).

> Tradicional e legalmente fundamentada pelo monopólio da política externa stricto sensu, a soberania absoluta do Estado nas relações internacionais, por meio da ação primária de seus corpos diplomáticos das chancelarias e dos ministérios de relações exteriores, bem como da ação secundária das forças armadas, tem crescentemente se transformado em uma soberania relativa, na qual há uma pluralidade de atores subnacionais que passam a co-definir resultados na política externa lato sensu, por meio de uma ação paralela, conhecida como paradiplomacia. [...] Esta ação paradiplomática de atores não centrais na definição da política externa lato sensu tem operado com um representativo grau de sucesso nas relações internacionais, em especial, quando se leva em consideração a expansão numérica da internacionalização de Empresas. Igrejas, Organismos Não Governamentais (ONGs) e Organismos Governamentais (OGs), como ministérios, secretarias e governos subnacionais (prefeituras, intendências, alcadias, estados, provincias e departamentos) (SENHORAS, 2014).

Estas novas formas que surgem de inserção dos governos não centrais no escopo internacional, não quer dizer um desafio à soberania do Estado, em termos de ação em contrariedade com o mesmo, mas sim uma ideia de complementação à sua política externa. A descentralização não necessariamente se dá de tal forma que venha a prejudicar a figura do Estado, mas sim, contribuir para que o mesmo seja até mais eficiente, levando em consideração a presença de "atores sociais, políticos, administrativos e econômicos, diante das demandas e necessidades mais globais do que nunca no

atual cenário internacional, contribuindo para o fortalecimento da ação nacional" (ISER, 2013, p. 26).

O governo não central, ou entidade subnacional, serão o principal foco de estudo deste trabalho, tendo em vista as contribuições que apresenta para a seara da Política Internacional, trazendo novas nuances até mesmo para o campo da Política Externa. Segundo Iser (2013), as entidades subnacionais fazem parte dos Estados unitários, estando subordinados ao direito público internacional, e não ao direito público internacional.

Neste contexto, a academia de Relações Internacionais começa a incorporar a partir deste viés, discussões referentes ao federalismo, a interdependência e o fenômeno da globalização. Iser (2013, p. 16) defende que este engajamento no âmbito internacional é uma forma de "fortalecer identidades em Estados multinacionais, a ascensão de regiões como polos de vantagens competitivas, a atuação dos GNC em áreas interligadas por acordos de integração regional e, mais recentemente, ações de cooperação internacional descentralizada".

De acordo com BRANCO (2008, p. 31 *apud* ISER, 2013, p. 16), "a capacidade dos entes subnacionais de atuarem em demandas de caráter internacional depende da convenção que os prende aos respectivos Estados protetores ou administradores a que se achem subordinados". Faz-se necessário destacar que segundo o autor, os entes subnacionais não estão sujeitos ao Direito Internacional Público. Dessa forma, apenas os Estados são legalmente permitidos a desenvolver relações exteriores.

Todavia, deve-se levar em consideração que este entendimento não torna explícito ou mesmo propriamente definido quanto à responsabilidade em assumir esta temática dentro do escopo federativo, "Porém, diante da ótica do Direito Internacional, estarão a representar o interesse do Estado soberano, pois somente

esse goza de atribuições de caráter internacional". (ISER, 2013, p. 17). Assim, pode-se compreender que embora não exista formalmente da atuação internacional dos atores transgovernamentais, é percebido o transbordamento desta temática nos entes municipais, o que torna ainda mais potente a concepção da inserção dos entes subnacionais no âmbito das relações internacionais.

Nunes (2005) admite que os entes subnacionais, de certa maneira, podem ser considerados mistos, pois ao mesmo tempo em que podem se beneficiar internamente, participando no processo de definição da política externa nacional, os mesmos podem assumir o caráter de atores não soberanos. Dessa forma, esses entes são capazes de realizar e desenvolver ações relacionadas aos seus próprios interesses, sem que estejam inseridos em uma vasta agenda internacional, a qual não se torna facultativa para os Estados nacionais.

Conforme Soldatos e Michelmann (1990), a evolução da participação dos entes subnacionais e a proposição de suas políticas públicas internacionais não é um movimento novo, sendo que a novidade consistiria na quantidade desses governos que passaram a atuar internacionalmente, bem como a qualidade e a proporção que tais ações vêm tomando. O aumento das ações internacionais por parte desses entes é um reflexo do fenômeno da globalização, temática que vem sendo mais amplamente discutida a partir da década de 1980.

Os fluxos internacionais na atualidade têm se alterado, de forma a suprir as necessidades e exigências de um mundo globalizado. Segundo Oliveira e Luvizzoto (2011), percebe-se uma alteração na dinamicidade do sistema internacional, de tal forma que entidades subnacionais passaram a se aproximar de entidades privadas e governamentais no exterior, o que dentro das Relações Internacionais se caracteriza como "paradiplomacia".

Os autores defendem que este fenômeno, no Brasil, é um sinal do alto grau de vulnerabilidade que o país enfrenta em relação aos desdobramentos da globalização, (econômicos, sociais, políticos e culturais). Há uma tendência, por parte do governo nacional, de redistribuir os custos da globalização para estados e municípios por meio da descentralização de políticas públicas – práticas consideradas como uma ampliação do processo democrático.

A temática da paradiplomacia tem sido amplamente discutida, não somente na academia enquanto abordagem teórica, como uma forma de se fazer política externa pelas unidades federativas. Trazendo para o âmbito teórico, surge então o esforço em se caracterizar a inserção destas entidades no plano internacional por meio do pragmatismo de políticas públicas. Tal esforço resultou no termo "paradiplomacia". Deve-se levar em consideração que o precursor deste conceito, Soldatos (1993), define paradiplomacia como:

> Refere-se às atividades internacionais realizadas diretamente por atores subnacionais (unidades federadas, regiões, comunidades urbanas, cidades) que apoiam, complementam, corrigem, duplicam ou desafiam a diplomacia do Estado-Nação; o prefixo 'para' indicar o uso fora da estrutura tradicional do Estado-Nação (SOLDATOS, 1993, p. 46).

O autor ainda destaca que pelo fato de que muitos temas da agenda internacional envolvem compartimentos dos governos subnacionais ou mesmo tem influência em seus territórios, tal fenômeno poderia ser caracterizado como "domesticação da política externa".

Em sua tese "A paradiplomacia subnacional no Brasil: uma análise da política de atuação internacional dos Governos estaduais fronteiriços da Amazônia", Francisco Filho (2011) explana fenômeno da Globalização foi capaz de gerar efeitos derivados, fazendo com que o sistema internacional apresentasse novas nuances da política externa nos governos federais. Essas alterações proporcionaram uma maior participação das entidades subnacionais do mundo inteiro, no que diz respeito às relações internacionais, sendo que o Brasil não é exceção neste panorama.

Neste cenário, muitos gestores estaduais e municipais passaram a se utilizar das possibilidades de negociações no campo da Cooperação Técnica Internacional (CTI) para modernizar e otimizar suas gestões. A CTI pode promover um "salto" dos em diversas áreas, nas quais poderia se prolongar muito a ter resultados com a operação de recursos próprios ou dentro de uma cooperação doméstica. Dessa forma, a paradiplomacia se apresenta como um caminho para que a cooperação possa se concretizar em diversos segmentos, tendo em vista principalmente a emergência e complexidade do contexto pandêmico.

COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL

De acordo com o Ministério das Relações Exteriores (MRE), a Cooperação Técnica Internacional é delimitada como

> [...] uma das vertentes da Cooperação para o Desenvolvimento, pode ser caracterizada como uma intervenção temporária destinada a promover mudanças qualitativas e/ou estruturais em um dado contexto socioeconômico de forma a sanar ou minimizar problemas específicos identificados

> naquele âmbito, bem como para explorar oportunidades e novos paradigmas de desenvolvimento. A materialização dessas mudanças dá-se por meio do desenvolvimento de capacidades de instituições/entidades e de indivíduos. Essa capacitação, por sua vez, poderá direcionar-se à apropriação de conhecimentos por segmentos da população e ao aperfeiçoamento da ação finalística de instituições públicas e entidades privadas, bem como a intervenções de desenvolvimento em áreas geográficas pré-determinadas (esses três níveis a serem doravante denominados "beneficiários") (MRE, 2014).

A Cooperação Técnica Internacional pode promover um salto qualitativo para as unidades subnacionais em diversas áreas, em contraste com uma situação estagnante que poderia se prolongar no tempo se as unidades utilizassem apenas de recursos próprios ou agissem dentro de um marco de cooperação apenas doméstico.

Neste contexto, é crucial apontar a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) como um braço do MRE de extrema importância para o desenvolvimento das relações internacionais. Instituição criada em 1987, ela atua em dois segmentos (multilateral e bilateral), se orientando pela política externa do MRE e por prioridades nacionais de desenvolvimento, definidas nos planos e programas setoriais do Estado brasileiro.

O Ministério das Relações Exteriores (2014) destaca que a Cooperação Técnica Internacional Paradiplomática compreende algumas especificações em relação aos acordos internacionais e suas determinações dentro do Direito interno e práticas e normas do Direito internacional:

> A consistência formal dos instrumentos que viabilizam os programas, projetos e atividades de cooperação técnica internacional são analisados e aprovados pelas unidades competentes do Ministério das Relações Exteriores. [...] Nesse sentido, no caso de Estados e Municípios terem interesse em estabelecer parceria no campo da cooperação técnica com um organismo internacional ou governo estrangeiro, a iniciativa deverá, necessariamente, ser tramitada por intermédio da ABC, desde que existindo um Acordo Básico em vigor entre o Brasil e o ente cooperante externo. No âmbito específico da cooperação técnica internacional envolvendo Estados e Municípios, é importante haver clareza sobre a diferença existente entre projetos de cooperação técnica e convênios firmados pela administração pública, situação que tem gerado dúvidas por parte dos entes subnacionais. No âmbito específico da cooperação técnica internacional envolvendo Estados e Municípios, é importante haver clareza sobre a diferença existente entre projetos de cooperação técnica e convênios firmados pela administração pública, situação que tem gerado dúvidas por parte dos entes subnacionais (MRE, 2014).

PARADIPLOMACIA, MEIO AMBIENTE E TOCANTINS.

Domingues e Berman (2012) demarcam que a partir da década de 1980 se dá o início da expansão da soja gradualmente para as regiões do cerrado, que anteriormente estavam concentradas na região mais sul do Brasil entre os anos 1960 e 1970. Nos anos 1990, o cultivo da soja já se fazia presente em áreas mais localizadas no centro do país. O autor ainda destaca que o plantio que agora estava nos cerrados centrais, migrou cerca de 500 km ao norte, ocasionando mais uma vez no deslocamento da fronteira agrícola (impulsionado

também pela expansão da pecuária nas regiões limítrofes dos estados componentes da região amazônica).

Desta forma, se faz imprescindível a este trabalho entender o papel do Tocantins enquanto parte dessa nova fronteira agrícola intimamente ligada à Amazônia, e a função da cooperação internacional paradiplomática para o meio ambiente neste contexto. Os crescentes compromissos assumidos voluntariamente pelo Estado brasileiro demonstram a tentativa de atender às proposições firmadas na COP 15. Desta maneira, o governo federal inicia o desenvolvimento de planos setoriais, ou seja, planos de ação direcionados para o cumprimento das metas de redução de emissão de GEE

Como exemplo de modalidade de política pública especificamente voltada para a agricultura, o Brasil formulou o Plano de ABC, definido pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa, como "Plano Setorial de Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas visando à Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura". Esta ação compõe um dos planos setoriais elaborados que levam em consideração a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), política esta instituída pela Lei Federal 12.187, de 29 de dezembro de 2009, sendo assim uma estratégia do governo brasileira que busca reduzir a emissão de GEE, combatendo o aquecimento global, compreendido entre 2011 e 2020. (EMBRAPA, 2021).

Neste sentido, as políticas públicas de Agricultura de Baixa Emissão de Carbono (Plano e Programa ABC) são apresentadas como uma alternativa que contribui para a difusão do conceito de um desenvolvimento sustentável a ser implementado nos sistemas de produção agropecuária, principalmente no que tange a recuperação das pastagens degradadas e os sistemas de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (iLPF). O Plano ABC tem como princípio norteador desenvolver ações e financiar projetos de investimentos

que tenham como objetivo a ampliação da adoção de recursos tecnológicos capazes de contemplar a agricultura de menor impacto ambiental, com alto potencial de mitigação das emissões de gases de efeito estufa e que combata o aquecimento global. (EMBRAPA, 2021).

Deve-se destacar ainda que o plano tem como diretrizes a preservação de recursos naturais, aumento na produção, geração de renda aos produtores rurais, visando o não comprometimento do meio ambiente, viabilizando uma maior qualidade de vida para as próximas gerações. Foi desenvolvido pelo governo federal, através do Ministério da Agriculta, Pecuária e Abastecimento (MAPA), logo após a realização da COP 15.

Segundo o MAPA (2021), no período de execução do Plano ABC (2010-2020), as práticas agrícolas com baixa emissão de carbono foram implementadas em 52 milhões de hectares no Brasil, correspondendo a 1,5 vezes o tamanho da Alemanha. Se faz necessário apontar que o plano ficaria a cargo de execução dos estados, onde o governo federal desempenharia a função de apoio técnico e financeiro para que fosse viabilizada a implementação nos estados. (AGROTINS 2021 – SEAGRO Tocantins, 2021).

O Plano ABC foi composto com a elaboração de sete programas, sendo que seis deles foram voltados para tecnologias de mitigação, e o último programa seria referente a ações de adaptação às mudanças climáticas. Em sua estrutura, têm-se os seguintes programas: 1) Recuperação de Pastagens Degradadas; 2) Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (iLPF) e Sistemas Agroflorestais (SAFs); 3) Sistema Plantio Direto (SPD); 4) Fixação Biológica do Nitrogênio (FBN); 5) Florestas Plantadas; 6) Tratamento de Dejetos Animais; e, 7) Adaptação a Mudanças Climáticas. (EMBRAPA, 2021).

Dessa forma, foi “instituído o Plano Estadual de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma

Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura - Plano ABC-TO". De acordo com o Art 3º, do Decreto n.º 5.000, de 28 de fevereiro de 2014 (Tocantins (TO), 2014) foi instituído o Grupo Gestor do Plano ABC-TO - GG-ABC-TO, integrado por membros do poder executivo, representantes de instituições de ensino e instituições afins convidadas, tendo em vista a pluralidade de assuntos que o Plano ABC envolve.

Conforme dados da Secretaria de Agricultura, Pecuária e Aquicultura (SEAGRO), o estado do Tocantins alcançou a marca de estado com o maior número de contratos de crédito financiamento na região norte de projetos de investimento e custeio, que visem a redução da emissão de GEE provindos da atividade agropecuária, tendo como público alvo produtores rurais e suas cooperativas. A secretaria destaca que na safra 2018/2019 foram aplicados R$ 125.388.864,45. Na safra 2019/2020 R$ 130.021.301,35, conferindo um aumento de 3,69% de um ano safra para o outro.

Na região Amazônica, o estado do Tocantins tem se tornado referência em assuntos de cooperação internacional voltada para o meio ambiente e recursos hídricos. Mais jovem estado da federação brasileira, o Tocantins participou ativamente na Conferência das Partes da Convenção Quadro das Nações Unidas para Mudanças Climáticas – COP 25, que aconteceu entre os dias 2 e 13 de dezembro de 2019 em Madrid, Espanha.

No maior evento dessa temática em escala global, a Comitiva do Tocantins apresentou um portfólio que ressaltou seu potencial para parcerias transnacionais:

> O Tocantins reduziu suas emissões em 137 milhões de toneladas de CO2, entre 2006 e 2017, já atestadas nas resoluções 6 e 14 da Comissão Nacional para Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação (CONAREDD+), coordenada pelo

> Ministério do Meio Ambiente. O montante é resultado somente da redução de desmatamentos nos 13% do território do estado que corresponde ao Bioma Amazônia, desconsiderando o Cerrado. Reuniões estratégicas com o banco alemão DZ Bank, com o Fundo Americano Emergent - Forest Finance Accelerator e com a registradora de carbono Markit colocaram o estado em visibilidade entre os compradores internacionais de ativos ambientais, momento mais que oportuno, já que o ano de 2020 será um marco para efetivação dos mercados de carbono. A partir deste ano, entrarão em vigor os principais acordos internacionais voltados a combater a mudança do clima e reduzir as emissões globais de gases de efeito estufa (GEE). Dentre os principais acordos estão o Acordo de Paris e o Esquema de Redução e Compensação de Emissões da Aviação Civil Internacional (CORSIA) (SEMARH-TO, 2019).

De acordo com os relatórios emitidos pela Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Tocantins (SEMARH, 2019) oriundos da COP-25, pode-se perceber uma participação cada vez mais ativa do estado em projeção internacional. Essa atuação compõe parte estratégica de ações recentes dessa entidade subnacional – que também incluem a Estratégia Tocantins 20-40, que propõe o desenvolvimento regional com uso racional de recursos naturais, visando o bem estar da atual geração e das futuras.

> A estratégia irá colocar o estado como referência na região Norte do Brasil em produção sustentável de alimentos e produtos da sociobiodiversidade, com beneficiamento e agregação de valor, na distribuição de renda e na conservação e manejo de suas riquezas naturais, até o ano de 2040 (SEMARH-TO, 2019).

O estado também tem trabalhado para a inclusão socioambiental de crianças e adolescentes através do programa Pátria Amada Mirim (PAM), também apresentado na mesma Conferência. Tal programa "beneficiará 25 mil estudantes da rede pública de ensino em todo o Tocantins, até 2022". (SEMARH-TO, 2019). Seus principais objetivos estão voltados para educação ambiental e formação cidadã de estudantes, podendo gerar "implantação ou restauração de viveiros nos 139 municípios, produzindo até 6 milhões de mudas nativas, podendo restaurar até 12 mil hectares de áreas degradadas" (SEMARH-TO, 2019). O vice-governador do Tocantins, Wanderlei Barbosa, acredita que, para se alcançar o desenvolvimento sustentável é necessário partir da educação pública.

> O caminho que o Tocantins está buscando para a preservação e conscientização é através da educação ambiental de crianças e jovens. Não se constrói um futuro melhor sem o engajamento das gerações que irão cuidar do meio ambiente (SEMARH-TO, 2019).

No que diz respeito a iniciativas e desafios enfrentados para a redução da emissão dos gases de efeito estufa até 2030, o Tocantins participou da Assembleia-Geral da Coalizão *Under 2 MoU*, grupo da qual faz parte desde 2015. O Memorando de Entendimento (MoU) *Under 2* é uma iniciativa de governos subnacionais (SEMARH, 2019) referente à adoção de metas voluntárias de redução de emissões de gases de efeito estufa (GEE). Segundo o gerente de Recursos Energéticos e Mudanças Climáticas da Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, Francis Rinaldi Frigeri,

> A Assembleia Geral do *Under 2* é importante para vermos o que os governos subnacionais estão fazendo, suas políticas, planos e iniciativas em favor de uma economia amigável com o clima, desenvolvimento sustentável e redução de emissões. Como é visto, esta é uma tendência mundial e irrefreável, temos que acompanhar este movimento a fim de que possamos proporcionar ao Tocantins um novo modelo de desenvolvimento econômico, aliado ao bem-estar de toda a população (SEMARH-TO, 2019).

No âmbito da Amazônia legal, o estado do Tocantins ocupa a 8ª posição no ranking dos estados que menos desmatou no período 2018-2019, reduzindo também o desmatamento no bioma cerrado em 10%. (SEMARH, 2019). Como demonstração do exercício da paradiplomacia, o Amazon-Madrid (realizado pelo Consórcio Interestadual de Governadores da Amazônia Legal) foi um encontro realizado no âmbito da COP-25 reunindo os governadores dos estados que compõem a região amazônica. Seu objetivo era "partilhar o conhecimento sobre as políticas ambientais e o setor produtivo de cada estado que compõe a Amazônia Legal Brasileira e colocar em contato com o mercado internacional de serviços ambientais". (SEMARH, 2019). Este movimento reuniu governadores, vice-governadores, secretários de estado, investidores e doadores para apresentação de painéis com temáticas voltadas para as questões ambientais.

Outra ação relevante do estado no ano de 2020 foi o estabelecimento de deliberações entre o Governo do Estado do Tocantins, representado pelo então governador Mauro Carlesse e a Embaixada da África do Sul no Brasil, representada pelo embaixador Ntshikiwane Mashimbye e sua conselheira política, Rina-Louise

Pretorius, ocorridas no Palácio Araguaia (centro do poder executivo tocantinense).

Na ocasião, o senhor Mashimbye apontou que, "*como bons políticos que somos, nem sempre teremos todas as respostas, mas sabemos onde podemos encontrá-las*". Ele encontrou no estado estratégias possíveis de serem implementadas em seu país, principalmente medidas voltadas para o desenvolvimento da agricultura familiar e irrigação de terras para cultivo.

Outros assuntos foram abordados, como a forma com que o Tocantins tem desenvolvido seu turismo no interior do estado e os modais de transporte que tem implementado. Mashimbye demonstrou- se interessado no prosseguimento de conversas futuras, assim como o Governo do Estado do Tocantins, que havia aceito o convite do embaixador de que fosse levado uma delegação tocantinense para conhecer as potencialidades da África do Sul.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentro dos marcos teóricos das relações internacionais, a Cooperação Técnica Internacional é uma estratégia que se fortaleceu com a aceleração da globalização e promoveu a expansão de relações paradiplomáticas. No nível da região Amazônica, o estado do Tocantins tem buscado desenvolver planos de CTI tanto com instituições como com Estados soberanos, mesmo tendo em vista o seu pouco tempo de existência. Nesse sentido, o presente artigo argumentou com base nas políticas de cooperação empreendidas pelo estado e sua participação em molduras de cooperação internacionais, de forma a demonstrar sua crescente relevância no âmbito internacional.

A participação do Tocantins na COP 25 foi um divisor de águas para o estado, onde pôde apresentar propostas relevantes como a Estratégia Tocantins 20-40 e o programa Pátria Amada Mirim (PAM). No mesmo evento, esteve presente na Assembleia-Geral da Coalizão *Under 2 MoU*, grupo da qual faz parte desde 2015, para a discussão de metas voluntárias de redução de emissões de GEE. Em ações realizadas dentro do estado, não se pode olvidar a assinatura do estabelecimento de deliberações entre o Governo do Estado e a Embaixada da África do Sul no Brasil, voltadas principalmente para o desenvolvimento econômico de ambas as partes.

Outro projeto de bastante destaque no âmbito do desenvolvimento econômico voltado para a agropecuária, tem-se o Plano ABC, como uma política pública desenvolvida pelo governo federal, a qual foi implementada pelo Tocantins e tem alcançado parâmetros relevantes no escopo tanto da região norte, como a nível de Brasil, no que tange a implementação de projetos de mitigação de danos ambientais e redução da emissão de gases de efeito estufa.

REFERÊNCIAS

AGROTINS 2021 - SEAGRO TOCANTINS. “Plano ABC-TO”. **YouTube AGROTINS 2021** [19/06/2020]. Disponível em: <https://www.youtube.com>. Acesso em: 03/10/2021.

BAYLIS, J. *et al*. **The Globalization of World Politics**: an introduction to international relations. Oxford: Oxford University Press, 2014.

BRASIL. **Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral**. Agência Brasileira de Cooperação - ABC. Brasília: ABC, 2014.

DOMINGUES, M.; BERMAN, C. "O arco do desflorestamento na Amazônia: da pecuária à soja". **Ambiente & Sociedade**, vol. 15, n. 2, maio/agosto, 2012.

EMBRAPA- Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **PLANO ABC – Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas Visando à Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura**. Disponível em: <https://www.embrapa.br>. Acesso em: 04/10/2021.

GOMES FILHO, F. **A paradiplomacia subnacional no Brasil**: uma análise da política de atuação internacional dos Governos estaduais fronteiriços da Amazônia (Tese de Doutorado Interinstitucional em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional). Brasília: UnB/UFRR/FLACSO, 2011.

ISER, G. C. **Os entes subnacionais nas relações internacionais**: o fenômeno da paradiplomacia (Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais). Porto Alegre: UFRGS, 2013.

MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **MAPA lança bases para promoção da agricultura de baixo carbono até 2030**. Brasília: MAPA, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br>. Acesso em: 04/10/2021.

MIKLOS, M. S. "Diplomacia federativa: o Estado brasileiro e a atuação internacional de suas Unidades Constituintes". **Carta Internacional**, vol. 6, n. 1, 2011.

NUNES, C. J. S. **A paradiplomacia no Brasil**: o caso do Rio Grande do Sul (Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais). Porto Alegre: UFRGS, 2005.

OLIVEIRA, M. F.; LUVIZOTTO, C. K. "Cooperação técnica internacional: aportes teóricos". **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 54, n. 2, 2011.

SCHOLTE, J. A. **Globalization**: A Critical Introduction. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2005.

SEAGRO – Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura. **Plano ABC-TO**. Disponível em: <https://www.to.gov.br>. Acesso em: 02/12/2020.

SENHORAS, E. M. "Paradiplomacia subnacional no Brasil: análise da política dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia. Saarbrucken/ Novas Edições Acadêmicas, 2013". **Novos Cadernos NAEA**, vol. 17, n. 2, 2014.

SOLDATOS, P. "Cascading subnational paradiplomacy in an interdependent and transnational world". *In*: BROW, D.; FRY, E. (eds.). **State and provinces in international economy**. Berkley: Institute of Governmental Studies Press, 1993.

SOLDATOS, P.; MICHELMANN, H. (eds.). **Federalism and international relations**: the role of subnational units. New York: Oxford University Press, 1990.

VIEIRA, T. "Governo do Tocantins apresenta as cadeias produtivas da biodiversidade do estado na Amazon-Madrid". **Semarh** [10/12/2019]. Disponível em: <https://semarh.to.gov.br>. Acesso em: 22/04/2020.

VIEIRA, T. “Governo do Tocantins participa de assembleia na COP 25 na Espanha”. **Semarh** [07/12/2019]. Disponível em: <https://semarh.to.gov.br>. Acesso em: 22/04/2020.

VIEIRA, T. “Governo do Tocantins participa do maior evento de Mudanças Climáticas do mundo”. **Semarh** [05/12/2019]. Disponível em: <https://semarh.to.gov.br>. Acesso em: 22/04/2020.

VIEIRA, T. “Tocantins destaca programa de educação ambiental como prioridade para 2020 em reunião do GCF na COP 25”. **Semarh** [09/12/2019]. Disponível em: <https://semarh.to.gov.br>. Acesso em: 22/04/2020.

VIEIRA, T. “Tocantins encerra participação na COP 25 com negociações de até 2 bilhões de reais”. **Semarh** [17/12/2019]. Disponível em: <https://semarh.to.gov.br>. Acesso em: 22/04/2020.

CAPÍTULO 6

Paradiplomacia e governança turística na fronteira Uruguai/Brasil

PARADIPLOMACIA E GOVERNANÇA TURÍSTICA NA FRONTEIRA URUGUAI/BRASIL

Rodrigo da Costa Segovia

Isabel dos Santos Marques

Alison Sapienza de Oliveira Valladão

Ao pensar a gestão de destinos turísticos se pode visualizar um sistema complexo, que envolve e integra componentes econômicos, ambientais, sociais e culturais de um dado território. Sob essa perspectiva, é possível vislumbrar que a conjuntura atual requer um trabalho colaborativo entre Estado e as demais esferas (sociedade civil e iniciativa privada), pois desta forma estará estimulando o desenvolvimento de forma colaborativa e equilibrada de um país, região município. Isto é, deixando de ser uma responsabilidade inteiramente do Estado e passa a ser uma atividade que envolve a sociedade.

Neste contexto, um dos instrumentos capazes de auxiliar neste processo que é estabelecer entre os envolvidos os limites e regras é a governança. É válido salientar que a governança pode ser entendida a partir das relações que envolvam o Estado, iniciativa privada e sociedade civil na tomada de decisão, estando estes aliados aos mecanismos de controle e a capacidade de coordenar as redes de atores cujo os interesses não são comuns, mas passam a ser de forma cooperada.

O estudo da governança realizado nesta pesquisa, teve como foco a governança turística em regiões que compõem mais de um país, tendo como objetivo analisar as ações que estão sendo desenvolvidas a partir das fronteiras do Uruguai com Brasil, tendo

como finalidade integrar regiões turísticas com a criação de uma instância de governança binacional ou transfronteiriça e seu "calendário binacional esportivo". Nesse ensejo, a proposta em estudo surge da demanda da associação civil *Club Frontera*, visando integrar dois países através da criação de um Calendário Binacional Esportivo e sua respectiva governança, sabendo que os governos são transitórios e nem sempre os projetos têm sua continuidade conforme trocam as cadeiras dos poderes executivo e legislativo, os integrantes do *Club Frontera* visualizaram a oportunidade de fomentar o fluxo de pessoas na fronteira e nas regiões que pretendem participar do respectivo projeto através da criação do Calendário Binacional Esportivo.

Sendo assim é necessário desenvolver a criação de uma gestão binacional ou transfronteiriça partindo da premissa da participação de representantes de todas as esferas (executivos, legislativos, consulados e sociedade civil) de ambos países. Tendo essas questões como norteadoras do projeto deu-se continuidade efetuando reuniões com ambos representantes a fim de apresentar o projeto, a importância do mesmo como fator de integração entre as regiões, inclusão social e potencializador turístico. Para melhor compreensão apresentaremos a seguir as regiões fronteiriças e a criação do calendário.

A presente investigação se caracteriza como exploratório e descritivo e de caráter qualitativo, como pesquisa qualitativa, optou-se pela pesquisa bibliográfica e documental, de modo a adotar critérios que delimitaram o universo de estudo definidos pelo parâmetro temático de materiais relacionados ao objeto de estudo, bem como o uso de livros, periódicos e documentos como fontes de consulta. Desse modo, para que se possa aprofundar o conhecimento sobre o assunto e oferecer subsídios para novas investigações sobre a temática, adotou-se o estudo de caso como método de pesquisa.

O artigo está estruturado da seguinte forma – a introdução que abre este trabalho, apresentação da região da fronteira UY/BR e respectivamente as cidades fronteiriças - Rio Branco/UY e Jaguarão/BR e o Calendário Binacional Esportivo; estudo conceitual através do referencial teórico sobre paradiplomacia, governança, governança global e governança turística; e a proposta de uma instância de governança turística, além das considerações finais.

A REGIÃO DA FRONTEIRA UY/BR E O CALENDÁRIO BINACIONAL ESPORTIVO

Devido aos grandes números de acidentes que ocorriam com jovens pilotando motocicletas na cidade de Rio Branco, Cerro Largo, Uruguai e com a preocupação por demandas que fomentem o esporte, bem como proporcionar inclusão social, ações esportivas, maior integração entre as cidades fronteiriças de Rio Branco/UY e Jaguarão/BR – cidades sede de onde parte o referido estudo, surge de uma reunião de amigos o *Club frontera.*

Atualmente, o *Club Frontera* desenvolve ações em diversos nichos esportivos potencializando o fluxo de transeuntes não só na fronteira, mas também em outras regiões do Uruguai. Nesse intuito, por meio da instituição, surge a necessidade de se criar uma agenda binacional que inclua representantes tanto do poder público (executivo e legislativo) de ambos países quanto de consulados e representantes da sociedade civil.

Desse modo, a respectiva proposta do Club visa a criação de um calendário binacional esportivo, partindo da premissa que a fronteira Rio Branco/UY e Jaguarão/BR, duas regiões turísticas, sejam contempladas com o projeto, sendo a região Leste do Uruguai e região da Costa Doce Gaúcha no Brasil.

Sabendo da importância que os eventos proporcionam em um município ou região, desde a quebra da sazonalidade turística, a geração de empregos e a utilização do trade, o respectivo calendário proporcionará o intercâmbio entre esportistas de ambos países, ou seja, conforme aconteça um evento no Brasil, todas cidades envolvidas participam e vice versa. A partir das cidades sedes surgem normativas para a inclusão da sociedade civil, cidades e governos. Conforme apresentado no quadro 1.

Quadro 1 - Normativas e cidades de onde partem as premissas

Sendo assim para alocarmos as cidades uruguaias e brasileiras junto ao projeto de regionalização partimos desde as fronteiras com os seguintes critérios:
• Partindo das fronteiras, cidades com até 250 km de distância podem participar do projeto;
• Será necessário que o poder público tenha pasta(s) que contemplem o Esporte e Turismo;
• É necessário ter políticas públicas para o Esporte e Turismo;
• Ter ou criar calendário de eventos do município (esportivo, turístico, etc.);
• Tenha formalizado ou em processo de formalização os respectivos conselhos municipais e seus fundos municipais do (Esporte) e (Turismo);
• Possua recursos alocado na (s) pasta (s) para fomentar o Esporte e Turismo;
• Que existam grupos ativos de esportistas nas respectivas cidades; e
• Tenham locais destinados para respectivas práticas esportivas conforme a realidade de cada município.

Fonte: Club Frontera (01/07/2021). Adaptações próprias.

Apresentadas as normativas que são reconhecidas pelos gestores municipais, é possível dar continuidade no projeto de

criação de um calendário binacional esportivo e sua respectiva gestão. Com isso, os municípios que não estiverem de acordo – ou não cumprirem com as normativas, não participarão como cidades sede recebendo visitantes e turistas durante os respectivos eventos esportivos, entretanto, esses municípios podem ter seus grupos esportivos representados pela sociedade civil participando das atividades esportivas em outras cidades.

No intuito de compreender melhor o conceito de eventos em turismo, é necessário visualizar as diferentes tipologias em eventos, conforme observados no quadro 2.

Quadro 2 - Tipologia em eventos

Apresentações artísticas	Feiras comerciais
Camavais	Comemorações
Festivais	Competições, torneios e apresentações esportivas
Ensaios	Jogos de guerra
Exposições artísticas	Espetáculos de fogos de artifício
Datas dedicadas ao meio ambiente	Maratonas
Festivais no interior	Apresentações aéreas
Recepções	Festivais étnicos
Aparições de celebridades	Caminhadas patrocinadas
Feiras agrícolas	Feiras de animais
Visitações a instituições e propriedades	Corridas ao redor do mundo
Jardins para visitação (Garden Displays)	Concursos de beleza
Concursos de bandas	Apresentações teatrais
Excursões de trailers	Passeios ecológicos
Viagens de barco	Ralis motorizados
Roteiros históricos	Competições militares
Mostras em museus	Festas de rua
Feiras profissionais	Recepções ao ar livre
Festivais de música	Feiras
Seminários educacionais	Desfiles

Fonte: Watt (2004).

A partir dessas tipologias de eventos, outras ainda podem ser apresentadas, cada uma com suas especificidades, visto que conforme Watt (2013, p16), “os eventos básicos e as questões práticas gerais da organização de eventos podem ser aplicadas a todos”. E, no caso em estudo, para se organizar o Calendário

Binacional Esportivo, é necessário entender ainda as diferentes fases de planejamento e organização dos respectivos eventos a serem desenvolvidos.

Cidades sedes do projeto: Rio Branco/UY e Jaguarão/BR

A segunda maior rodovia do Brasil chega até a fronteira com o Uruguai, para quem percorre a BR-116 de Norte a Sul ou busca a menor distância para se chegar a Montevidéu - capital uruguaia - não poderia deixar de conhecer as cidades gêmeas da fronteira apresentada neste trabalho. Jaguarão com seu belíssimo centro histórico preservado, encanta visitantes e turistas transeuntes dessa fronteira. É reconhecida como cidade patrimônio por ter o primeiro bem tombado de maneira binacional, a Ponte Internacional Barão de Mauá, que faz a união entre ambas as cidades. Ainda remetendo a esta fronteira, a mesma se encontra separada pelo Rio Jaguarão e unida pela Ponte Internacional Barão de Mauá conforme apresenta Mazzei (2012) em seu livro "Fronteiras que nos unem, limites que nos separam".

Já a cidade de Rio Branco contempla o Balneário "Lago Merín", opção de veraneio e práticas de esportes náuticos. Um dos elos entre as regiões turísticas é devido a ambas serem lagunares, banhadas pela Lagoa dos Patos e Lagoa Mirim. Outro atrativo que movimenta ambas cidades fronteiriças são os *free-shoppings*, Rio Branco com sua diversidade de turismo de compras e Jaguarão sendo contemplada com a Lei nº 12.723/2012 que autoriza a instalação de lojas francas em municípios da linha fronteiriça, cujas sedes caracterizam-se como cidades gêmeas.

A PARADIPLOMACIA

O conceito "paradiplomacia" foi criado nos anos de 1986 e 1990 pelos professores Ivo Duchacek e Panayotis Soldatos. Embora já bastante utilizada na área do Direito Internacional, foi por volta dos anos de 1970 que o termo foi concebido pelas Relações Internacionais (RI) nos anos de 1970 (JUNQUEIRA, 2018). Desse modo, a paradiplomacia se refere à uma inserção em âmbito internacional de atores subnacionais ou à ação direta internacional por parte dos atores subnacionais que complementam e/ou desafiam as políticas centrais do Estado (JUNQUEIRA, 2018).

No viés do turismo internacional ou transfronteiriço é possível identificar três categorias instrumentais sobre a paradiplomacia, a turística, subnacional, empresarial e dos fluxos turísticos (SENHORAS, 2015).

Para os autóctones das fronteiras a paradiplomacia está presente quase que no dia a dia, sejam de maneiras comerciais, culturais e principalmente através dos famosos acordos de cavalheiros, no presente estudo analisamos as ações do *Club Frontera* e a busca da consolidação de ações subnacionais que visam fomentar o turismo entre regiões com a criação de um Calendário Binacional Esportivo.

As ações subnacionais no viés do turismo transfronteiriço seguem o fluxo de pessoas conforme seus interesses, sejam através da busca do turismo de compras em um país ou outro, em busca de atrativos culturais, naturais ou a participação em eventos. Seguindo a lógica da busca da oferta x demanda turística incluímos diversos atores nessa construção, categorizando como "paradiplomacia turística subnacional" (SENHORAS, 2015).

As ações paradiplomáticas no caso em estudo surgem através de um grupo da Sociedade Civil organizada onde já acontecem na prática através da organização de eventos esportivos, dos quais citamos, encontro de remadores, corridas de ciclismo, campeonato de futebol, veloterra entre outros, neste estudo de caso, o *Club Frontera* busca integrar e respaldar ações para que sintam-se incluídos no processo de criação e participação no Calendário Binacional Esportivo representantes do executivo, através dos prefeitos e secretários de pastas que dialoguem com as ações propostas, mas também, o legislativo, sociedade civil e consulados de ambos países.

Essa busca de incluir diversos representantes tem como caráter o reconhecimento das ações subnacionais, da paradiplomacia entre ambos atores, de reconhecimento e criação de legislações que proporcionem a médio e longo prazo a continuidade do projeto, indiferente de quais atores estejam representando os poderes executivo e legislativo de ambas regiões e países. Pensando em políticas públicas para o turismo a fim de gerar o fluxo de pessoas a nível internacional, mais uma vez encontra-se a necessidade de termos sistematizações para a implantação de políticas que potencializam a integração entre regiões transfronteiriças, "políticas que estão aos poucos se incorporando a gestão pública numa perspectiva multiprofissional, inter e transdisciplinar para sua efetiva concretização" (SEGOVIA; JASPER; NOGUEIRA, 2014).

GOVERNANÇA: UMA ABORDAGEM CONCEITUAL

O termo governança é um conceito que nos últimos anos tem gerado um número crescente de estudos nas mais diversas áreas do conhecimento (GONZÁLEZ; TRENTIN, 2014). Ainda de acordo

com as autoras os pesquisadores em suas respectivas disciplinas adaptam o conceito de governança de acordo com seus respectivos marcos teóricos e conceituais, gerando desta forma uma série de significados confusos e múltiplos sobre a sua definição.

Nesse ensejo a palavra governança é bastante polissêmica o que corrobora para as diversas interpretações e aplicabilidade de seu conceito nos vários campos de conhecimento. Etimologicamente, a palavra governança tem sua origem no verbo grego *kubernân* (pilotar ou conduzir) utilizado por Platão para se referir a definição de um sistema de regras, o ato de governar os homens. O termo grego deu origem ao vocábulo em latim medieval *gubernare*, possuindo a mesma conotação de pilotar, conduzir ou elaborar regras. No francês antigo foi empregado a terminologia *gouvernance*, sendo usada para se referir à ‘‘arte ou ao modo de governar’’. Já no século XVI foi usada no idioma inglês, como a ação ou o modo de governar. No português o termo governança é empregado de forma semelhante ao francês, remetendo às esferas político-administrativas (TRENTIN, 2014).

Como se pode constatar o conceito de governança não é novo, apesar das diversas nuances e interpretações, o mesmo é associado como sinônimo de governo. A disseminação do conceito se dá na década de 1970, sendo acompanhada pelas mudanças sociopolíticas e econômicas em esfera global, mostrando de forma patente o esgotamento dos modelos de atuação e gestão das políticas públicas desenvolvidas por parte dos Estados. Evidenciando que não foi somente a crise política, mas outros acontecimentos como a crise financeira de 2008 como a mais exponente, o declínio do modelo econômico vigente e as diversas crises que os países subdesenvolvidos enfrentaram nesse contexto foram fundantes para o surgimento de um novo pensamento e da reestruturação do papel do Estado havendo a descentralização das decisões que outrora se concentrava no Estado como controlador e regulador da sociedade,

mas passa a adotar uma postura que visa o engajamento entre o Estado e sociedade civil (KALAOUM; TRIGO, 2021).

Ainda de acordo com Trentin (2014) a governança passou a ser empregada como argumento principal no que se refere ao controle da corrupção e de modo consequente no desenvolvimento econômico e na redução da pobreza. No contexto da América Latina, o processo de redemocratização expôs as demandas que até então estavam ocultas, dentre elas a transparência no governo e a participação popular que até então era inexistente. Em se tratando do Brasil, os problemas se tornaram visíveis a partir da década de 1970, devido a conjuntura política vivenciada no momento que consistia em um governo autoritário que destituiu a participação popular e anulou o Estado Democrático de Direito. A partir da redemocratização de 1985 e por meio da Assembleia Constituinte de 1988 que houve uma reforma na Constituição Federal passando por mudanças estruturais no que concerne aos direitos sociais e de participação da sociedade civil na política do país (KALAOUM; TRIGO, 2021).

A utilização da governança em várias áreas consolidou as diversas definições existentes, ao efetuar uma revisão de literatura sobre governança identificou a existência de setenta e duas dimensões para a sua conceituação, sendo as mais utilizadas: responsabilidade, transparência, envolvimento, estrutura, eficácia e poder. Ainda na revisão sistemática foi possível verificar a existência de três características prosaicas, sendo estas: ‘‘(i) governança não é sinônimo de Governo; (ii) a governança implica um menor controle governamental; (iii) a governança envolve múltiplos atores’’ (RUHANEN *et al.*, 2010 *apud* FERNANDES; EUSÉBIO, 2014, p. 06).

Embora não exista um consenso sobre uma definição de governança, é preciso compreender as diversas nuances e convergências desse conceito que é bastante amplo. Dentre as

reflexões expressas está a conduzida pelo Banco Mundial na década de 1990, na qual objetivava compreender somente os resultados de políticas governamentais e notadamente a forma como os governos exercem seus poderes. Nesse contexto, o documento do Banco Mundial *Governance and Development* define governança como ‘‘a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento” (WORLD BANK, 1992, p. 02). É também entendida como a totalidade das formas utilizadas por indivíduos e instituições, sejam públicas e/ou privadas para o gerenciamento de assuntos que sejam comuns (CGO, 1995).

Todavia Hall (2011) parte da perspectiva de que governança é como ‘‘o ato de governar’’, mas, evidencia as múltiplas faces que o conceito de governança agrega. Pode se acrescentar que a governança na visão de Hall está fundamentada nas adaptações do Estado moderno ao ambiente político e econômico, justamente devido aos acontecimentos em esfera global, tais como globalização, crise financeira do Estado e a relação com os atores públicos e privados que colaboram na formulação das políticas públicas. Rhodes (1997) por sua vez, apresenta a definição de governança como a auto organização de redes interorganizacionais que são caracterizadas por sua interdependência, troca de recursos em que o Estado continua mantendo a autonomia. Assim se pode afirmar que a governança moderna simboliza uma nova forma de governar que difere do modelo antigo onde o autoritarismo vigorava. Logo, se fixa na governança como um meio e processo apto a produzir resultados eficazes, sem a utilização da coerção, mas a partir da confluência das relações entre diferentes atores. Como bem destaca Trentin (2017, p. 04) ‘‘se inicialmente o termo governança foi associado a governo e ao exercício do poder pelas lideranças, o significado atual do termo tem sido atribuído, [...] para uma interação entre os atores públicos e não públicos para a tomada de decisão’’.

De acordo com Gonçalves (2011) a governança é definida em diferentes níveis, sendo alguns bastante restritivos e reduzidos geograficamente, como é o caso da governança corporativa[10]. Por outro lado, a governança global possui um caráter mais amplo e está mais inclinado a ações que dizem respeito em escala mundial, como será dissertado na próxima seção.

Governança Global

Nos sistemas domésticos de política, a governança de forma genérica é compreendida pela capacidade de governar, de articular interesses e de atingir os objetivos pretendidos. No sistema internacional, que originalmente foi constituído pela anarquia, "isto é, pela inexistência de uma autoridade hierárquica de governo, a governança adquiriu outros significados''. (MAUAD, 2016, p. 01). Nesse ínterim, a governança internacional ou governança global está relacionada a outros elementos que designa a existência de certa ordem, ainda que na ausência de governo central (MAUAD, 2016).

Buscando uma compreensão mais ampla sobre o tema da Governança Global se pode afirmar que a mesma pode ser contextualizada no cenário do processo de Globalização e, consequentemente das transformações estruturais que o sistema internacional vem passando, principalmente em finais da Guerra Fria, em 1990. Sob esta perspectiva a visão sobre a governança global para muitos pesquisadores, passou a ser vista com o objetivo de estabelecer uma nova agenda para a política mundial, assim como se tornou uma alternativa para os profissionais envolvidos com relações internacionais, que passou a enxergar a governança global

[10] Segundo Gonçalves (2011, p. 02) a governança corporativa ‘‘se refere a práticas e relacionamentos entre acionistas, diretoria, conselhos de administração e fiscal e auditoria de uma empresa’’.

como instrumento para a solução de problemas coletivos (SANTOS, 2006).

Ainda segundo Pizarro e Rial (2018) as teorias concernentes ao surgimento da governança global decorreram principalmente em meados da década de 1990, após a derrocada do Muro de Berlim, diante dessa nova ordem geopolítica que articulou os centros de autoridade global, passando a ser utilizado por instituições tais como a Organização da Nações Unidas (ONU), Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM). E, é justamente nesse cenário macro de ‘‘disputa, controle e condução pelo poder que as dinâmicas da governança global são estabelecidas, sem necessariamente um governo mundial constituído e revestido de uma única autoridade’’ (PIZARRO; RIAL, 2018, p. 02-03), se tratando de um conceito multifacetado que pode ser usado em diferentes tipos de organizações.

Assim a governança global aparece sob um novo paradigma que é o da sociedade global, onde há a passagem do Estado soberano, único e absoluto, tanto em nível nacional como internacional, para uma nova ótica na qual sobressai dois outros níveis de poder – o transnacional e o supranacional. Nesse novo parâmetro o poder é partilhado entre Estados e outras entidades, havendo assim a necessidade de novas instituições que são caracterizadas por regimes internacionais. Sob essa égide a governança global sobrevém como um sistema que não se restringe às ações dos Estados (GONÇALVES, 2011).

Dentre as diversas definições sobre a Governança Global, se destaca a dada pela Comissão sobre Governança Global da ONU que a definiu como:

> [...] a soma das muitas maneiras pelas quais os indivíduos e instituições, públicas e privadas,

> gerenciam seus assuntos comuns. É um processo contínuo através do qual interesses conflitantes ou diversos podem ser acomodados e ações cooperativas podem ser tomadas. Inclui instituições formais e regimes com poderes para fazer cumprir a conformidade, bem como arranjos informais que as pessoas e instituições concordaram ou percebem ser de seu interesse (OUR GLOBAL NEIGHBORHOOD, s.d).

Em outras palavras, o conceito proposto pela Comissão da ONU sobre Governança Global ressalta o conjunto de formas pelas quais os indivíduos e consequentemente as instituições públicas e privadas conduzem seus problemas sejam eles de ordem comum, num amplo, dinâmico e complexo processo de tomada de decisão que evolui constantemente e vai se ajustando de acordo com as novas circunstâncias e demandas. Pizarro & Rial (2018, p. 03) reforçam que a governança global ‘‘se associa com a autoridade política e/ou instituições no interior do sistema internacional. Como já introduzido, a governança denota instituições políticas formais que visam coordenar e controlar as práticas do governo e que têm a capacidade de impor as suas decisões’’. Para Gonçalves (2011) a definição de governança global perpassa por quatro dimensões, sendo estas:

a) Possui um caráter instrumental, pois, simboliza que a governança é um meio, instrumento, ferramenta que seja capaz de produzir resultados positivos perante os desafios e problemas de ordem global;

b) Tem uma participação extensa no que diz respeito aos processos de decisão, na qual envolve a dimensão estatal, bem como as organizações

internacionais, empresas transnacionais e organizações não governamentais;

c) Busca sempre o consenso e a persuasão nas relações e ações, e em menor rigor da coerção e a obrigação de cumprir;

d) Dimensão institucional, isto é, sua relação com os arranjos de natureza institucional, na medida em que o processo de construção da governança envolve a criação e operação de regras, as instituições sociais capazes de designar ofícios e guiar a interação de agentes, facilitar a cooperação e diminuir os problemas de diligência coletiva, pensando que o mundo cada vez mais está interdependente.

Já para Mauad (2016, p. 03) a ‘‘governança global aparece como ferramenta analítica para compreender a ordem internacional. Contudo, dada sua amplitude – condizente com o objeto que analisa –, torna-se necessário focar em uma dessas dinâmicas para entender as decorrências objetivas desse conceito’’. Nas palavras de Dubrow (2013, p. 07-08) ‘‘a governança global é uma forma de os países coordenarem ações em frentes múltiplas e simultâneas’’. Dessa forma, fica evidente que a governança global possui um caráter mais amplo e envolve ações em escalas mundiais. Em suma, tal conceito é notoriamente novo e assim se torna cada vez mais importante para a compreensão dos complexos desafios da sociedade da modernidade líquida, logo torna-se de suma importância introduzir alguns comentários no que se refere a sua conceituação, justamente para elucidar não apenas a concepção de governança em nível global, mas também nacional e local.

Governança turística

O conceito de governança como já vem sendo discutido ao longo desta seção foi sendo incorporado gradativamente nos discursos políticos e nas pesquisas científicas nas últimas décadas. O termo também apresenta limitações justamente por possuir contornos vagos que congrega reflexões com finalidades diversas. Por um lado, há a constante preocupação com a reformulação dos sistemas de governo, mesmo que tenha alcançado saldos frutíferos e tem mostrado grande habilidade para enfrentar os desafios e os problemas estruturais existentes. Todavia em outros cenários são esses embaraços que aceleram a inserção de outros mecanismos de coordenação social externa ao governo, como é o caso das redes de atores que são preconizadas como uma alternativa para combater os problemas e desafios coletivos. Assim, todas essas nuances da governança reverberam nas distintas arenas políticas, inclusive a turística. Contudo, a interseção entre governança e turismo já repercute há um tempo, onde é chamada de governança do turismo ou governança turística (VELASCO, 2014).

Ao tratar da utilização da governança no turismo, é válido ressaltar que para um desenvolvimento satisfatório do setor turístico em um determinado território é necessário a colaboração por parte dos setores público e privado, bem como da utilização adequada dos recursos públicos, de uma sociedade acolhedora, do tripé (hospedagem, alimentação e transporte), isto é, fatores que precisam de uma boa governança para que funcione de forma correta. Apesar do turismo possuir um caráter privado, o mesmo é dependente da gestão e do poder público, estando ancorado nas relações entre agentes do setor público e privado, respaldando ao governo os esforços de coordenação para auxiliar no desenvolvimento sustentável do turismo em âmbito econômico, social e ambiental. Mas, para que isso ocorra de forma eficaz é preciso que os gestores

públicos contem com autoridade e flexibilidade, informação e conhecimento e que haja o diálogo com outros gestores (BÁRCIA, 2020).

Hall (2011) faz uma reflexão bastante pertinente acerca de como são as governanças e por quem são utilizadas. O primeiro modelo é o hierárquico na qual parte do ideal de governança democrática e administração pública, podendo fazer separação entre o poder público e privado. A função de coordenação social centra nos bens públicos e o princípio da gestão é de cima para baixo, gerando assim hierarquias nos níveis do Estado; governança de comunidade parte da premissa de que as comunidades devem procurar solucionar seus problemas evitando ao máximo a intervenção do Estado e do governo, e dessa forma, propõe uma governança sem governo que está pautada nos valores da comunidade; governança de redes, é preciso nessa modalidade que haja a interação que seja permanente entre os setores público e privado, para que assim ocorra a efetivação de suas políticas públicas e por fim governança de mercado partindo do princípio que o mercado é o instrumento mais eficaz e justo na distribuição de recursos.

Nesse contexto, de acordo com Trentin (2017), no turismo a atenção em prol da tipologia e aplicação do vocábulo governança tem sido estudada nas pesquisas dos mais diversos autores, indo de estudos teóricos ou empíricos, autores como Bramwell e Lane (2011), bem como Ruhanen *et al*. (2010) deram contribuições importantes sobre o tema. Todavia, o trabalho de maior destaque é o de Velasco González (2013) que apresenta um conceito de governança turística, explicando e defendendo que a governança do turismo seria ‘‘a busca de novas formas de tomada de decisão coletiva, sobre questões que envolvam a gestão de conflitos de interesses e que busquem promover processos de inovação social, o fortalecimento dos atores mais fracos do sistema e a mudança da

dinâmica turística gera os impactos negativos'' (VELASCO, 2014, p. 11).

Para Trentin (2017) a governança no turismo percorre a existência de um processo que é inerente ao governo e a forma de governar, bem como dos mecanismos e procedimentos de tomada de decisão que envolvem a coordenação, a cooperação e a participação dos atores sociais em estudos de casos aplicados em realidades específicas do turismo sem, apresentar um embasamento teórico que condiz com os modos de governança. Kalaoum e Trigo (2021, p. 15) em seu estudo sobre a construção teórica sobre governança e sua aplicação na governança turística, salientam que a governança do turismo se trata:

> da inovação das relações de participação, estabelecida em redes, entre diferentes grupos que compõem o Estado, o Mercado e também a Sociedade Civil e que visam por meio de processos de cooperação e conflito a busca e o desenvolvimento da atividade turística não apenas pela perspectiva econômica e de resultados, como ocorre na *New Public Management*, mas social, cultural e ambiental, respeitando princípios da administração pública, tais como a transparência e responsabilidade pública e que ocorrem em um sistema político, necessariamente, democrático.

Assim, através da governança turística uma localidade turística pode assumir o papel de sujeito do processo de desenvolvimento, podendo encaminhar pleitos, assumir lutas, articular demandas e atender as necessidades de todos os envolvidos direta ou indiretamente. Nesse sentido, ao tratar da governança é válido salientar que a interlocução deve ser constante entre as partes interessadas, pois só assim haverá o crescimento econômico e

desenvolvimento cultural e socioambiental do destino, assim é preciso que a governança do turismo compreenda que a ação pode vir de diversos setores, podendo ser sociais, econômicos, ambientais e políticas e inclusive as diferentes iniciativas vão ser distribuída a iniciativa privada, organizações, poder público, permitindo desta forma o envolvimento dos diversos atores de forma cooperativa e coletiva (CONCEIÇÃO, 2020).

INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UMA INSTÂNCIA DE GOVERNANÇA TRANSFRONTEIRIÇA

Visto que o objetivo não está em fazer uma revisão sistemática da literatura ou uma análise do estado da arte, mas sim de propor a governança turística em regiões que compõem mais de um país, foi feito uma breve pesquisa em bases de dados científicas como Google Acadêmico, *Web of Science*, *Scopus* e Publicações em Turismo - banco de dados com artigos publicados em periódicos científicos ibero-americanos de Turismo – no intuito de analisar e procurar estudos que possam fundamentar e nortear a discussão, bem como a proposta de uma criação de uma Instância de Governança Transfronteiriça (IGT). Para tal, foram escolhidas as palavras chaves tomando como base as que refletissem e estivessem mais adequadas com o tema e objeto de estudo. Desse modo, foram escolhidas como palavras-chaves: "governança", "turismo", "fronteiras", "binacionais". Para que se pudesse ter um alcance não só em âmbito nacional, utilizou-se as *Keywords*: "*governance", "tourism", "borders", "binational"*. Utilizou-se como estratégia de busca os operadores booleanos "*and*/e".

Com a análise dos resultados obtidos com essa breve pesquisa, foi possível perceber que há uma lacuna nos estudos no contexto acadêmico, especificamente, do turismo. Os estudos

referentes a governança turística em regiões transfronteiriças ainda são incipientes. Existem em grande número, estudos já voltados à governança em um nível global, que envolva mais de um país e, no âmbito e na literatura do turismo, especificamente, estudos de governança turística em regiões turísticas que envolvem mais de um município ou estado, bem como turismo estudos em regiões transfronteiriças, porém não estando relacionados à governança turística. Alguns estudos encontrados podem nortear a presente proposta, tais como os estudos de estudo Bantim, Fratucci e Trentin (2020) que tem por objetivo discutir as diferentes interpretações sobre as instâncias de governança regionais e sua aplicação em territórios turísticos regionalizados; Durand e Nelles (2014), que analisam a governança transfronteiriça na região conhecida como Eurometropolis Lille, uma aglomeração transfronteiriça na União Europeia em torno da cidade francesa de Lille e nas cidades belgas Kortrijk e Tournai; Henrichs e Meza (2017) que analisam a contribuição da governança multinível para o processo de desenvolvimento regional em territórios fronteiriços com base no estudo do Consórcio Intermunicipal da Fronteira e Hernández-Ramírez (2017) que analisa o caso específico na fronteira entre Espanha e Portugal traçada pelo rio Guadiana e os obstáculos na institucionalização de governança transfronteiriça baseada em uma combinação de fatores exógenos e endógenos.

Partindo do entendimento de que a governança no turismo se constitui de um modelo de gestão baseado nas relações sociais, na qual seus atores participam das tomadas de decisões sempre de forma conjunta, com o intuito de proporcionar o desenvolvimento das atividades turísticas das regiões. Neste sentido, para que isso ocorra, as Instâncias de Governanças Regionais (IGRs) são o meio institucionalizados, assim como acordos pré-estabelecidos, estatutos, regimentos, leis ou decretos que possibilitam o maior envolvimento, integração e cooperação de todos os atores envolvidos, tendo o compromisso de discutir e realizar o que possa

ser proposto pelas governanças através de seus modelos de gestões (CONCEIÇÃO, 2020). Posto isso, o artigo tem como proposta uma institucionalização de instância de governança que atenda a regiões transfronteiriças ou binacionais. Em outras palavras, a indagação que se faz nesta seção está relacionada a de que forma se pode pensar em uma institucionalização de uma instância de governança que atenda a região específica e o caso apresentado?

Dessa maneira, conforme abordado por muitos autores, a governança de turismo regional se dá dentro de um espaço no qual as cidades (municípios e distritos) se reconhecem através de atividades turísticas que se complementam ou se correlacionam, fazendo uso da administração pública e privada e proporcionando a governança caminhar em vista do desenvolvimento social e econômico das cidades (CONCEIÇÃO, 2020). Portanto, além dos municípios, há regiões que envolvem também mais de um estado, como abordado num estudo de caso feito por Barbará, Leitão e Fontes Filho (2007) que versa sobre a governança regional na região da Estrada Real, no qual abrange os estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro.

A partir disso, antes do entendimento do papel e objetivo das instâncias, é importante ressaltar, para melhor compreensão da proposta, o que consiste em ser regiões turísticas. A regionalização é de extrema importância para a institucionalização de uma Instância de Governança, pois não é apenas o agrupamento de locais com as mesmas características ou que compartilhem algo em comum. De acordo com o Ministério do Turismo (2007), regionalizar é construir um ambiente que seja democrático, harmônico e participativo entre os atores envolvidos, sejam eles o poder público, a iniciativa privada, o terceiro setor e a comunidade. A regionalização promove a integração e cooperação intersetorial, com vistas à atuação conjunta entre todos os envolvidos na atividade turística de uma determinada localidade de forma direta e indireta e de maneira sinérgica. Com

isso, as regiões turísticas podem ser definidas como territórios que possuem características similares e/ou complementares, bem como aspectos em comum, seja pela identidade histórica, cultural, econômica e/ou geográfica.

Face ao exposto, a institucionalização significa estabelecer de maneira formal o que já existe apenas delineado socialmente, ou seja, é criar, estabelecer uma organização social para um grupo constituído, até então, apenas de maneira informal (BRASIL, 2007). Em vista da região apresentada se tratar de uma região – turística – em que compreende dois países, Uruguai e Brasil, no qual já existem acordos e relações de maneira ainda informais e não sistematizadas. É preciso delinear, formalmente, a gestão da referida região e, para tal, é proposto a institucionalização de uma Instância de Governança Transfronteiriça.

É importante salientar que na região do estudo acontecem já, de modo informal e não institucionalizado, reuniões no consulado brasileiro em Rio Branco, Uruguai com representantes do poder público de ambos países onde está sendo construído ações para consolidar a participação de ambos municípios junto ao calendário binacional esportivo, bem como alguns municípios estão criando frentes parlamentares para estudarem e contribuírem nesse processo, entretanto as ideias e processos ainda se encontram como ações paradiplomáticas, ainda não reconhecidas a nível das nações ou com uma instância de governança propriamente.

O Ministério do Turismo Brasileiro concebe que as instâncias de governança dizem respeito ao espaço democrático, de modo que os todos os atores sociais envolvidos no turismo poderiam atuar de forma participativa e representativa (BRASIL, 2007). Desse modo, instância de governança regional poderia ser entendido como "[...]uma organização com participação do poder público e dos atores privados dos municípios componentes das regiões turísticas" (BRASIL, 2007, p. 16).

A proposta de um modelo de Instâncias de Governança Transfronteiriça segue os moldes propostos pelo Ministério do Turismo Brasileiro (2007), porém adequado à realidade de uma região que envolve duas nações. Contudo, cabe ressaltar a escolha dos documentos do Ministério do Turismo Brasileiro como referência. No âmbito do Ministério do Turismo Uruguaio, políticas de implementação, institucionalização de instâncias de governança, bem como a proposta de governança para gestão do turismo ainda são bem incipientes e não estão bem desenvolvidas. Após pesquisa nos sites oficiais do governo e do Ministério do Turismo Uruguaio, utilizando-se das ferramentas de busca do site e utilizando a palavra *"gobernancia*", bem como na parte destinada a políticas e gestão, não foram encontrados documentos, políticas ou normativos que pudessem nos orientar e referenciar em vista de uma institucionalização de instância de governança que atendesse a região transfronteiriça.

A institucionalização se daria por um conselho, um fórum, um comitê ou associação transfronteiriça. Os passos a serem adotados para implementação da instância de governança transfronteiriça seriam: implementar o processo de sensibilização e de mobilização para a regionalização do turismo; convidar todos os atores de ambos países já sensibilizados, mobilizados e capacitados para um evento – podendo ser uma oficina, seminário ou uma reunião – de modo a auxiliar a Institucionalização da Instância de Governança Transfronteiriça; realizar os procedimentos administrativos e legais necessários para a institucionalização; elaboração e implementação de um Plano Estratégico; promoção da região e, por fim, monitoramento e avaliação (BRASIL, 2007).

Contudo, tomando como pressuposto que nas instâncias de governança seria uma descentralização do poder de decisão – no contexto apresentado aqui, a descentralização tanto em nível nacional brasileiro quanto uruguaio – e que a coordenação é umas

das funções do Estado (BANTIM *et al.*, 2020), a indagação que é feita seria em vista da particularidade da região, por ser uma região transfronteiriça, envolvendo mais de um país, como se daria a participação do poder público e coordenação que é uma das funções do Estado?

Para tal, se propõe que a coordenação e a participação do poder público se dariam pelas ações paradiplomáticas, em vista dessas ações serem definidas como o envolvimento de governos subnacionais (estados e municípios) nas relações internacionais. Entretanto, cabe ressaltar que existem múltiplos desafios advindos devido a singularidade de cada fronteira com suas analogias e assimetrias sociais, ambientais e econômicas (HERNÁNDEZ-RAMÍREZ, 2017). No contexto transfronteiriço, com multiplicidade de atores e culturas, a governança transfronteiriça é mais complexa e dinâmica, portanto, em vista dessas características, a proposta de uma instância de governança transfronteiriça que se dá, principalmente, por ações paradiplomáticas são mais concebíveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Posterior ao estudo de caso e busca de informações sobre a proposta apresentada justificamos que a implantação do calendário binacional turístico ainda está em fase de construção, que as reuniões estão acontecendo de forma que integre os pilares da sociedade representados pelos poderes executivo, legislativo, consulados, instituições privadas, sociedade civil organizada e não organizada, que o planejamento e formatação da governança transfronteiriça ou Binacional deverá ser construída em conjunto e mesmo assim ainda teremos muitos conflitos e indagações quanto a questões que permeiam as relações transfronteiriças, das quais citamos o transporte desses atletas para passarem na fronteira, os atendimentos

médicos em caso de alguma lesão ou acidentes durante as práticas esportivas, da criação de um fundo binacional ou maneiras de aportar recursos para gerir o calendário entre outras questões.

Ainda ressaltamos que a proposta é de extrema importância para fomentar o intercâmbio, criar um fluxo de pessoas, proporcionar a inclusão social e turística de todos os atores sociais envolvidos em ambas as regiões e de forma sinérgica, democrática e participativa.

Em síntese, partindo do princípio que a proposta de uma instância de governança versa sobre um modelo de gestão em que há uma organização com participação de todos os atores envolvidos de ambos os países componentes das regiões da fronteira e com o papel de coordenar o turismo nessa região, propusemos a paradiplomacia como uma forma viável para que ocorra essas relações no âmbito do poder público, que é o responsável por coordenar a instância de governança.

Por fim, cabe ressaltar que o estudo de caso é base para pesquisas futuras, no que concerne a entender as relações que se dão no contexto das fronteiras e quais são as melhores formas e práticas de gestão de regiões com essa especificidade. Desse modo, coloca-se o ensejo de que o caso aqui apresentado e do que foi aqui proposto fosse verificado e posto no campo prático.

REFERÊNCIAS

BANTIM, N. *et al*. “O papel do Estado nas instâncias de governança regionais do Turismo”. **Revista Acadêmica Observatório de Inovação do Turismo**, vol. 14, n. 2, 2020.

BARBARÁ, S. *et al*. "A governança regional em turismo: realidade? Estudo de caso sobre o destino Estrada Real". **Cadernos EBAPE.BR**, vol. 5, n. 4, dezembro, 2007.

BÁRCIA, L. C. "Governança turística da cidade de Búzios: um estudo sobre um potencial destino turístico inteligente". **Revista Iberoamericana de Turismo- RITUR**, vol. 10, n.1, junho, 2020.

BRASIL. **Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil - Módulo Operacional 3 - Institucionalização da Instância de Governança Regional**. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. **Our global neighbourhood**: The report of the commission on global governance. **Commission on Global Governance** [1995]. Disponível em: <http://www.gdrc.org>. Acesso em: 01/08/2021.

CONCEIÇÃO, C. C. "Modelo analítico de governança regional de turismo – MAGRET". **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, vol. 14, n. 2, agosto, 2020.

DUBROW, J. K. "Governança Global Democrática, Desigualdade Política e a Hipótese da Resistência Nacionalista". **Sociologias**, vol. 15, n. 32, 2013.

DURAND, F.; NELLES, J. "Binding cross-border regions: an analysis of cross-border governance in Lille-Kortrijk-Tournai Eurometropolis**". Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie**, vol. 105, n. 5, 2014.

FERNANDES, S. M. N; EUSÉBIO, M. C. A. Governança para o desenvolvimento sustentável de destinos turísticos. **Revista Turismo e Desenvolvimento**, n. 21/22, 2014.

GONÇALVES, A. “Regimes internacionais como ações da governança global”. **Meridiano 47**, vol. 12, n. 125, maio/junho, 2011.

GONZÁLES, M. V. “Gobernanza turística: ¿Políticas públicas innovadoras a retórica banal?” **Caderno Virtual de Turismo**: **Hospitalidade e políticas públicas em turismo**, vol. 14, 2014.

GONZALEZ, M. V.; TRETIN, F. “Evolução da política de turismo no Brasil e España: enfoque nas redes de atores”. **Anais do V Congresso Internacional em Gobierno, Administración y Políticas Públicas.** Madrid: GIGAPP - Grupo de Investigación em Gobierno, Administración y Políticas Públicas, 2014.

HALL, C. M. “Policy learning and policy failure in sustainable Tourism governance: From first and second to third order change?” **Journal of Sustainable Tourism**, n. 19, 2011.

HENRICHS, J. A.; MEZA, M. L. F. G. “Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira”. **Urbe - Revista Brasileira de Gestão Urbana**, vol. 9, n. 1, 2017.

JUNQUEIRA, C. G. B. “Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil”. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB**, n. 83, 2018.

KALAOUM, F.; TRIGO, L. G. G. “Reflexões Teóricas sobre Governança Pública e Governança Turística”. **Rosa dos Ventos**, vol. 13, n. 1, 2021.

MAUAD, A. C. E. Governança Global: Intersecções com paradiplomacia em meio à crise climática. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB**, n. 78, 2014.

PIZARRO, J. O.; RIAL, C. S. M. "Governança global: visões teóricas e pluralidade de atores". **Relaciones Internacionales**, vol. 27, n. 54, 2018.

RAMÍREZ, J. H. "Obstáculos a la gobernanza turística en la frontera del Bajo Guadiana". **Investigaciones Turísticas**, n. 13, 2017.

RHODES, R. A. W. **Understanding Governance**: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham: Open University Press, 1997.

SANTOS, J. C. B. **A evolução da ideia de governança global e sua consolidação no século XX** (Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais). Brasília: UnB, 2006.

SEGOVIA, R. C. *et al.* **As relações binacionais no turismo**: o caso das cidades-gêmeas na fronteira entre o Rio Grande do Sul (BR), Argentina e Uruguai. Turismo e Paradiplomacia das Cidades: o local no diálogo com o global. Rio de Janeiro: Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais/Cenegri, 2014.

SENHORAS. E. M. "Diplomacia e Paradiplomacia Turística Transfronteiriça". *In*: PIERI, V. S. G.; TELES, R. M. S. (orgs.). **Turismo e Relações Internacionais**: Fronteiras Transnacionais, Paradiplomacia das Cidades e Inserção Internacional do Brasil. Rio de Janeiro: Centro de estudos em Geopolítica e Relações Internacionais/Cenegri, 2015.

TRENTIN, F. **Políticas de Turismo no Brasil:** Tomada de Decisão e a Análise das Estruturas de Governança nos Destinos Turísticos de

Armação dos Búzios e de Paraty, Estado do Rio de Janeiro, Brasil. (Tese de Doutorado em Turismo, Lazer e Cultura). Portugal: Universidade de Coimbra, 2014.

TRENTIN, F. "Turismo e Governança: uma abordagem teórica". **Anais do IX Seminário Internacional de Turismo e II Hospitalidade em Colóquio (COPEH)**. Caxias do Sul: UCS, 2017.

WATT, D. C. **Gestão de eventos em Lazer e Turismo**. Porto Alegre: Editora Bookman, 2004.

WORLD BANK. **Governance and development**. Washington: Oxford University Press, 1992.

SOBRE OS AUTORES

SOBRE OS AUTORES

Aida Mohamed Ghadie é bacharel em Relações Internacionais e em Engenharia Civil. Mestre em Fronteiras e Direitos Humanos. Docente do Centro Universitário da Grande Dourados (UNIGRAN). Email para contato: a.beirute@gmail.com

Alexsandro Eugênio Pereira é mestre e doutor em Ciências Políticas. Professor da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Coordenador do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NEPRI/UFPR). E-mail para contato: alexsep@uol.com.br

Alison Sapienza de Oliveira Valladão é graduado em Turismo pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Mestrando em Turismo pela Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail para contato: alisonsapienza@id.uff.br

Carolina Cravero é professora de Ciências Sociais na Universidade Nacional de Rafaela (UNRaf). Graduada em Ciência Política, mestra em Investigação Educativa Socioantropológica e doutora em Sociologia. E-mail para contato: carolinacravero@unraf.edu.ar

Claudete de Castro Silva Vitte é geógrafa. Mestre em Administração Pública e Governo. Doutora em Geografia. Professora da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). E-mail para contato: clavitte@ige.unicamp.br

SOBRE OS AUTORES

Eliseu Gabriel é professor, graduado em Física. Vereador da Cidade de São Paulo. Administrador público e presidente municipal do Partido Socialista Brasileiro (PSB) e membro da Executiva Nacional. E-mail para contato: vereador@eliseugabriel.com.br

Elói Martins Senhoras é economista e cientista político, especialista, mestre e doutor. Professor da Universidade Federal de Roraima (UFRR). *Post-doc* em Ciências Jurídicas. E-mail para contato: eloisenhoras@gmail.com

Fabiano de Araújo Moreira é bacharel e licenciado, mestre e doutor em Geografia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). *Post-doc* em Ciências da Saúde pela Universidade de São Paulo (USP). E-mail para contato: fabiano.moreira@usp.br

Isabel dos Santos Marques é mestranda em Turismo pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Graduada em Turismo pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB), Campus XVIII. E-mail para contato: isabelmarques@id.uff.br

Joséli Fiorin Gomes é doutora em Direito. Professora do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais (PPGRI) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). E-mail para contato: joselifg@gmail.com

SOBRE OS AUTORES

Leonardo Mercher Coutinho Olimpio de Melo é bacharel em Relações Internacionais. Pós-doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPE). Mestre e doutor Ciência Política. E-mail para contato: leomercher@gmail.com

Marcos Antonio Favaro Martins é graduado em Geografia. Mestre e doutor em Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo (USP). Professor da Universidade Paulista (UNIP). E-mail para contato: marcosfavaro84@gmail.com

Rodrigo da Costa Segovia é graduado em Tecnologia de Gestão em Turismo, bem como em Administração de Pequenas e Médias Empresas. Pós-Graduado em Culturas, Cidades, Fronteiras. E-mail para contato: rodrigo.turismo.unipampa@gmail.com

Vitória Libni Macêdo Costa é Assessora Especial do gabinete do governador do estado do Tocantins. Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). E-mail para contato: vitorialibnipalmas@gmail.com

NORMAS DE PUBLICAÇÃO

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

A editora IOLE recebe propostas de livros autorais ou de coletânea a serem publicados em fluxo contínuo em qualquer período do ano. O prazo de avaliação por pares dos manuscritos é de 7 dias. O prazo de publicação é de 60 dias após o envio do manuscrito.

O texto que for submetido para avaliação deverá ter uma extensão de no mínimo de 50 laudas. O texto deverá estar obrigatoriamente em espaçamento simples, letra Times New Roman e tamanho de fonte 12. Todo o texto deve seguir as normas da ABNT.

Os elementos pré-textuais como dedicatória e agradecimento não devem constar no livro. Os elementos pós-textuais como biografia do autor de até 10 linhas e referências bibliográficas são obrigatórios. As imagens e figuras deverão ser apresentadas dentro do corpo do texto.

A submissão do texto deverá ser realizada em um único arquivo por meio do envio online de arquivo documento em Word. O autor / organizador / autores /organizadores devem encaminhar o manuscrito diretamente pelo sistema da editora IOLE: http://ioles.com.br/editora

Copyright © Editora IOLE
2022

CONTATO

EDITORA IOLE

Caixa Postal 253. Praça do Centro Cívico

Boa Vista, RR - Brasil

CEP: 69.301-970

@ http://ioles.com.br/editora

+ 55 (95) 981235533

eloisenhoras@gmail.com

Copyright © Editora IOLE
2022