



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
INSTITUTO DE HUMANIDADES, ARTES E CIÊNCIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

CATHARINO PEREIRA DOS SANTOS

**O PROGRAMA DE COOPERAÇÃO SUL – SUL DE
MERCOCIDADES E O “APROFUNDAMENTO DA
INTEGRAÇÃO REGIONAL”**

Salvador-BA

2024

Catharino Pereira dos Santos

O PROGRAMA DE COOPERAÇÃO SUL – SUL DE MERCOCIDADES E O “APROFUNDAMENTO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL”

Linha de pesquisa: Globalização, Desenvolvimento e

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Daniele Benzi

Salvador-BA

2024

Catharino Pereira dos Santos

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema Universitário de Bibliotecas (SIBI/UFBA), com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Pereira dos Santos, Catharino
O Programa de Cooperação Sul - Sul de Mercocidades
e o "aprofundamento da integração regional"
/ Catharino Pereira dos Santos. -- Salvador, 2024.
170 f.

Orientador: Daniele Benzi.
Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-graduação em
Relações Internacionais) -- Universidade Federal da
Bahia, UFBA, 2024.

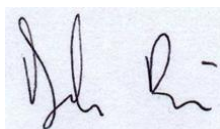
1. Cooperação Sul - Sul. 2. Mercocidades. 3.
Paradiplomacia. 4. Integração Regional. I. Benzi,
Daniele. II. Título.

O PROGRAMA DE COOPERAÇÃO SUL – SUL DE MERCOCIDADES E O “APROFUNDAMENTO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL”

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais, do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 16 de janeiro de 2024.

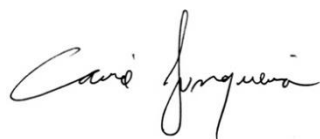
Banca examinadora



Prof. Dr. Daniele Benzi



Profa. Dra. Elga Lessa de Almeida



Prof. Dr. Cairo Gabriel Borges Junqueira

AGRADECIMENTOS

Eu agradeço a minha mãe, Ana Maria, por sempre estar ao meu lado, me apoiando, me incentivando a ser uma pessoa melhor em todos os âmbitos da vida.

Agradeço a minha namorada, Rebeqa, por ser uma pessoa incrível e me acompanhar nessa jornada.

Agradeço ao meu orientador, Daniele, pelos comentários que fizeram melhorar minha dissertação.

Agradeço a professora Elga Lessa por aceitar fazer parte da minha banca. Foi justamente lendo um dos textos propostos por ela na disciplina sobre CID, que cursei como aluno especial, que li pela primeira vez sobre Cooperação Descentralizada e o resultado disso é esta dissertação.

Agradeço a amiga twitteira Jessica por fazer a ponte entre mim e o ótimo professor/pesquisador Cairo Junqueira, que tenho a felicidade de compor a minha banca de defesa.

Por fim, agradeço ao PPGRI – UFBA e à CAPES.

O PROGRAMA DE COOPERAÇÃO SUL – SUL DE MERCOCIDADES E O “APROFUNDAMENTO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL”

CATHARINO PEREIRA DOS SANTOS

RESUMO

Como a adesão às Agendas de Desenvolvimento da ONU e aos princípios da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, presentes no “Programa de Cooperação Sul-Sul de Mercocidades”, se relacionam com a missão institucional de desenvolvimento das cidades-membro e aprofundamento da integração regional? A partir deste questionamento este trabalho busca demonstrar como a Rede Mercocidades utilizou e utiliza de instituições internacionais, como a Cooperação Sul-Sul e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, para cumprir a sua missão institucional e atingir o objetivo estratégico de se tornar um ator internacional relevante no cenário global. Tendo como marcos teórico-conceituais o Neo-Institucionalismo Liberal e o Construtivismo, a pesquisa, ao colocar em evidência o *institutional building* da Rede e a sua relação com o Mercosul ao longo dos anos, chega a conclusão de que a Rede Mercocidades, tendo em vista o aprofundamento da integração regional, criou, através do Programa, um espaço de capacitação e difusão de conhecimento entre os seus membros que, embora limitado, tende a aumentar a regionalidade devido a uma maior interação e trocas de percepções entre as cidades-membro.

Palavras-chave: cooperação sul - sul; integração regional; mercocidades

THE MERCOCITIES SOUTH - SOUTH COOPERATION PROGRAM AND THE "DEEPENING OF REGIONAL INTEGRATION"

CATHARINO PEREIRA DOS SANTOS

ABSTRACT

How do adherence to the UN Development Agendas and the principles of International Cooperation for Development, present in the "Mercocidades South-South Cooperation Program", relate to the institutional mission of developing member cities and deepening regional integration? Based on this question, this paper seeks to demonstrate how the Mercocidades Network has used and is using international institutions, such as South-South Cooperation and the Sustainable Development Goals, to fulfill its institutional mission and achieve the strategic objective of becoming a relevant international player on the global stage. Taking Liberal Neo-Institutionalism and Constructivism as its theoretical-conceptual frameworks, the research, by highlighting the Network's institutional building and its relationship with Mercosur over the years, comes to the conclusion that the Mercocidades Network, with a view to deepening regional integration, has created, through the Program, a space for training and disseminating knowledge among its members which, although limited, tends to increase regionality due to greater interaction and exchanges of perceptions between member cities.

Keywords: south - south cooperation; regional integration; mercocities

EL PROGRAMA DE COOPERACION SUR-SUR DE MERCOCIDADES Y LA "PROFUNDIZACION DE LA INTEGRACION REGIONAL"

CATHARINO PEREIRA DOS SANTOS

RESUMEN

¿Cómo se relacionan la adhesión a las Agendas de Desarrollo de la ONU y los principios de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, presentes en el "Programa de Cooperación Sur-Sur de Mercocidades", con la misión institucional de desarrollar las ciudades miembros y profundizar la integración regional? A partir de esta pregunta, este trabajo pretende demostrar cómo la Red Mercocidades ha utilizado y utiliza las instituciones internacionales, como la Cooperación Sur-Sur y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, para cumplir su misión institucional y alcanzar el objetivo estratégico de convertirse en un actor internacional relevante en el escenario global. Tomando como marcos teórico-conceptuales el Neoinstitucionalismo Liberal y el Constructivismo, la investigación, al destacar la construcción institucional de la Red y su relación con el Mercosur a lo largo de los años, llega a la conclusión de que la Red de Mercocidades, con miras a profundizar la integración regional, ha creado, a través del Programa, un espacio de formación y difusión de conocimientos entre sus miembros que, aunque limitado, tiende a aumentar la regionalidad debido a una mayor interacción e intercambio de percepciones entre las ciudades miembros.

Palabras clave: cooperación sur-sur; integración regional; mercociudades

Sumário

1	INTRODUÇÃO.....	13
1.1	APRESENTAÇÃO	13
1.2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E METODOLOGIA.....	17
1.3	ESTRUTURA.....	21
2	A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO, O REGIONALISMO E AS CIDADES COMO ATORES INTERNACIONAIS.....	22
2.1	UMA VISÃO DA COOPERAÇÃO SUL – SUL.....	26
2.2	A CSS NO SÉCULO XXI: UMA NOVA ROUPAGEM	33
2.3	CSS E O REGIONALISMO SUL-AMERICANO DOS ANOS 2000.....	38
2.4	PARADIPLOMACIA E COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA.....	46
3	INTERDEPENDÊNCIA, GLOBALIZAÇÃO E O APROFUNDAMENTO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL PELA MERCOCIDADES.....	55
3.1	REDES DE CIDADES EM UM MUNDO GLOBALIZADO	55
3.1.1	DA ORDEM INTERNACIONAL ESTADOCÊNTRICA À GOVERNANÇA GLOBAL.....	55
3.1.2	INTERDEPENDÊNCIA E GLOBALIZAÇÃO	58
3.1.3	EVOLUÇÃO.....	60
3.1.4	REDES DE CIDADES.....	62
3.2	O MERCOSUL E A INTERGOVERNAMENTABILIDADE.....	64
3.3	REDE MERCOCIDADES	65
3.3.1	OS PRIMEIROS ANOS.....	69
3.3.2	SEGUNDO MOMENTO.....	77
4	O PROGRAMA DE COOPERAÇÃO SUL-SUL DE MERCOCIDADES (PCSSM)	88
4.1	O DERRETIMENTO DO REGIONALISMO SUL-AMERICANO	88
4.2	OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E AS CIDADES.....	91
4.3	ANTECEDENTES DO SURGIMENTO DO PROGRAMA	98
4.4	ELABORAÇÃO	100
4.5	TERCEIRO MOMENTO - O PCSSM INAUGURA UMA NOVA FASE NA HISTÓRIA DA REDE ..	102
4.5.1	A BASE PRINCIPOLÓGICA DOS PROJETOS DE COOPERAÇÃO E OS OBJETIVOS VISADOS	108
4.6	IDENTIDADES, MODELO DE DESENVOLVIMENTO COOPERATIVO E TRASNFERÊNCIA E DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ATRAVÉS DO PROGRAMA	111
5	CONCLUSÃO.....	116
6	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	121
7	ANEXO	130

7.1	Entrevista com Gilberto Rodrigues	130
7.2	Entrevista com Rodrigo Perpétuo	137
7.3	Entrevista com Rodrigo Corradi	144
7.4	Entrevista com Líliliana Fróio.....	154
7.5	Entrevista com Joséli Fiorin Gomes.....	161

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP - países da África, Caribe e Pacífico

AECID - Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o

Desenvolvimento

ALBA/TCP - Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América — Tratado de Comércio dos Povos

AOD - Assistência Oficial ao Desenvolvimento

AUCI - Agência Uruguaia de Cooperação Internacional

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

CAD/OCDE - Comitê de Assistência para o Desenvolvimento da Organização para

Cooperação e Desenvolvimento Econômico

CCSC - Consejo Consultivo de la Sociedad Civil

CD - Cooperação Descentralizada

CEDEC – Centro de Estudos de Cultura Contemporânea

CEFIR - Centro de Formação para a Integração Regional

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe das Nações Unidas

CGLU – Cidades e Governos Locais Unidos

CID - Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

CNS - Cooperação Norte – Sul

CORDIAL - Coordenação Latinoamericana de Autoridades Locais para a

Unidade na Diversidade

CSS - Cooperação Sul – Sul

CTPD - Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento

EUA – Estados Unidos da América

Eurocidades – Rede de Cidades da Europa

E+D e IN – Projetos de construção da cidadania, inovação e coesão social e políticas locais da Rede Mercocidades

FCCP - Foro de Consulta e Concertação Política

FCCR – Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul

FLACMA – Federação Latino-Americana de Cidades, Municípios e Associações de Governos Locais
FMI – Fundo Monetário Internacional

FOCEM – Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul

GMC - Grupo Mercado Comum

GTF - Global Task Force of Local and Regional Governments

ICLEI – Governos Locais para a Sustentabilidade

IHEAL - Instituto de Estudos Avançados da América Latina

LAMG - Local Authorities's Major Group

Mercocidades – Rede de Cidades do Mercosul

Mercosul – Mercado Comum do Sul

MNOAL - Movimento dos Não Alinhados

OCD – EU/AL - Observatório da Cooperação Descentralizada União Europeia – América Latina

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OI – Organização Internacional

ONG – Organização Não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PCSSM - Programa Cooperação Sul-Sul de Mercocidades

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

REMI – Reunião Especializada de Municípios e Intendências do Mercosul

Rio+20 – Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável

SEGIB - Secretaria-Geral Ibero-Americana

SCID – Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

STPM - Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades

SUNFED - Fundo Especial das Nações Unidas de Desenvolvimento Econômico

UCCI – União de Cidades Capitais Ibero-americanas

UNASUL - União de Nações Sul-Americanas

UNCTAD - Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento

URB - Programa de Cooperação Descentralizada para América Latina

URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

UTCI - Unidade Temática de Cooperação Internacional

UTDS - Unidade Temática de Desenvolvimento Social

1 INTRODUÇÃO

1.1 APRESENTAÇÃO

No final do século XX, após a queda do muro de Berlim, a arena internacional passou por uma série de transformações, tornando os debates internacionais mais dinâmicos quanto ao conteúdo e quanto aos atores. Essa dinamicidade fez com que cada vez mais fosse demandado aos Estados-nação, principal ator internacional, questões que ou não eram de seu interesse imediato ou eram muito específicas.

Isso possibilitou que outros atores despontassem no âmbito global para pôr em evidência assuntos que eram de sua extrema importância. Dentre esses atores, destacam-se os entes subnacionais (cidades, estados-membros, províncias...) que passaram a atuar autonomamente ou em conjunto. No caso das cidades, durante os anos 1990 houve a criação de diversas redes ao redor do globo.

A América do Sul, em 1995, viu surgir, a partir uma rede de cidades denominada Rede Mercocidades como resultado da vontade de onze prefeitos de países da região que viram a necessidade de mostrar que estes entes políticos locais deveriam ter uma voz na organização internacional Mercosul que acabara de ter início.

Dois fenômenos políticos possibilitaram a criação da Rede Mercocidades: a globalização e a regionalização. Globalização é aqui entendida como:

“processo (ou conjunto de processos) que envolve uma transformação na organização espacial das relações e transações sociais – avaliada em termos de sua extensão, intensidade, velocidade e impacto -, gerando fluxos e redes de atividades, interações e exercício de poder de dimensões transcontinentais ou inter-regionais” (HELD et al, 2003, p. 68).

Já o conceito de regionalização é dado por Björn Hettne: “processo empírico que leva a padrões de cooperação, integração, complementariedade e convergência dentro de um espaço geográfico internacional particular” (2000). Ou, a regionalização é entendida como um projeto político para levar a cabo o processo de construção regional (Hettne, 2002).

Uma rede de autoridades locais é “... um novo aspecto da relação que se estabelece entre inserção internacional e integração regional, no espaço subnacional” (Mariano; Barreto, 2004, p. 36). A Rede surge com um objetivo político claro que foi o de criar um espaço dentro do Mercosul para que a voz dos entes políticos locais fosse considerada no processo de integração regional.

Nesses 30 anos de Mercosul, a Rede teve avanços nesse quesito, mas sem conseguir, de fato, uma atuação política própria ou das cidades dentro do Mercado Comum do Sul. A REMI, Reunião Especializada de Municípios e Intendências do Mercosul, criada em 2000, foi o primeiro órgão a reconhecer as cidades como agentes da integração e o FCCR, Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos, órgão criado em 2004, mas cuja instalação só se deu em 2007, foi o resultado de uma maior pressão dos entes subnacionais que não viram na REMI mecanismos que fizessem valer a sua voz dentro do Mercosul.

Fora esse objetivo político, a Rede tem como missão institucional o desenvolvimento local e a integração regional. Tendo essa missão como norte, a Mercocidades buscou se desenvolver como uma instituição autônoma no cenário internacional. Para isso fez parcerias com organizações de características semelhantes as suas, como a CGLU – Cidades e Governos Locais Unidos, a FLACMA – Federação Latino-Americana de Cidades, Municípios e Associações e a Eurocidades – Rede de Cidades da União Europeia – com a qual firmou um Acordo de Cooperação e Amizade. Estas e outras parcerias tiveram o propósito de trocar experiências e criar um aparato técnico para a atuação da Rede Mercocidades. Em consonância com esse desenvolvimento técnico houve a busca por financiamento, como consta nas atas da Unidade Temática de Cooperação Internacional, através de acordos com agências de cooperação da Espanha, do Canadá, da França, e com instituições financeiras como o BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento.

Essa interação com diversos atores externos a sua região, possibilitou com que a Rede, ao longo de seus mais de 25 anos desenvolvesse projetos e programas com o intuito de tornar-se uma plataforma que auxiliasse as cidades no que tange ao desenvolvimento social e ao desenvolvimento econômico.

Em 2014, a Mercocidades inicia os estudos daquele que vai se tornar o Programa mais completo até então ofertado pela Rede: o Programa Cooperação Sul-Sul de Mercocidades (PCSSM). E é justamente este o objeto central de estudo dessa dissertação.

A Rede deixa evidente que um dos objetivos do Programa é o de posicionar a Rede como um ator da cooperação internacional, ou seja, a criação do PCSSM está atrelada à busca da Mercocidades em se firmar como um agente do Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento - “rede de instituições públicas e da sociedade civil que promovem ações de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento” (Ayllón, 2006).

O Programa tem seu antecedente na aliança que a Rede fez com o Observatório da Cooperação Descentralizada União Europeia – América Latina (OCD – EU/AL), instituição criada pela Comissão Europeia para sistematizar, investigar e difundir concepções e práticas da Cooperação Descentralizada. A gerência do Observatório, por anos, foi compartilhada pelas prefeituras de Barcelona e Montevideú.

O Programa tem como guias orientadores os princípios da Cooperação Descentralizada (Raízes territoriais dos atores; Horizontalidade; reciprocidade: interesse e benefícios mútuos; Multidirecionalidade; Surgimento de novos instrumentos.), da Cooperação Sul-Sul (Horizontalidade - além das diferenças no nível de desenvolvimento, estabelece-se a colaboração entre iguais; Consenso entre as partes - Patrimônio líquido; Benefícios equitativos entre todos os parceiros; Valorização dos resultados qualitativos.) e os da Eficácia da Ajuda (Apropriação; Alinhamento; Articulação; Gestão orientada para resultados; Responsabilidade mútua.).

O Informe da Secretaria Executiva e da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades do período 2014 – 2015 diz o seguinte:

ante o reconhecimento que os mecanismos de cooperação estão mudando e, portanto, terão que ser administrados de maneira eficaz, o OCD assumiu o compromisso de favorecer a difusão da Agenda da Eficácia da Ajuda e dos compromissos pós Buzan entre os governos locais e regionais, destacando a cooperação sul-sul e triangular, como uma das prioridades do continente para um desenvolvimento eficaz. Assim como, incorporar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e os resultados da Conferência de Financiamento para o Desenvolvimento Addis Abeba. (Mercocidades, 2015)

Como será visto nessa dissertação, o Programa de Cooperação Sul – Sul de Mercocidades é o produto de maior destaque da difusão dos parâmetros que a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento estava sendo definida a partir de meados da segunda década do século XXI.

Quanto aos temas que passaram a nortear as atividades cooperativas nesse período, tem-se os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável como regra. No caso das atividades envolvendo as cidades, os ODS adquiriram ainda mais importância. Isso porque, quando da

elaboração dos Objetivos, diversas redes de cidades agiram para que o contexto local fosse levado em consideração na busca pelo cumprimento das metas e objetivos.

As redes tiveram êxito. Tanto que um dos 17 ODS tratou especificamente das cidades. Natural, portanto, que as redes incorporassem os ODS em seus projetos e programas. A Rede Mercocidades passou a difundir os ODS através de cursos de capacitação, fóruns e nos planos de atuação de cada unidade temática da Rede (órgão responsável pela discussão de temas de interesse da Mercocidades e de seus membros).

Mas a Mercocidades não só passou a difundir os ODS, mas foi além e os colocou como tema de observância obrigatória nos editais do PCSSM.

Diante disso, a investigação procurará responder a seguinte pergunta: como a adesão às Agendas de Desenvolvimento da ONU e aos princípios da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, presentes no “Programa de Cooperação Sul-Sul de Mercocidades”, se relacionam com o projeto institucional de desenvolvimento das cidades-membro e aprofundamento da integração regional?

Destaca-se, também, que essa dissertação ao longo de seus três capítulos focará em responder outras indagações que derivam desta pergunta principal: Como a integração regional é abordada nos estudos realizados sobre a CID na América Latina? Qual é a história da Rede Mercocidades e como se desenvolveu sua relação com organismos do SICD? De que maneira a inserção da Rede no SICD beneficia as cidades-membro quanto à integração regional objetivada pela missão institucional?

Portanto, o objetivo central do trabalho é o de compreender a atuação da Rede no Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, através do Programa de Cooperação Sul-Sul de Mercocidades, tendo em vista a sua missão de potencializar a identidade e a integração regional para assegurar o desenvolvimento das cidades e o bem-estar na América do Sul.

Esta análise ocorrerá levando em conta o contexto global de crescente interdependência entre os países, além das fases do regionalismo sul-americano e sua relação com o mecanismo da Cooperação Sul – Sul.

1.2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E METODOLOGIA

Este trabalho tem como base duas das principais linhas teóricas das Relações Internacionais, o Neoliberalismo (Neo-Institucionalismo Liberal, em específico) e o Construtivismo. Termos como “instituição internacional” e “cooperação” serão abordados tendo como referência as definições e conceituações dos autores aqui expostos.

O Neo Institucionalismo surgiu primordialmente na Ciência Política como uma abordagem para o estudo de instituições que foca nos efeitos restritivos e habilitadores de regras formais e informais sobre o comportamento de indivíduos e grupos. Não se trata de uma corrente de pensamento unificada, pelo contrário. Ela abarca três métodos de análise diferentes: histórico, escolha racional e sociológico (Hall e Taylor, 2003).

Nas Relações Internacionais, o método utilizado foi o da escolha racional cujos conceitos foram empregados por pesquisadores (Axelrod, 1984; Keohane, 1984; Lipson, 1984) para explicar a influência das organizações nas ações dos Estados-nação, a criação de regimes internacionais e o papel da cooperação em um mundo egoísta e sem autoridade central.

Robert Keohane foi o principal difusor dessa vertente, que tem como obra basilar o livro *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (1984). Para Keohane, as instituições devem ser entendidas como “conjuntos de regras persistentes e conectadas que prescrevem papéis comportamentais, restringem a atividade e moldam as expectativas” (1988, p. 386), e elas “não refletem meramente as preferências e o poder das unidades que as constituem; as próprias instituições moldam suas preferências e seu poder. Instituições são, portanto, constitutivas dos atores e vice-versa” (1988, p. 382).

Ou seja, tem-se entre as instituições e seus membros uma relação de influência mútua, mas sem que se perca a identidade de cada uma. Os atores que participam de instituições mudam os seus comportamentos a partir de um processo de coordenação política, isto é, a partir da cooperação. São as instituições que potencializam a ocorrência da cooperação. Segundo Keohane (1988), para melhor entender como ocorre a cooperação é necessário entender como as instituições internacionais operam.

Cooperação é aqui entendida, nas palavras de Keohane, como as ações de indivíduos separados ou de organizações – que não estavam em harmonia – postas em conformidade umas com as outras através de um processo de coordenação política (1984, p. 51). Cooperação, continua Keohane (1984), é a diferença entre aquilo que de fato se obtém e aquilo que se obteria individualmente em um contexto favorável. Quanto menor a diferença mais genuína é a cooperação. Keohane afirma que “as instituições servem aos objetivos dos Estados ao facilitar a feitura e a manutenção dos acordos através da provisão de informação e redução de custos de transação” (1993, p.274).

O Neo Institucionalismo como uma vertente teórica do Neoliberalismo também tem os Estados-nação como os atores mais importantes das relações internacionais, porém essa vertente amplia sua área de análise ao levar em consideração ações para além da relação interestatal. Keohane e Nye (1971) evidenciaram as chamadas relações transnacionais - “contatos, coalisões e interações através das fronteiras estatais que não são controladas por órgãos centrais de política externas dos governos” (1971, p. 331). Os atores dessas relações são diversos, mas eles têm em comum o fato de não serem estatais.

A partir dessa ótica teórica, este trabalho busca entender como a Rede Mercocidades, essa instituição internacional, se posiciona no cenário da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento através do Programa de Cooperação Sul – Sul em Mercocidades e como isso impacta os seus membros.

Com o intuito de melhor entender a questão da identidade para a Rede Mercocidades, traz-se o pensamento teórico do Construtivismo, pois é uma vertente que buscou analisar a subjetividade, os interesses dos atores internacionais, e diferentemente do Neo Institucionalismo, o Construtivismo utiliza-se de uma abordagem reflexiva. Ao trazer esta outra vertente teórica para fundamentar este trabalho, faz-se uma complementação e não uma oposição ao que foi posto acerca do Neo Institucionalismo. As concepções construtivistas preenchem os espaços que os neo institucionalistas não conseguem. Como diz Alexander Wendt (2013, p. 473): “Liberais-fortes e construtivistas têm muito a aprender um com o outro [...]”. Sendo “liberais-fortes” (2013, p. 423) aqueles que reconhecem a importância das transformações de identidade e de interesses, ou seja, a possibilidade de modificação da estrutura através dos processos (interação e aprendizagem).

Esses processos podem ser entendidos como ações cooperativas. Numa perspectiva liberal institucionalista (Axelrod, 1984), a cooperação para ocorrer deve ser entendida dentro

de uma estratégia de reciprocidade. As instituições internacionais cooperativas apresentam contextos em que o medo da deserção é diminuído ao se verificar que as relações a longo prazo terão um maior ganho do que uma ação unilateral. A cooperação passa a ser realizada de forma contínua, portanto que os atores ajam de forma recíproca. A evolução da cooperação aqui é entendida de forma comportamental: se o ator A coopera, B também cooperará.

Para a investigação dessa dissertação, o Construtivismo servirá para fundamentar a relação que se buscará analisar entre a maior interação dos membros da Rede Mercocidades através do Programa Cooperação Sul-Sul e a missão institucional da Rede de potenciar a identidade regional. Mais especificamente, o Construtivismo será utilizado para abordar os interesses por trás do Programa e se isso resulta em um compartilhamento de identidade.

Além dessas perspectivas teóricas, trabalhos de alguns autores e algumas autoras (Perrotta e Oddone, 2012; Domínguez Martín, 2017; Ayllón, Medina e Surasky [coords.], 2014) - que não, necessariamente, se encaixam nessas teorias - servirão como base na análise dos principais temas que perpassam essa dissertação, direta ou indiretamente. O trabalho foi realizado através de pesquisas bibliográfica e documental, com o intuito de proceder uma análise qualitativa do Programa.

A análise bibliográfica focou nos temas prioritários para a escrita do presente trabalho, sendo eles: Cooperação Sul-Sul, Eficácia da Ajuda, Cooperação Descentralizada, Paradiplomacia, Redes de Cidades, Mercocidades, Integração Regional e outros temas que se relacionem com a pesquisa. Procurou-se priorizar o conhecimento produzido por latino-americanos/as, mas sem detrimento do conhecimento produzido por pessoas de fora da região que pesquisaram sobre a América Latina.

Já a análise documental foi feita a partir das atas, informes e declarações dos órgãos da Mercocidades com o intuito de entender a sua atuação na arena internacional e a de seus membros dentro da Rede.

Além das referidas análises bibliográfica e documental, foram realizadas entrevistas de forma virtual de acordo com a disponibilidade e a viabilidade dos entrevistados.

As entrevistas foram fundamentais para se chegar as respostas das questões que nortearam a investigação, o que não é de todo surpreendente, pois, como afirmam Greestein e Mosley, elas são “um excelente método para identificar mecanismos causais, bem como por ser o único meio para avaliar alguns tipos de reivindicações causais” (2020, p. 1168).

Os mesmos autores também falam que a realização de entrevistas “permitem que os estudiosos façam a indivíduos conhecedores uma série de perguntas diretas sobre tópicos específicos e, assim, testem, apoiem, confirmem ou descartem diretamente uma teoria em desenvolvimento” (2020, p. 1170).

Portanto, as entrevistas tiveram um impacto considerável no texto da dissertação, em especial, no terceiro capítulo. Sem a realização delas, é possível dizer que o trabalho teria outro direcionamento.

Salienta-se que, ainda que os meios digitais de comunicação tenham facilitado a vida do pesquisador, o tempo das entrevistas feitas variou conforme a disponibilidade do entrevistado. As perguntas, mesmo tendo como foco o objeto deste trabalho, não foram as mesmas para todos, tendo em vista o não conhecimento aprofundado de alguns entrevistados sobre o Programa. Nestes casos, as perguntas feitas tiveram com o intuito de elucidar questões nas quais o Programa se baseia.

O número reduzido de entrevistados também foi uma decorrência da indisponibilidade de alguns "indivíduos conhecedores" que foram contatados, além da própria indisponibilidade do autor deste trabalho, dado que no último um ano e meio teve que conciliar a escrita com um trabalho formal.

Para o enriquecimento deste trabalho foram feitas entrevistas com os seguintes “indivíduos conhecedores”:

1. Rodrigo Perpétuo, atualmente é Diretor Executivo do ICLEI – América do Sul. Quando era diretor adjunto de Relações Internacionais da Prefeitura de Belo Horizonte, apresentou, com o apoio do Observatório de Cooperação Descentralizada, o estudo “A cooperação Sul-Sul através das redes: o caso de Mercocidades”.
2. Rodrigo Corradi, atualmente é Secretário Executivo adjunto do ICLEI – América do Sul. Quando foi coordenador de Relações Internacionais na Prefeitura de Porto Alegre, participou de Unidades Temáticas da Mercocidades e fez parte do Comitê de Seleção do Programa nos anos de 2018 e 2019.
3. Joséli Fiorin Gomes, é docente permanente do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria.
4. Liliana Ramalho Fróio, é professora na Universidade Federal da Paraíba e coordenadora do Grupo de Estudos da Paradiplomacia e do Observatório Internacionalização Descentralizada em Foco – IdeF.

5. Gilberto Marcos Antônio Rodrigues, é professor na Universidade Federal do ABC e autor do livro “Paradiplomacia: cidades e estados na cena global”.

O inteiro teor das entrevistas encontra-se no anexo.

1.3 ESTRUTURA

A dissertação divide-se em três capítulos. No primeiro – *A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, o regionalismo e as cidades como atores internacionais* – são apresentadas, e delineadas, as áreas das Relações Internacionais que possibilitam a discussão do Programa de Cooperação Sul – Sul de Mercocidades: a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, com ênfase na Cooperação Sul – Sul, o Regionalismo Sul-americano dos anos 2000 e a paradiplomacia.

No capítulo 2 – *Interdependência, globalização e o aprofundamento da integração regional pela Mercocidades* –, o ambiente político-econômico global das últimas décadas do século XX é analisado com o intuito de evidenciar em que contexto surgem as redes de cidades, em especial, a Rede Mercocidades. Ademais, buscou-se mostrar as relações que a Rede teve ao longo dos anos com agentes externos à região e as ações que vieram antes do PCSSM.

O último capítulo – *O Programa de Cooperação Sul – Sul de Mercocidades (PCSSM)* – aborda o objeto central da investigação desde as reuniões e eventos que antecederam a sua criação até os primeiros resultados encontrados pela própria Mercocidades após os dois primeiros anos.

Encerra-se o trabalho, na conclusão, com a apresentação de três pontos que, juntos, são uma resposta para o questionamento central a partir do qual essa pesquisa surgiu.

2 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO, O REGIONALISMO E AS CIDADES COMO ATORES INTERNACIONAIS

Aristóteles (2004, p. 14) disse que o homem é um ser político, o que significa que o ser humano busca naturalmente viver em sociedade. A partir do momento que esse animal político passou a se entender como uma espécie única, percebeu que a melhor forma de se desenvolver seria agregar um número considerável de pessoas em uma determinada localidade para que pudessem cooperar entre si contra as intempéries ao longo da vida. Afinal, o termo “cooperação” deriva da junção das palavras latinas *cum* e *operari* que significa “trabalhar junto”. A cooperação, então, é um mecanismo, a priori, de sobrevivência, e durante séculos essa foi sua principal relação.

Quando pensamos na cooperação entre os Estados-nações, na cooperação internacional, vemos que há diversas áreas em que os países acordam em trabalhar junto. Cooperação, afirma Keohane (1984), é a diferença entre aquilo que de fato se obtém e aquilo que se obteria individualmente em um contexto favorável. Quanto menor a diferença mais genuína é a cooperação.

Um tipo de cooperação em específico, começou a ser formulado na segunda metade do século XX e teve inicialmente o objetivo de melhorar os índices sociais dos países através do crescimento econômico. Tal mecanismo, logo, ficou conhecido como Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), mas também, como Sistema de Ajuda.

O contexto em que a CID é elaborada é um de pós-guerra no qual vários países europeus tinham uma infraestrutura destruída e pouca condição econômica de se recuperarem sozinhos em curto/médio prazo. Observando esse cenário, os EUA, que já vivenciavam uma crescente tensão política com a URSS, elaboram o Programa de Recuperação Europeia (1948 – 1951) para financiar a reconstrução dos países europeus aliados durante a II Guerra Mundial. Esse Programa ficou comumente conhecido como Plano Marshall pois era comandado pelo então Secretário de Estado, George Marshall.

O Plano Marshall foi a inspiração para que na década de 1950 os EUA dinamizassem a sua assistência para outros países fora do continente europeu, o que significou a atuação na África, na Ásia e na América Latina. Os americanos também buscaram incentivar os países europeus que se recuperaram, a praticar políticas de ajuda/assistência internacional semelhante.

O uso dos termos “ajuda” e “assistência” envolve simbologias que serão questionadas justamente por quem as recebia e que serão tratadas aqui neste trabalho no tópico seguinte.

A CID surge, então, nos anos 50 do século XX como parte da política externa de países ocidentais baseada nos princípios do humanitarismo e da solidariedade, que tinha como objetivo o desenvolvimento dos países pobres, muitos destes recém independentes, em um contexto anticomunista. Esses países pobres receberam a classificação de “subdesenvolvidos”, pois assim foram chamados pelo Presidente Harry S. Truman, em 1949, no seu discurso de posse.

“Nas décadas de 40 e 50, a CID era predominantemente bilateral e tinha como foco a melhoria da infra-estrutura dos países em desenvolvimento. Esse foco se baseava no entendimento do desenvolvimento econômico como crescimento da renda nacional, a ser atingido por meio de uma rápida industrialização. Seguindo a experiência dos países desenvolvidos, e baseando-se em padrões puramente econômicos, a causa do subdesenvolvimento era atribuída à escassez de capital e de conhecimentos técnicos para a industrialização, cabendo aos doadores, como havia acontecido no caso do Plano Marshall, suprir essas lacunas. A transferência desses recursos era, por seu turno, vinculada à compra de bens e serviços do país doador, justificada com base na necessidade de obtenção de apoio doméstico para a assistência.” (Leite, 2012, p. 9)

Antes de melhor desenvolver a arquitetura da cooperação internacional, faz-se necessário definir o que é a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. De acordo com Galán e Sanahuja, a CID é:

“o conjunto ações, realizadas por atores públicos e privados, entre países de diferente nível de renda com o propósito de promover o progresso econômico e social dos países do Sul de modo que seja mais equilibrado em relação com o Norte e resulte sustentável. Através da cooperação ao desenvolvimento, se pretende também contribuir a um contexto internacional mais estável, pacífico e seguro para todos os habitantes do planeta.” (1999, p. 17)

Dessa definição já se percebe que a CID atual comporta, também, a atuação de atores privados. Atores não-governamentais já atuavam na CID desde o seu início, porém, a partir da década de 1980 “estes atores ganham maior visibilidade e aumentam em número, muito embora também passem a aderir mais diretamente às agendas governamentais e aos interesses do mercado.” (Souza, 2014, p. 47). Observando que uma das dinâmicas das relações internacionais que favoreceu a ampliação da CID foi a globalização, Bruno Ayllón entende que a relevância de outros atores, que não os estatais, como é o caso das ONGs e das empresas transnacionais, se deve ao surgimento de novos desafios traduzidos nos “temas globais que afetam ao mundo subdesenvolvido” (2007, p. 28).

Galán e Sanahuja empregam uma divisão geopolítica na definição trazida acima. Em vez de usarem a dupla desenvolvido/subdesenvolvido para explicitar quem é o doador e quem é o receptor, eles preferem indicar o primeiro como pertencente ao Norte global e o outro ao Sul global. Sem ser estritamente rigoroso, pode-se afirmar que boa parte do fluxo financeiro da CID ocorre no sentido Norte - Sul. Só que essa classificação busca localizar no globo terrestre onde estão os países desenvolvidos e onde se encontram os demais. Esse tipo de cooperação ficou conhecido justamente como Cooperação Norte – Sul (CNS).

Oficialmente, a CNS tem o nome de Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) e é gerida pelo Comitê de Assistência para o Desenvolvimento da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (CAD/OCDE), fundada em 1961. A AOD é o resultado da institucionalização da CID, que até então era feita majoritariamente por vias bilaterais. A criação de uma organização multilateral específica para tratar das ações cooperativas resultou na “emergência de normas, discursos, práticas, agendas e comportamentos de atores definidos de maneira mais organizada, regular e previsível.” (Milani, 2014, p. 33).

Com a criação da OCDE fica evidente quem são os atores, como eles devem agir e quais relações serão categorizadas como AOD, ou CNS já que boa parte dos membros dessa organização são os doadores tradicionais do pós-guerra e os beneficiários a vastidão heterogênea do Sul Global.

Quanto ao comportamento dos atores na arena internacional, os neoliberais institucionais (Axelrod, 1984; Keohane, 1984; Lipson, 1984) entendem que em uma sociedade anárquica o conflito não é o fim obrigatório de toda e qualquer relação. A harmonia pode ser atingida através de uma coordenação de políticas, e esta é realizada através da cooperação. Para que os Estados-nação busquem essa via em vez da discórdia, é necessária a atuação das instituições internacionais e como elas podem afetar o comportamento das unidades que as compõe (Keohane, 1988).

“Instituição` pode se referir a um padrão geral ou categorização de atividade ou a um determinado arranjo construído pelo homem, organizado formal ou informalmente.” (Keohane, 1988, p. 383). Por essa definição de Keohane, pode-se entender a AOD como uma categoria dos diversos tipos de cooperação internacional existentes, organizado formalmente pelo CAD da OCDE.

Indo além na sua definição de instituição internacional, Keohane afirma que se trata de “conjuntos de regras persistentes e conectadas que prescrevem papéis comportamentais, restringem a atividade e moldam as expectativas” (1988, p. 386). Entender que a AOD é uma instituição internacional é entender que ela interfere no comportamento de seus participantes,

em especial, naqueles que são os beneficiários da assistência pois foram os doadores que formularam suas diretrizes. Por outro lado, tem-se que ter a noção de que essa interferência é uma via de mão dupla, como afirma Keohane, as instituições “não refletem meramente as preferências e o poder das unidades que as constituem; as próprias instituições moldam suas preferências e seu poder. Instituições são, portanto, constitutivas dos atores e vice-versa” (1988, p. 382).

Essa noção é importante para entender que logo no início da formação da CID, antes mesmo da sua institucionalização, a CNS exercida bilateralmente no início da década de 1950 sofreu críticas dos países do Sul, pois o Norte, na sua atuação, não levava em conta as peculiaridades dos países aos quais eles prestavam assistência. Ou seja, não observaram a desigualdade estrutural entre as sociedades desenvolvidas e as subdesenvolvidas.

David Sogge em seu estudo sobre o Sistema de Ajuda Estrangeira questiona se tal instituto seria um regime ou um veículo hegemônico. Segundo o autor, “uma parte substancial da ajuda consiste em emprestar dinheiro e assessorar os governos dos países pobres em troca da adoção de fórmulas políticas, muitas vezes "blindadas" por legislações nacionais, adaptações de constituições e tratados internacionais vinculantes. Muitas dessas normas explícitas se baseiam em estruturas de axiomas implícitos e tácitos” (2009, p. 15),

Desse modo, o autor entende o Sistema de Ajuda não como um regime cooperativo, no qual os países buscariam conjuntamente encontrar soluções para os problemas, mas, sim, uma imposição de uma política neoliberal, encabeçada pelo Consenso de Washington para reforçar a hierarquia entre os países doadores e os receptores (2009, ps. 13 e 18).

A par ou não dessa perspectiva quanto à ajuda internacional, a crítica do Sul Global acabou gerando um outro modelo, um outro padrão de atividade cooperativa ditado por princípios diferentes dos encontrados na CNS/AOD. Esse modelo ficou conhecido como Cooperação Sul – Sul (CSS).

Salienta-se que o termo “cooperação sul – sul” passou a ser utilizado para se referir as relações entre países do Sul Global a partir dos anos 2000. Quando do seu surgimento, nos anos 1950, esse modelo era denominado genericamente como relações entre países em desenvolvimento. Neste trabalho, optou-se por utilizar o termo “cooperação sul – sul” devido a sua ampla utilização para se referir tanto para as ações cooperativas entre países do Sul a partir dos anos 2000 quanto para aquelas realizadas no século anterior.

Assim como a AOD, a CSS pode ser entendida como uma instituição internacional só que diferentemente da primeira não há uma organização centralizadora. Um breve histórico da CSS será apresentado no tópico a seguir.

2.1 UMA VISÃO DA COOPERAÇÃO SUL – SUL

A CSS tem seus primórdios em meados da década de 1950 em um contexto de tensão Oeste – Leste devido à Guerra Fria entre EUA e a URSS, e à diferenciação geopolítica Norte – Sul. Uma divisão de mundo derivada da dicotomia capitalismo / socialismo foi a de tratar os países capitalistas como de primeiro mundo, os socialistas de segundo mundo e os que não estivessem em algum desses grandes blocos era chamado de terceiro mundo.

Além de não se vincularem diretamente a nenhum bloco, os países do Terceiro Mundo tinham em comum o fato de boa parte se situar no Sul Global. Carlos Milani (2014, p. 57) afirma que este termo é um substituto, uma atualização daquele. O que ambos os termos não deixam evidente é o quão heterogêneo são os países que foram postos nessa classificação. A homogeneização de uma parte considerável do mundo (cerca de 150 estados soberanos) já é, em si, um ponto de partida para a análise das críticas que estes países começaram a fazer a incipiente ajuda / assistência internacional do pós-guerra.

Como afirma Bruno Ayllón, “no período imediatamente posterior a II Guerra Mundial se aceleraram os processos de descolonização afro-asiáticos e se renova a consciência latino-americana no referente ao seu *atraso estrutural*, impulsionada em boa medida pela criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe das Nações Unidas (CEPAL) em 1948.” (2013, p. 21). Dessa forma é possível entender que os países do Sul Global ao não se vincularem diretamente a nenhum dos blocos político-econômicos em vigência na época, estavam buscando se firmar como um ente soberano, cuja autonomia estava no cerne das suas políticas externas.

Sobre a posterior concretização da Cooperação Sul-Sul, Iara Leite afirma que a CSS se limitará, “em grande medida, à união contra o imperialismo das grandes potências e o racismo, e a favor do pacifismo, do multilateralismo, da autodeterminação e da igualdade entre as nações.” (2012, p. 14).

De acordo com a Secretaria-Geral Ibero-Americana (SEGIB) a primeira ação na modalidade Sul-Sul foi feita em 1954 pela Tailândia ao oferecer cooperação a países do Sudeste Asiático (2008, p. 10). No mesmo ano ocorreu a Conferência de Colombo que evidencia o surgimento da “consciência do Sul” já que os cinco primeiros-ministros reunidos (Ceilão, Birmânia, Índia, Paquistão e Indonésia) afirmam reconhecer os interesses e problemas comuns (Ayllón, 2013, p. 22). Ainda em 1954, houve a aproximação entre Índia e China cujo objetivo foi o de negociar a resolução do conflito bilateral no Tibete e para isso acabaram formulando o

que eles chamaram de *cinco princípios da coexistência pacífica*: i) o respeito mútuo da integridade territorial e da soberania; ii) a não agressão mútua; iii) a não ingerência mútua; iv) a igualdade e o benefício mútuo; e v) a coexistência pacífica.

Não ignorando a importância destes eventos, pode-se dizer que a pedra fundacional da Cooperação Sul-Sul foi a Conferência de Bandung ocorrida em 1955.

Em Bandung, vários líderes políticos de países em desenvolvimento idealizaram vias alternativas ao primeiro mundo capitalista e ao segundo mundo socialista, sob o postulado de trazer coesão aos países do terceiro mundo. Ao todo, 29 países asiáticos e africanos e cerca de trinta movimentos de liberação nacional presentes nesta cidade da Indonésia enumeraram vários princípios que deveriam guiar sua cooperação e recomendaram diversas medidas destinadas a incrementarem o peso e a influência política do mundo em desenvolvimento. Entre outras, a criação do Fundo Especial de Desenvolvimento Econômico ou da Corporação Internacional de Finanças. Propôs-se, ademais, a cooperação entre países em desenvolvimento, concebida como mecanismo solidário para lograr progresso econômico-social independente. (Ayllón, 2014, p. 60)

A importância de Bandung se deve a sua capacidade de criar um “espírito” de solidariedade entre os países em desenvolvimento e a busca pelo fim da dependência econômica que muitos tinham com suas antigas metrópoles da época colonial. Os dez princípios presentes na declaração final da Conferência ilustram esse ‘espírito’:

1) Respeito aos direitos humanos fundamentais e aos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas.
2) Respeito à soberania e à integridade territorial de todas as nações.
3) Reconhecimento da igualdade entre todas as raças e entre todas as nações, grandes e pequenas.
4) Não intervenção ou não interferência em assuntos internos de outros países.
5) Respeito aos direitos de cada nação à sua própria defesa, seja individual ou coletiva, em conformidade com a Carta das Nações Unidas.
6) Abstenção do uso de pactos de defesa coletiva para beneficiar interesses específicos de quaisquer grandes potências e abstenção do exercício de pressões sobre os demais países.
7) Rechaço a ameaças e agressões, ou ao uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer país.
8) Emprego de soluções pacíficas em todos os conflitos internacionais, em conformidade com a Carta das Nações Unidas.
9) Promoção dos interesses mútuos e da cooperação.
10) Respeito à justiça e às obrigações internacionais.

Ainda que as questões político-ideológicas das relações Sul-Sul tenham mudado ao longo dos anos, em termos gerais, os princípios de Bandung ainda regem as interações entre países em desenvolvimento que buscam trabalhar juntos em benefício mútuo.

Pode-se entender que a criação do Fundo Especial das Nações Unidas de Desenvolvimento Econômico (SUNFED), em 1958, e a criação da Corporação Internacional de Finanças, em 1956, órgão do Banco Mundial responsável por promover o investimento privado, são resultados da interferência na arquitetura da ajuda. É a nascente CSS, como uma instituição internacional, interferindo nas dinâmicas das relações focadas no desenvolvimento.

Em 1961, mesmo ano da fundação da OCDE, ocorre a Conferência de Belgrado na qual foi criado o primeiro grupo de países focados em avançar a agenda política que traduziam os anseios dos países do Sul: o Movimento dos Não Alinhados (MNOAL). Já em 1964, tem-se o primeiro grande avanço das relações Sul-Sul, pois foi quando países da Ásia, África e América Latina se juntaram durante a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) e formaram um outro organismo chave para a CSS que foi o G-77.

[...] formado por 77 países em desenvolvimento que firmaram uma declaração na qual reclamavam novo marco de comércio internacional compatível com as necessidades de industrialização acelerada. Estas nações se comprometiam a manter e fortalecer a unidade e solidariedade do grupo, intensificando as consultas entre si, a fim de explorar objetivos comuns e acordar programas de ação conjunta. Apesar de sua estrutura simples – e dispondo de presidência rotatória anual sob o critério de distribuição geográfica, encarregada da coordenação das ações do grupo –, o G-77 contribuiu para o avanço institucional da CSS. (Ayllón, 2014, p. 63)

Desde Bandung os países do Sul Global já se apoiavam na recém-criada Organização das Nações Unidas (ONU) como é possível ver nos seus princípios, porém demorou quase uma década para que estes países conseguissem institucionalizar as suas demandas dentro do Sistema ONU ao trabalhar em sincronia, através do G-77, na votação das resoluções na Assembleia Geral.

Foi justamente a partir da UNCTAD que as críticas ao modelo assistencialista da Cooperação Norte-Sul ganhou mais força. A Assistência Oficial ao Desenvolvimento para ser efetivada, demanda a existência de alguns elementos necessários e suficientes:

- (1) sua origem deve ser uma agência do setor público (incluindo governos subnacionais);
- (2) seu destino devem ser os países que compõem a lista de recipiendários do CAD (países em desenvolvimento) ou agências multilaterais;

(3) o objetivo central declarado deve ser a promoção do desenvolvimento econômico e bem-estar;

(4) ser realizada na forma de doações (dinheiro, bens ou serviços), ou empréstimos a taxa de concessionalidade igual ou superior a 25% e concedidos durante prazo superior a um ano.

Fora isso, há a exigência de os receptores se condicionarem a critérios políticos de boas práticas econômicas, de respeito aos Direitos Humanos, de preservação ambiental, dentre outros.

Em um cenário de pós-independência os critérios políticos exigidos pelos países doadores eram vistos pelos países recipiendários como interferência nas suas políticas domésticas. Além disso, boa parte dos países do Sul não conseguiam arcar com a taxa de concessionalidade do empréstimo, justamente por não terem uma infraestrutura adequada que necessitasse somente de uma injeção de investimento para que a economia do país decolasse. Os países membros do Comitê de Assistência para o Desenvolvimento ainda relacionando desenvolvimento somente com crescimento econômico, ignoravam a diferença estrutural entre as metrópoles e suas antigas colônias, ou seja, entre os países europeus beneficiados com o Plano Marshall e os países afro-asiáticos e latino-americanos:

O sucesso do Plano Marshall na recuperação da Europa Ocidental foi espetacular. Descobrimos que a reparação da destruição em sociedades tecnologicamente avançadas é uma tarefa muito mais simples que a criação de uma nova atmosfera para o progresso social, onde antes não havia nenhuma. Nós aprendemos que o desenvolvimento requer muito mais que a nobreza da motivação e a generosidade do espírito, e que em cenários de pobreza, ignorância, doenças, desnutrição e desânimo, o progresso não surge facilmente. Não é um resultado automático decorrente da ordem natural dos acontecimentos (Hannah, 1970, p. 303).

De acordo com Ayllón (2007, p. 31), “cada ‘década do desenvolvimento’ pôs ênfase em um aspecto que os países doadores ou as instituições multilaterais, principalmente, julgavam representar a varinha mágica para solucionar os problemas de subdesenvolvimento do Terceiro Mundo”. E assim a ideia de desenvolvimento passa por uma transformação:

Na década de 1970, surge a ‘abordagem às necessidades básicas’, a partir do Relatório Pearson (1969), que recomendava uma nova estratégia de desenvolvimento que priorizasse as necessidades básicas dos mais pobres, o desenvolvimento rural e agrário, a criação de empregos e políticas de distribuição. (Ayllón, 2007, p. 32)

Ainda que essa transformação seja vista como resultado das pressões exercidas pelo Sul Global, a frustração com o modelo vigente já era um pensamento comum, pois os países em desenvolvimento se conscientizaram que era necessário serem “parceiros integrais no processo de solução de seus problemas, e não apenas recebedores passivos de ajuda externa” (Iglesias, 2010, p. 76-77; Plonski, 1994, p. 371). É com esse espírito que a década de 1970 acaba se transformando no auge da Cooperação Sul - Sul.

Em 1972 a ONU criou um grupo de trabalho sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD). Dois anos depois foi criada a Unidade Especial de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento. Resultado direto da “emergência do Sul” dentro do Sistema ONU, a CTPD não pode ser confundida com a CSS. Esta, à época, tinha um caráter ideológico terceiro-mundista como o cerne da sua prática além de querer influenciar as relações internacionais nas mais diversas áreas inclusive a comercial. Aquela focava mais na troca de boas práticas, de conhecimento entre os países que não eram considerados desenvolvidos. Ainda assim, a CTPD mostra a força que o G-77 estava tendo dentro das Nações Unidas ao buscar promover as demandas dos países do Sul Global.

A Unidade Especial de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento – ligada ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) – foi a responsável por organizar a conferência que foi o clímax das contestações do Sul sobre as ações para o desenvolvimento: a Conferência da ONU sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento.

Essa Conferência foi realizada em Buenos Aires em 1978 e tratou a CSS como um mecanismo complementar à CNS, nunca substitutivo. Houve um reconhecimento da importância da CSS, mas esse reconhecimento não veio sem limites. Rafael Domínguez (2017) afirma que a CTPD é a “domesticação da CSS”. É como se para fazer parte da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento fosse necessário estar sob a batuta de um organismo internacional cujos membros mais poderosos eram os mesmos que faziam parte da OCDE.

o “sucesso” da Conferência das Nações Unidas sobre CTPD de Buenos Aires (1978) foi medido pela aprovação do Plano de Ação de Buenos Aires, que recomendou essa cooperação de forma voluntária, que não alocou fundos nem criou nenhuma agência especializada para esse fim e que, em suma, “deixou o controle de todas as atividades relacionadas ao CTPD nas mãos da Secretaria do PNUD”, onde o sistema de votação era determinado “pelo valor das contribuições para o orçamento” e, portanto, “o controle real da maioria das atividades do CTPD permaneceu nas mãos dos principais países da OCDE (Dominguez, 2017, p. 68)

Dessa forma, sob o ponto de vista do Sul Global, a Conferência sobre CTPD foi o auge da atuação dos países não-desenvolvidos acerca das políticas para o desenvolvimento, porém o Plano de Ação de Buenos Aires ao reconhecer as relações Sul – Sul como práticas da CID, não garantiu aos países pobres e de renda média o poder esperado nos “diálogos norte – sul”.

A história é uma série de imposições sobre o conhecimento e o poder (Devatk, 2009), e a história da CID é a história de um padrão de desenvolvimento ditado pelo CAD e qualquer outra modalidade será rechaçada ou se adequará ao que um seleto grupo de nações determina.

Sob um viés crítico ao neoliberalismo institucional, Delgado (2017) afirma que o CAD busca racionalizar a CID e assim transformá-la em um “regime de verdade”. É como se o desenvolvimento só ocorresse através de práticas que refletem sobre o bom, o correto, o ideal. Estas práticas são baseadas em normas e, também, são mensuráveis o que as gabaritam como ciência, algo racional. O regime de verdade propagado pelo CAD sobre a CID “beneficia os interesses de certos atores da cooperação. Em outras palavras, quando alguns atores impõem seu discurso da cooperação como verdadeiro, demonstram uma maior capacidade para modelar as relações que estão presentes no interior deste regime.” (Delgado, 2017, p. 30).

Nas duas décadas seguintes, 1980 e 1990, o modelo de cooperação que imperou foi a AOD, a CTPD teve pouco avanço e a CSS perdeu seu caráter político, à medida que a narrativa dos “não-alinhados” perdia força devido à crise na URSS e o avanço internacional do neoliberalismo encabeçado pelo presidente americano Ronald Regan e a primeira-ministra inglesa Margareth Thatcher.

Na década de 1980 o “discurso dominante” era de que o desenvolvimento viria através de reformas econômicas que gerassem uma maior arrecadação de imposto, atuações favoráveis a privatização e a desregulamentação (Ayllón, 2007, p. 32). Isso posto em um contexto de fim do padrão dólar/ouro, crise energética, guerras e o choque do petróleo.

Os países da América Latina e da África subsaariana, em especial, voltaram os seus esforços para as consequências da crise da dívida externa e o equacionamento da imposição dos planos de ajuste estrutural pelas instituições financeiras multilaterais. Sem tirar a importância da transição democrática que muitos passaram à época (Leite, 2012, p. 18). “O impacto da crise da dívida e o ajuste macroeconômico dificultaram as capacidades financeiras de muitos países em desenvolvimento” (Ayllón, 2014, p. 69), o que fez com estes países competissem “pela recepção de investimento estrangeiro direto” (Leite, 2012, p. 18).

O impulso promovido pela descolonização e pelo conflito Norte-Sul – que marcou as origens da CSS – deu lugar, em fins dos anos 1980, a uma perda de esperança nas tentativas de gerar uma consciência do Sul e propiciar a unidade de ação dos países

em desenvolvimento, em âmbito multilateral. A crise da dívida, as diferentes concepções de desenvolvimento e papel da cooperação, e a crescente heterogeneidade nos ritmos de crescimento econômico dos países em desenvolvimento abriram brechas na “identidade coletiva do Sul” e favoreceram a fragmentação e o predomínio dos interesses particulares. Nos anos 1990, o corolário foi “a guinada adaptativa na qual a CSS não se definiu já como um elemento de mudança da ordem mundial, mas, sim, como um veículo mais de adaptação à ordem econômica neoliberal” (Kern e Weistaubb, 2011, p. 85, tradução nossa). (Ayllón, 2014, p. 70)

A adequação a que menciona Bruno Ayllón se deve ao fim da URSS e a plena hegemonia dos EUA na política internacional. Um tema que será abordado no tópico seguinte é o da relação entre a CSS e os processos regionalistas. Na América do Sul essa relação é ilustrada pelo surgimento do MERCOSUL, uma organização cujos membros, ao se relacionarem, buscavam fortalecer suas economias de acordo com as políticas neoliberais daquele momento.

A influência do neoliberalismo era tanta que, de acordo com Severino e Ray (2009) a esperança nos valores liberais e na governança democrática produziu uma crise na identidade da AOD e, por conseguinte, uma redução dos montantes destinados à ajuda a partir de grandes doadores como foi o caso dos EUA, da França e do Reino Unido. A crise estava na preponderância dos requisitos econômicos em face da solidariedade internacional – o sentido político da AOD.

Ainda que, como lembra Carlos Milani, os valores solidários e os princípios humanísticos sejam inerentes à ajuda para o desenvolvimento, “a CID serviu (e permanece), desde o seu começo, a uma política estratégica mais abrangente dos Estados doadores.” (2014, p. 49). Política esta que é a forma com que os países membros do CAD criam uma narrativa de que é possível alcançar o nível de desenvolvimento que eles têm, caso os recepiendários sigam certas normas (Delgado, 2017).

Dois outros pontos se fazem necessário serem abordados sobre a década de 1990, pois terão reflexos na agenda do desenvolvimento, e ambos são reflexos da globalização, esse

processo (ou conjunto de processos) que envolve uma transformação na organização espacial das relações e transações sociais – avaliada em termos de sua extensão, intensidade, velocidade e impacto -, gerando fluxos e redes de atividades, interações e exercício de poder de dimensões transcontinentais ou inter-regionais (Held et al, 2003, p. 68).

O primeiro é a introdução dos chamados “novos temas”, ou temas globais, – criança, meio ambiente, direitos humanos, população e desenvolvimento, desenvolvimento social,

mulher, além da introdução da cidade como tema global na Habitat II – trazidos pelas Conferências Mundiais realizadas pela ONU. Diversas conferências foram realizadas neste período, o que fez com que a década de 1990 fosse chamada de década das Conferências. A inserção desses temas no debate global é entendida como o início da “agenda social da ONU” de acordo com Lindgren-Alves (2018, p.47).

O segundo ponto diz respeito a diversificação dos atores. Estados e organizações multilaterais sempre foram os principais atores da CID, muito por serem os únicos com personalidade jurídica internacional. Entretanto, as dinâmicas do fim de século fizeram com que outros atores surgissem no cenário da CID ou que aumentassem suas atuações. Um exemplo destes são as inúmeras Organizações Não-Governamentais que aumentaram consideravelmente em número nas três últimas décadas do século XX, atuando nas mais diversas áreas abrangidas ou não pela CID. E quanto àqueles que começaram a atuar na CID nessa época, pode-se falar das empresas multinacionais e como esse ente privado adquiriu maior influência nesse setor, e dos entes subnacionais que começam autonomamente buscar investimentos externos para desenvolver suas políticas públicas. A atuação na CID de atores, públicos ou privados, não-estatais ficou conhecida como cooperação descentralizada (Lomé IV, 1989).

2.2 A CSS NO SÉCULO XXI: UMA NOVA ROUPAGEM

No início do século XXI, o neoliberalismo estava cada vez mais sendo questionado pelas economias não-desenvolvidas o que fez reacender a prática da CSS. O caráter ideológico do seu início realmente se perdeu ao longo das duas últimas décadas do século XX, a CSS que ressurgiu nos anos 2000 é utilizada como uma ferramenta para se posicionar melhor na ordem econômica internacional. Tornasse um instrumento para influenciar as políticas acerca do desenvolvimento.

Ainda que a CSS desse novo século não corresponda à “emergência do Sul” da década de 1950, os princípios que a regem são aqueles derivados de Bandung, pelo menos formalmente, já que há pesquisadores que afirmam que o uso da CSS por essas potências emergentes, em especial a China, está mais relacionada com o balanço global de poder (Russell e Tokatlian, 2009, p. 60).

O ressurgimento da CSS a partir dos anos 2000, deve-se, principalmente, ao crescimento econômico chinês, que passou a desafiar o Consenso de Washington, ao propor um caminho no qual as nações pudessem conservar suas peculiaridades e escolhas políticas em vez de serem obrigadas a caber em uma estrutura de formato único. Arrighi e Zhang denominam essa prática, liderada pela China, como o Consenso de Pequim, e se perguntam se esse novo consenso “pode levar à formação de um Bandung novo e mais eficaz – ou seja, uma nova versão da aliança do Terceiro Mundo das décadas de 1950 e 1960, mais adequada do que a antiga para combater a subordinação econômica e política dos estados do Sul aos do Norte em uma era de integração econômica mundial sem precedentes” (2009, p. 29).

As bases do velho Bandung eram estritamente político-ideológicas e, como tal, facilmente destruído pela contra-revolução neoliberal. As fundações do Bandung que podem estar surgindo agora, juntamente com um componente político-ideológico, são principalmente econômicos e, como tal, muito mais sólido.

[...]

Sob o velho Bandung, a solidariedade do Terceiro Mundo motivada ideológica e politicamente não tinha fundamento econômico. Na verdade, teve de ir contra a corrente dos processos do mercado mundial sobre os quais os países do Terceiro Mundo tinham pouco ou nenhum controle. Hoje, em contraste, um comércio, investimento e cooperação Sul-Sul em rápida expansão em uma variedade crescente de campos – incluindo integração econômica regional, segurança nacional, saúde e meio ambiente – baseiam-se principalmente na crescente competitividade dos países do Sul na produção mundial. Embora as concepções idealistas da solidariedade do Terceiro Mundo ainda desempenhem um papel, elas raramente são o único ou mesmo o principal determinante da cooperação Sul-Sul. (2009, p. 33)

Quando Keohane questiona se algo é uma instituição internacional, ele pergunta se é possível identificar conjuntos persistentes de regras que restringem a atividade, moldam as expectativas e prescrevem papéis (1988, p. 384). Ainda que a CSS do século XXI não tenha tanta força ideológica, para melhor entender as novas interações Sul – Sul, faz-se necessário deixar evidente os princípios nos quais o Sul Global primeiro se baseou para enfrentar o sistema vigente da cooperação internacional.

Tais princípios, justamente para se diferenciarem das normas que regem a CNS, fazem com que a cooperação se dê de uma forma diferente, pois fazem com que os atores envolvidos ajam, em teoria, como entes em pé de igualdade, o que gera expectativas de um desenvolvimento sem abruptas intervenções, políticas ou econômicas.

A retomada da CSS começa já no ano 2000 com a I Cúpula do Sul em Havana. Seu documento final afirma que “os países do Sul não puderam participar dos benefícios da mundialização em pé de igualdade com os países desenvolvidos”, além de dizer que esta

modalidade da CID é um “instrumento eficaz (...) para promover o desenvolvimento mediante a mobilização e distribuição dos recursos e conhecimentos especializados com que contam nossos países” (Declaração de Havana, 2000, p. 12).

Nesse mesmo ano, a ONU dá início a uma nova Agenda do Desenvolvimento como resultado direto das conferências da década anterior que continha 8 objetivos a serem alcançados no caminho para o desenvolvimento. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) passaram a guiar as ações da CID e a influenciar nas políticas públicas dos países.

Dentre os países pertencentes ao Sul Global, a heterogeneidade sempre foi uma regra. A despeito do CAD os identificarem como não-desenvolvidos, havia uma evidente discrepância entre esses países nas searas social, política e econômica. Alguns tinham economias razoavelmente consolidadas o que fez com que chegassem no século XXI com status de um país de renda média, um país em desenvolvimento.

Esses países menos subdesenvolvidos passaram a ter uma função dupla na CID. Enquanto continuavam a ser receptores de AOD – embora em menor quantidade –, passaram a exercer o papel de doadores para as nações mais pobres. Se inspirando nos princípios de Bandung e com o intuito de distribuir “recursos e conhecimentos especializados”, esse grupo de “países emergentes” passaram a “descentralizar a CID”.

O BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) é a face mais visível desse processo, mas a ampliação do G-8 para G-20 é um exemplo de como países emergentes (Argentina, Coreia do Sul, Indonésia, México, Arábia Saudita e Turquia) adquiriram cada vez mais importância nas dinâmicas da ordem econômica internacional.

Muitos países em desenvolvimento certamente têm provocado alterações nas balanças de poder e nos fluxos econômicos internacionais. Em certos setores industriais, alguns países de renda média são líderes globais e têm se tornado sérios competidores comerciais de países da OCDE. Países tais como o Brasil, a África do Sul e a Índia também exercem uma influência política, cultural e econômica significativa em suas regiões, e, portanto, podem ser considerados “potências regionais”. Alguns têm inclusive estendido a sua influência para além de suas regiões, e agora têm, adicionalmente, uma presença significativa no continente africano (Chaturvedi et al. 2012; Alden; Vieira, 2011). (Esteves e Besharati, 2015, p. 295-296)

Os países emergentes incorporaram a retórica da CSS nas suas políticas externas para ganhar influência dentre os países pobres e reconhecimento dentre os países ricos. Há uma lógica de poder, ainda que se mostre de maneira muito tímida já que o discurso de solidariedade entre iguais é o que prevalece. Daniele Benzi e Giuseppe Lo Brutto afirmam:

Assistimos hoje a um ressurgimento da cooperação Sul-Sul claramente sustentada pela invejável posição alcançada pelos "novos emergentes". É uma colaboração orientada muito mais pragmaticamente por interesses e objetivos geopolíticos, econômicos, comerciais e de segurança do que por ideológicos, correspondendo a múltiplas estratégias de inserção regional e/ou internacional dos governos que a praticam e que não está isenta, naturalmente, de conflitos e contradições devido à natureza dos diferentes atores envolvidos. (Benzi; Lo Brutto, 2011, p. 8)

A atuação do BRICS, em especial, é de tamanha importância no campo da CID, no início do século XXI, que Geovana Gomes e Paulo Esteves (2018) elencam três efeitos resultantes do desafio que esses países fizeram às práticas e aos princípios estabelecidos pelo CAD-OCDE e pelas grandes instituições financeiras: (1) a articulação de novas posições para além da díade doador/receptor; (2) a indução de novos modos de cooperação para o desenvolvimento; e (3) a transformação da arquitetura institucional e dos mecanismos de governança no campo da CID (2018, p. 131).

Além de representarem 40 por cento da população mundial, esses países estão emergindo juntos como importantes fontes de capital, tecnologia e demanda efetiva para os produtos das regiões vizinhas e do Sul global em geral. Não obstante seu papel de liderança na mudança do equilíbrio da economia e poder político em favor do Sul global, os países do BRICS têm sido criticados por estabelecerem relações com outros países do Sul semelhantes em motivação e resultado às tradicionais relações Norte-Sul. A China, em particular, tem sido responsabilizada por estabelecer relações com seus parceiros comerciais que reproduzem sua especialização na produção primária em detrimento da manufatura e outras atividades de alto valor agregado. Na medida em que apontam para o autointeresse nacional, em vez da solidariedade idealista do Terceiro Mundo, como fundamento da cooperação do Sul, essas críticas são amplamente corretas, mas perdem os pontos fortes do novo Bandung em comparação com o antigo. Em primeiro lugar, eles ignoram a subversão dos fundamentos estruturais da hierarquia global de riqueza e poder decorrente do surgimento do BRICS, e especialmente da China, como concorrentes do Norte na produção, comércio e finanças mundiais. Esses países não apenas fornecem a outros países do Sul melhores termos de comércio, ajuda e investimento do que os países do Norte – incluindo cancelamentos substanciais de dívidas; ao fazê-lo, também intensificam as pressões competitivas sobre os países do Norte para fornecer aos países do Sul melhores condições do que de outra forma. (Arrighi e Zhang, 2009, p. 34)

Como forma de tentar controlar o avanço dos países emergentes e as suas críticas ao modelo prevalente de cooperação internacional, a OCDE promoveu entre os anos de 2003 e 2011 o Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, nas cidades de Roma, Paris, Accra e Busan. Apesar de ser promovido pela OCDE, esses fóruns não tinham o caráter institucional e buscaram ser abrangentes ao ponto de chegarem a ter participação de atores não-estatais e da sociedade civil nos dois últimos encontros. Também é possível perceber a crescente influência dos doadores não-tradicionais nos documentos finais de cada Fórum. No III Fórum, em Accra,

2008, os países em desenvolvimento e as organizações da sociedade civil (OSC) começaram a questionar a visão de busca por resultados baseada em indicadores que não levavam em conta as especificidades dos beneficiários da ajuda. Sobre esse questionamento, José Sanahuja diz:

Em um notável reequilíbrio de poder, esses atores tiveram êxito em repolitizar os debates incluindo a eficácia da ajuda em questões mais amplas de coerência das políticas e governança global para o desenvolvimento. A Agenda de Ação adotada nesse encontro também reconheceu a contribuição e especificidades da CSS, que não havia sido mencionada sequer uma vez na Declaração de Paris. (2016, p. 67)

A Declaração de Paris foi o documento final do II Fórum, e mesmo ainda não evidenciando a força da CSS, trouxe cinco princípios que, a partir de então, deveriam ser observados quando da prática da ajuda, visando melhorar sua eficácia: apropriação, alinhamento, harmonização (princípio discutido anteriormente na Declaração de Roma), responsabilidade mútua e gestão por resultados. A adoção desses princípios, conforme a OECD (2006) tendeu a aumentar os efeitos da ajuda na redução da pobreza e das desigualdades, incrementando o crescimento, o desenvolvimento das capacidades e a aceleração da realização dos ODM.

O IV Fórum, em Busan, 2011, redefiniu e reafirmou os princípios de Paris e deu reconhecimento pleno a CSS, entendendo-o como um modelo complementar, não substitutivo ao tradicional CNS. Além disso, fica evidente que há na CID uma diversidade de modelos, estratégias, políticas, instrumentos e práticas de cooperação que também podem ser conduzidos pelo setor privado, pela sociedade civil e por atores descentralizados (Van Rompaey, 2012, Sanahuja 2016).

Um aspecto importante que Paulo Esteves e Neissan Besharati trazem é que os países emergentes nas suas práticas de CSS em suas regiões acabaram acelerando processos de integração regional. Brasil, Argentina e Venezuela podem ser considerados os principais atores quando se pensa no regionalismo sul-americano nos primeiros quinze anos do século XXI, porém os demais países da região também souberam usar da Cooperação Sul – Sul para atingir os seus interesses que, à época, coadunavam com a integração regional (Ayllón e Surasky [coords.], 2010; Ojeda e Echart [compl.], 2019). Isso será retratado no tópico seguinte.

Antes, faz-se necessário dizer que o uso do neoinstitucionalismo não se dá de maneira abrupta nesse estudo, pois como lembra Iara Leite (2012, p. 27) há duas lacunas nessa teoria: a ausência do Sul, pois ela foi baseada em países industrializados, e a necessária presença da interdependência, o que não é algo comum entre os países do Sul Global, marcados por

indiferença entre um e outro. Iara Leite afirma que “interpretar a CSS como coordenação de políticas pode fazer sentido em alguns contextos, mas não em outros” (2012, p. 27). A seguir há uma tentativa de mostrar que o uso da CSS na América do Sul, nesse início de século, é justamente um desses contextos em que a cooperação internacional estimula o processo de coordenação de políticas resultando em um fortalecimento do processo de integração regional.

2.3 CSS E O REGIONALISMO SUL-AMERICANO DOS ANOS 2000

A definição de Cooperação Sul-Sul é algo controverso nos estudos sobre cooperação. Praticamente toda organização multilateral e boa parte dos países envolvidos nessa modalidade tem sua própria definição. Como diz Iara Leite (2012), o consenso parece ser a referência ao envolvimento de países em desenvolvimento.

Talvez a dificuldade de se ter uma definição única, esteja na identificação de saber se uma determinada interação é considerada CSS antes dela existir. A AOD tem suas diretrizes centralizadas no CAD da OCDE, o que permite ter uma série de regras e princípios que devem ser seguidos para que a interação seja assim definida.

Quando se fala em CSS, entende-se que há certos princípios que regem o comportamento dos envolvidos, porém a forma, o conteúdo e outros fatores não são pré-determinados. A CSS é entendida como tal *a posteriori*.

Dizer em que medida determinada relação entre dois países do Sul pode ser qualificada como CSS é, portanto, uma questão empírica, e não um pressuposto, como vem sendo tratado pelas abordagens à CSS em geral. Antes que o processo de troca seja empiricamente demonstrado, talvez o ideal seja referir aos diversos contatos entre países em desenvolvimento não como CSS, mas como “relações Sul-Sul”. (Leite, 2012, p. 4)

Ainda que não tenhamos uma definição comum, para efeitos didáticos, traz-se as respostas de duas importantes organizações para a pergunta “O Que é Cooperação Sul-Sul?”:

A arquitetura de ajuda de hoje mudou do paradigma tradicional "Norte-Sul" doador-receptor para um quadro cada vez mais complexo envolvendo atores em diferentes estágios de desenvolvimento, novas fontes de financiamento e compartilhamento de conhecimento.

A cooperação Sul-Sul refere-se ao compartilhamento de conhecimento e recursos entre - normalmente - países de renda média com o objetivo de identificar práticas

eficazes. A cooperação “Sul-Sul” revelou-se uma das principais dinâmicas por trás desta arquitetura de cooperação para o desenvolvimento em mudança. (Equipe de Trabalho sobre Cooperação Sul-Sul da OCDE¹)

A cooperação Sul-Sul é um amplo quadro de colaboração entre os países do Sul nos domínios político, econômico, social, cultural, ambiental e técnico. Envolvendo dois ou mais países em desenvolvimento, pode ser bilateral, regional, sub-regional ou inter-regional. Os países em desenvolvimento compartilham conhecimento, habilidades, experiência e recursos para cumprir suas metas de desenvolvimento por meio de esforços conjuntos. Desenvolvimentos recentes na cooperação Sul-Sul assumiram a forma de aumento do volume do comércio Sul-Sul, fluxos Sul-Sul de investimento estrangeiro direto, movimentos em direção à integração regional, transferência de tecnologia, compartilhamento de soluções e especialistas e outras formas de intercâmbio. (Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul - PNUD²)

Para além dessas definições, Bruno Ayllón, entendendo que a CSS é “um amplo arcabouço de colaboração entre sociedades e Estados que se encontram em situações de desenvolvimento semelhantes” (2013, p, 46), observa que esta modalidade da CID se apresenta em três dimensões interrelacionadas: política, técnica e econômica. A dimensão política

promove a constituição de áreas autônomas para a geração de perspectivas comuns e práticas alternativas entre os países em desenvolvimento. Esses espaços favorecem a comunicação e o fortalecimento das relações bilaterais, favorecendo a formação ou revitalização de coalizões regionais (UNASUL, CELAC, ALBA-TCP, MERCOSUL), inter-regionais (IBAS, Cúpulas América do Sul-África) e multilaterais (G-77, Cúpulas do Sul, G-20 da OMC) com o objetivo de aumentar a capacidade de negociação dos países em desenvolvimento e melhorar o acordo e a coordenação de políticas. (Ayllón, 2013, p. 46)

A dimensão técnica diz respeito ao que o PNUD traz na sua definição de CSS, acima referida, quando fala que “os países em desenvolvimento compartilham conhecimento, habilidades, experiências e recursos para cumprir suas metas de desenvolvimento por meio de esforços conjuntos”. Ayllón ao trazer uma referência ao PNUD para explicitar a dimensão técnica da CSS, nos remete à “Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD)”, ou seja, a institucionalização da CSS no Sistema ONU sem seu caráter político.

Quanto à dimensão econômica, entende-se que ela está “implantada nas esferas comercial, financeira e de investimento entre os países em desenvolvimento. Inclui formas de cooperação macroeconômica e está associada a processos de integração regional” (Ayllón, 2013, p. 47).

¹ Disponível, em inglês, em: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/taskteamonsouth-southco-operation.htm>

² Disponível, em inglês, em: http://unossc1.undp.org/sscexpo/content/ssc/about/what_is_ssc.htm

A partir do entendimento destas três dimensões da CSS, é possível relacionar a cooperação sul-sul com o processo de integração regional. Juan Prado e Pedro Rodríguez afirmam que

o vínculo entre cooperação e integração consiste no fato de que, por meio da primeira atividade, é plausível gerar um contexto favorável para que, com base em ações concretas de colaboração interpessoal, institucional e intergovernamental entre as partes em questão, os processos de integração possam ser sustentados no campo político e no econômico em escala sub-regional ou, no melhor dos casos, regional.

O exposto gera que tanto a cooperação quanto a integração tendem a ser duas atividades, embora diferenciadas, intrinsecamente relacionadas entre si. Isso se deve ao fato de que suas aspirações quanto à formação de mecanismos de colaboração entre as partes envolvidas por meio de regulamentos e instituições coincidem no sentido de aumentar o bem-estar da população beneficiária. No entanto, a peculiaridade que oferece a integração reside no fato de a forma de atingir os seus objetivos assentar essencialmente no fortalecimento da coesão política, econômica ou social entre os países envolvidos, o que não necessariamente está de acordo com os propósitos da cooperação internacional. No entanto, normalmente, para alcançar a coesão política, econômica e social, os processos de integração recorrem habitualmente à cooperação internacional, que dá à primeira o contexto ou a base para a sua operação. (2013, p. 249)

Esta ligação também foi observada pela ONU na seção B do Informe A/66/229 do Secretário Geral sobre o Estado da Cooperação Sul-Sul que trata de um “maior aprofundamento da integração regional” no Hemisfério Sul. Dentre os parágrafos dessa seção, destacam-se trechos dos parágrafos 16 e 24, respectivamente:

Os campos de cooperação entre os países em desenvolvimento não apenas se ampliaram, mas também se aprofundaram, especialmente nas regiões. Durante o período em análise [2009 a 2011], várias organizações de cooperação regional buscaram ampliar as estruturas e espaços de comércio, investimento e finanças no Hemisfério Sul, o que, por sua vez, levou a medidas destinadas a melhorar as virtudes institucionais das próprias organizações.

[...]

De um modo geral, a cooperação Sul-Sul e triangular tem-se caracterizado por um aumento da concentração e aprofundamento das relações, devido nomeadamente à intensificação da institucionalização das medidas de cooperação regional, o que tem permitido criar as condições necessárias para um e uma cooperação bilateral, regional e global mais significativa. (Organização das Nações Unidas, 2011)

Damián Paikin (Echart e Ojeda, 2019, p. 205-206) entende que a forma de inserção internacional dos países latino-americanos é um resultado da interação do binômio autonomia e desenvolvimento. É como estes países se colocam em relação às grandes potências na arena política mundial e qual modelo de desenvolvimento industrial e de serviços eles vão seguir. A

escala vai da dependência política e aquiescência à confrontação política e a formulação de um modelo próprio.

Os anos 2000 foi um período politicamente agitado para os países sul-americanos o que resultou em várias movimentações nos processos de integração regional. Como visto no tópico anterior, o crescimento econômico de alguns países de renda média do Sul Global fez com que a posição deles no cenário da cooperação internacional para o desenvolvimento mudasse para um posto onde eles não deixavam de serem receptores de AOD, embora cada vez em menor quantidade, enquanto se tornavam parceiros de outros países do Sul mais pobres. Essa foi a volta da CSS para o debate político-econômico internacional.

Esses países emergentes estavam localizados em diversas regiões geopolíticas. Na América do Sul, seus principais representantes eram o Brasil e a Argentina (ambos integrantes do G-20), além da Venezuela que por ser uma grande produtora de petróleo, utilizou do dinheiro proveniente dessa fonte energética para adquirir maior influência regional.

Outro aspecto que movimentou politicamente a América do Sul foi a chamada “onda rosa”, uma guinada à esquerda que designa o fenômeno político que ocorreu na América do Sul com a ascensão, por meio de eleições, de líderes de esquerda no comando dos governos dos países da região.

O discurso contestador desses governos propunha um questionamento mais amplo do sistema internacional, pois indicava a possibilidade de um novo tipo de inserção nesse cenário, a partir de estratégias que escapariam das influências das principais potências econômicas mundiais, fundamentando-se na chamada Cooperação Sul-Sul (CSS), pressupondo uma articulação mais ampla centrada em algumas lideranças regionais. Especificamente na América do Sul esse movimento gerou uma disputa pela liderança regional e, ao mesmo tempo, pelo modelo de integração que prevaleceria na região. (Menezes; Mariano, 2016, p. 6)

Dentre os diversos modelos de integração regional já propostos desde 1950 até os dias atuais na América do Sul, destacam-se três que durante certos períodos determinaram as diretrizes políticas e econômicas da integração. Esses modelos são comumente identificados como ondas de regionalismo e, de acordo com José Antonio Sanahuja (2012), elas são assim identificadas:

- 1) velho regionalismo ou regionalismo fechado (entre 1960 e 1980), cujos acordos focavam na integração econômica para promover um desenvolvimento endógeno e diminuir a dependência dos centros econômicos internacionais;
- 2) novo regionalismo ou regionalismo aberto (fim dos anos 1980 e início dos anos 2000), fase neoliberal ditada por grandes organizações multilaterais como Banco

Interamericano de Desenvolvimento. A estratégia aqui era que as economias da região se adaptassem à economia global liderada pelas grandes nações capitalistas;

3) regionalismo pós-liberal (a partir de 2005), o aspecto econômico da integração volta a ser o de reforçar o desenvolvimento regional, dando espaço para outros fatores como o das questões sociais.

Recentemente uma nova onda regionalista foi proposta por Karina Mariano, Regiane Bressan e Bruno Luciano (2021). Inspirados na reflexão sobre modernidade líquida proposta por Zygmunt Bauman, as autoras e o autor identificaram o período posterior ao ano de 2010 como um período caracterizado por grande fluidez nos arranjos regionais, e por isso o chamam de Regionalismo Líquido.

“Sólido” refere-se a uma ordem bem estabelecida, durável, estável e claramente delimitada, que orienta o comportamento dos atores a partir da construção de crenças e lealdades, garantindo a permanência da própria ordem (pela lógica da reprodução dos valores) e a capacidade de se ajustar a mudanças sem causar interrupções drásticas. O regionalismo líquido é a falta dessa ordem duradoura. Refere-se a um contexto em que o significado e o propósito do regionalismo não estão claramente estabelecidos, ao contrário das duas primeiras ondas de regionalismo, em que o modelo predominante era bem definido (fechado e aberto, respectivamente). (Mariano; Bressan; Luciano, 2021, p. 5)

Quando se fala em regionalismo o que se compreende é que se trata de “um programa e estratégia que levam à construção formal de uma instituição” (Hettne, 2000, p.457), ou, mais especificamente, e de acordo com o que pensa Andrew Hurrell (2016), o “processo de construção de uma região” (Hettne, 2002).

O regionalismo é um projeto político, como afirmam Andrés Malamud e Philippe Schmitter “a integração regional é impulsionada pela convergência de interesses, não pela criação de uma identidade” (2006, p. 9). Isso é perfeitamente visível quando se estuda os regionalismos sul-americanos, pois ao longo dos anos várias organizações integracionistas foram criadas, com estruturas políticas diversas, nas quais a questão da identidade sempre foi uma questão-chave. A falta de uma identidade sul-americana nunca impediu o regionalismo, porém pode-se atrelar a isso a pouca força que as organizações integracionistas têm na política regional quando posta em tensão com os interesses domésticos.

José Briceño-Ruiz mostra, através do Construtivismo, como “as ideias, narrativas, discursos e identidades” (2018, p. 129) são cruciais para que um determinado espaço geográfico logre converter-se em uma região internacional. Falando sobre a relação entre identidade e interesses na América Latina, o acadêmico diz:

O caso da América Latina é normalmente usado como exemplo de uma região que afirma ter uma identidade comum, mas não foi capaz de promover processos regionais de sucesso. Um dos motivos apresentados é a diversidade de interesses dos países latino-americanos, expressos em diferentes padrões de comércio, diferentes formas de conceber as relações com os países desenvolvidos e diferentes visões nacionais sobre a importância da integração e cooperação regional em projetos nacionais de desenvolvimento. Essa diversidade de interesses mostraria que eles têm uma maior importância das identidades para o desenho e desenvolvimento de processos regionais na América Latina. (Briceño-Ruiz, 2018, p. 131)

Apesar de existirem fatores sócio-históricos que façam os países latino-americanos se identificarem entre si, principalmente em relação aos problemas socioeconômicos, cada um busca resolver suas questões de acordo com os seus interesses nacionais dando pouca abertura para uma solução regional. Tem-se aqui na América Latina o que chamam de “unidade na diversidade”.

Com a ascensão das economias emergentes nos anos 2000 e a “onda rosa”, houve um novo clamor pela questão da formação da identidade regional. Uma das explicações possíveis diz respeito justamente à Cooperação Sul-Sul e o aumento de interações intrarregional que essa modalidade da CID ocasionou.

Nesse contexto de maior cooperação entre países vizinhos, a ideia de uma identidade coletiva acaba se sobressaindo por mostrar aos atores envolvidos que a ação em bloco não prejudica os interesses individuais. Percebendo que os resultados são positivos a tendência é de intensificar esse tipo de relação. De acordo com Alexander Wendt:

Os repetitivos atos de cooperação tendem a ter dois efeitos sobre as identidades e os interesses. Primeiro, o interacionismo simbólico, conceito das tipificações recíprocas, sugere que os atores formam identidades através da aprendizagem pela interação de ver a si próprios como outros fazem. [...] Segundo, através da interação os atores tentam também projetar e sustentar apresentações de si próprios (Goffman, 1959). Portanto, ao engajar em um comportamento cooperativo um ator irá gradualmente mudar suas próprias crenças sobre quem ele é, ajudando a internalizar uma nova identidade para si próprio. (1996, p. 57)

Outro facilitador da formação de uma identidade regional está na ausência, ou enfraquecimento, de influência externa. O que ocorreu justamente no período que aqui estamos abordando, início dos anos 2000, período de transição entre o novo regionalismo e o regionalismo pós-liberal. Este também conhecido como pós-hegemônico.

Historicamente, o EUA exerce uma grande influência política e econômica na América Latina. Porém, com o atentado de 11 de setembro de 2001, os estado-unidenses voltaram boa

parte de sua atenção para a Guerra ao Terror. Os líderes sul-americanos da “onda rosa” se utilizaram disso para evidenciar o desejo por autonomia regional e pela identidade.

O regionalismo pós-liberal / pós-hegemônico é “baseado no retorno de um forte e eficiente Estado, que demanda por grupos regionais fortes para balancear a relação com os EUA e as instituições financeiras internacionais. Desta forma o regionalismo e a integração regional estão sendo redefinidos como uma estratégia de apoio ao ideal nacionalista de um ‘Estado Desenvolvimentista’” (Sanahuja, 2012, p. 33).

Duas importantes organizações da integração regional são frutos desse período: a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América — Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP) e a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Em ambas é possível perceber a questão da identidade em evidência, em maior ou menor grau.

Sanahuja lista algumas características comuns entre essas organizações, das quais destaca-se a seguinte:

"ênfase maior na agenda 'positiva' da integração, centrada na criação de instituições e políticas comuns e em uma cooperação mais intensa em âmbitos não comerciais. Isto implica uma agenda ativa de cooperação sul-sul ao interior da região e a emergência de novos mecanismos e agendas de cooperação em campos como a segurança energética, a coordenação macroeconômica, os temas monetários e as finanças para o desenvolvimento." (2012, p. 32).

A CSS configurasse no contexto desse regionalismo sul-americano do século XXI como um dos mecanismos usados para a intensificação da integração regional. Pois, tratou-se de um processo empírico que levou a “padrões de cooperação, integração, complementariedade e convergência dentro de um espaço geográfico internacional particular” (Hettne, 2000).

Baseando-se nos estudos de Hettne, entende-se que a CSS serviu, para os países sul-americanos, como um mecanismo de regionalização - projeto político para levar a cabo o processo de construção regional (Hettne, 2002), ou seja, a cooperação intrarregional exercida por esses países acabou se tornando uma ferramenta integracionista.

Para a análise do processo empírico que é a regionalização, Hettne busca descrevê-lo em níveis de “regionalidade”, que seria o “processo por onde uma área geográfica é transformada de um objeto passivo a um sujeito ativo capaz de articular os interesses transnacionais da região emergente” (Hettne, 2000, p. 461).

São cinco os níveis de regionalidade (espaço regional, complexo regional, sociedade regional, comunidade regional e estado-região), e eles indicam o quanto uma área particular

pode ser entendida como um subsistema territorial coerente o que a distingue do resto do sistema global (Hettne, 2000, p.461). Ainda sobre os níveis:

“Os cinco níveis não devem ser interpretados de forma determinística como uma sequência necessária. Visto que o regionalismo é um projeto político, criado por atores humanos, ele pode, assim como um projeto de Estado-nação, falhar. Nessa perspectiva, declínio pode significar regionalidade decrescente; em última análise, uma dissolução da própria região.” (Hettne, 2006, p. 548)

A regionalidade diz respeito ao nível de coesão de uma determinada região quanto aos aspectos sociais, econômicos e políticos. Maior a coesão, maior será a agência (*actorness*) da região na sua relação com o ambiente externo (Hettne, 2006 p. 556).

As categorias definidas pelo sueco Hettne, aqui utilizadas, servem como instrumento para usufruir melhor dos trabalhos de pesquisadores sul-americanos que são a argamassa necessária para construir o presente trabalho. Até porque o subcontinente sul-americano tem especificidades que uma leitura de seus processos de integração deve levar em conta pontos cruciais como a *via crucis* que é a questão da identidade regional e a dificuldade de criação de uma instituição regional forte com caráter supranacional devido a um medo que as nações sul-americanas têm de serem novamente “controladas” por um ente externo depois de passarem séculos como colônias. A análise do Sul pelo Sul passa uma ideia de vivência que pode não ser encontrada em pesquisadores do Norte.

É possível afirmar que o período do regionalismo pós-liberal foi um de crescente coesão regional, devido à criação de novas organizações e a reformulação de outras criadas durante o regionalismo anterior – em especial, o Mercosul. A CSS foi um instrumento no aumento da regionalidade da América do Sul, pois como diz Hettne, “regionalização implica no aumento de regionalidade.” (2000, p. 458).

Dentre os níveis de regionalidade vale mencionar especificamente o nível da sociedade regional:

Este nível de regionalidade pode ser referido como uma forma regional de uma 'sociedade internacional' de estados cooperantes, como usado na chamada teoria da Escola Inglesa de RI, mas (e esta é a principal diferença) não se limita simplesmente a relações de estado. Com graus mais baixos de regionalidade, a dinâmica regional é frequentemente dominada por uma lógica centrada no estado, mas a interdependência crescente e a orientação interna relaxada, que são típicas desse nível de regionalidade, dão origem a uma interação complexa entre muitos tipos de atores. Aqui, incluímos a ampla gama de atores transnacionais 'não-estatais': mercados, empresas privadas e empresas, corporações transnacionais (TNCs), redes de negócios transnacionais, organizações não governamentais (ONGs), movimentos sociais e outros tipos de redes sociais formadas com base em laços profissionais, ideológicos, étnicos ou religiosos,

que contribuem para a formação de uma economia regional transnacional e da sociedade civil regional. (Hettne, 2000. p. 465)

Dos atores “não-estatais”, um que pode ser incluso nesse nível de regionalidade, e não foi citado por Hettne, é o ente político subnacional: cidade e estado-membro (incluindo os seus equivalentes que tenham outra nomenclatura). Tais entes têm um papel fundamental em determinados processos de integração regional, o que faz com que suas ações transcendam o espaço nacional do qual fazem parte.

Essa atuação especial é resultante da maior inserção internacional dos entes subnacionais na arena global, que também tem reflexo na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. No tópico a seguir será descrita a relação desses entes com a CID e nos demais capítulos, a atuação em rede das cidades na integração regional sul-americana.

2.4 PARADIPLOMACIA E COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA

Para uma melhor compreensão do que é a paradiplomacia e como ela se consolida como área de estudo, faz-se necessário apresentar, superficialmente, a vertente teórica do neoliberalismo institucional na qual a maioria dos estudiosos se baseiam: a interdependência complexa. No próximo capítulo esta vertente será mais bem analisada.

Na década de 1970, após o ápice da Guerra Fria no qual o Relógio do Juízo Final quase representou “a hora mais escura”, as duas grandes potências globais entraram em um acordo de coexistência pacífica, decretando o fim da corrida armamentista com o intuito de evitar uma guerra nuclear. Isto ficou conhecido como *détente*. Essa pequena diminuída na atenção às políticas de guerra, possibilitou algumas mudanças em relação aos sujeitos e aos objetos da política internacional.

A ideia de que a política internacional era basicamente uma luta por poder era algo preponderante e exprimia uma visão realista das relações entre os Estados. Por essa visão, tem-se que os Estados são os atores dominantes da política mundial, a força é um instrumento de política utilizável e eficaz, e há uma hierarquia de questões na agenda da política mundial (Keohane e Nye, 2011, p. 19).

Ocorre que com a *détente*, outras áreas das relações ganharam mais evidência, e dentre estas, a Economia foi a que obteve maior destaque, já que os EUA buscavam demonstrar os

“benefícios” do capitalismo para cada vez mais atores. Estes estavam para além dos tradicionais Estados e Organizações Internacionais, a economia internacional tornou-se uma área de atuação de diversos atores, como organizações não-governamentais internacionais e empresas multinacionais. Os anos 70 do século XX foi um período de “revolução transnacional” como afirmou Samuel Huntington (1973), a política internacional ultrapassou as fronteiras das nações e viu-se cheia de entes não diretamente ligados aos governos centrais dos Estados.

Huntington observa que a presença, na arena global, de atores outros que não os tradicionais não é bem uma novidade, porém a variedade e diversidade de atores realizando operações transnacionais – atuando “através de uma ou mais fronteiras internacionais e, na medida do possível, em relativo desrespeito a essas fronteiras” (1973, p. 334) –, nos vinte e cinco anos seguintes a 2ª Guerra Mundial, têm certas características não antes observadas:

- proliferaram em número muito além de qualquer coisa remotamente existente no passado;
- cresceram individualmente em tamanho muito além de qualquer coisa existente no passado;
- desempenhou funções que nunca desempenhou no passado; e
- operava em uma escala verdadeiramente global, como nunca foi possível no passado. (1973, p. 334)

Concomitantemente, um outro fenômeno que ocorria e que estava relacionado com a pequena diminuição das questões militares e a emergência de outras áreas foi a fusão entre a política doméstica e os assuntos internacionais. Até esse período da *détente* os objetos da política externa poderiam facilmente ser identificados pela divisão *high politics* e *low politics*. Tudo aquilo que dissesse respeito a guerra e alguns aspectos da economia era considerado de alta importância, já questões sobre saúde, alimentação, educação eram pouco debatidas, internacionalmente. Eram tratadas como questões internas que pouco transbordavam para além das fronteiras.

Epidemias e produção de alimentos para exportação sempre foram temas importantes, entretanto, quando o medo da ocorrência de uma 3ª Grande Guerra se avizinhava tais e outros temas erão postos em segundo plano.

Tendo ciência tanto da interdependência econômica quanto da diversificação da agenda internacional, Bayless Manning (1977) cunhou o termo “interméstico” – junção entre internacional e doméstico - para evidenciar como os assuntos da política internacional estavam cada vez mais sendo domesticados, já que entes não-centrais também eram impactados pelo

que acontecia além da fronteira nacional, e como os assuntos internos passavam a fazer parte do debate global, justamente devido uma maior participação desses entes.

Os temas trabalhados por Huntington e Manning estão de acordo com o que Joseph S. Nye, Jr. e Robert O. Keohane explanaram no seminal artigo *Transnational Relations and World Politics: An Introduction* de 1971, no qual eles trazem o seguinte conceito para “relações transnacionais”: “contatos, coalizões e interações através das fronteiras dos Estados que não são controladas pelos órgãos centrais de política externa dos governos” (1971, p. 331).

A crescente interação transnacional na arena global fez com que “efeitos indesejados” ocorressem no sistema inter-estatal que desafiavam a lógica realista imperante até então. De acordo com Keohane e Nye, se desafiarmos as assunções realistas

podemos imaginar um mundo em que outros atores além dos Estados participem diretamente da política mundial, em que não exista uma hierarquia clara de questões e em que a força seja um instrumento ineficaz de política. Sob essas condições – que chamamos de características de interdependência complexa – seria de esperar que a política mundial fosse muito diferente do que sob condições realistas. (2011 [1977], p. 20)

Sendo a multiplicidade de canais, a diversificação da agenda internacional e o uso da força militar para gerar alianças, as três principais características da interdependência complexa. Esse fenômeno é resultado e fomentado pela variedade de atores presentes na arena global, atuando em frentes diversas fazendo com que mais ligações – para além dos organismos “oficiais” – sejam criadas gerando uma dependência mútua, na qual a cooperação entre os agentes é o caminho para atingir ambos os objetivos. As relações na arena global dificilmente irão representar uma relação simétrica entre os envolvidos. A interdependência trata-se de um processo de barganha política para reduzir as assimetrias e tornar os custos das transações recíprocos.

Keohane e Nye chamam a atenção para o uso do termo “mútuo”:

Não limitamos o termo interdependência a situações de benefício mútuo. Tal definição suporia que o conceito só é útil analiticamente onde prevalece a visão modernista do mundo: onde as ameaças de força militar são poucas e os níveis de conflito baixos.

[...]

Nossa perspectiva implica que relacionamentos interdependentes sempre envolverão custos, pois a interdependência restringe a autonomia; mas é impossível especificar *a priori* se os benefícios de um relacionamento excederão os custos. Isso dependerá dos valores dos atores, bem como da natureza do relacionamento. Nada garante que as relações que designamos como “interdependentes” sejam caracterizadas pelo benefício mútuo. (2011 [1977], p. 8)

É importante o destaque para a questão do “benefício mútuo”, pois é algo que aproxima a interdependência complexa com a cooperação internacional para o desenvolvimento (CID). Os autores afirmam que seria muito ambíguo considerar interdependente ou não uma relação entre países industrializados e países desenvolvidos (2011[1977], p. 8).

Eles falam de “relação” de uma forma genérica, mas se a natureza de um relacionamento entre esses mesmos atores tiver como objetivo-fim o desenvolvimento através do repasse de recursos e/ou apoio técnico, estar-se-á falando justamente da cooperação norte-sul. E como foi visto no tópico anterior, os países do Sul Global muito questionaram que “desenvolvimento” era este que tinha como padrão o Norte e se de fato as relações norte-sul eram benéficas para aqueles que não estavam no padrão.

Outro ponto importante quando se relaciona o fenômeno transnacional com a CID, é o do surgimento de um novo termo que amplia a área de estudo desta: cooperação descentralizada.

Quando Keohane e Nye falam dos atores que fazem parte das relações transnacionais eles trazem como exemplo “as empresas multinacionais e movimentos revolucionários; sindicatos e redes científicas; cartéis de transporte aéreo internacional e atividades de comunicação no espaço sideral” (1971, p. 331). Pode-se observar que esses exemplos são só de entes privados. Talvez por, à época, os entes políticos subnacionais ainda não terem uma atuação expressiva na arena global, perfurando a soberania dos Estados-nação (Duchacek, 1987; 1990), estes não tenham entrado no escopo das relações transnacionais.

Desta forma, quando, em 1995, a Comissão Europeia assina o Acordo de Alteração da Quarta Convenção Lomé com países da África, Caribe e Pacífico (ACP) para “executar ‘o desenvolvimento participativo’ das populações locais” (Comissão Europeia, MEMO/95/10), ela incentivou a participação de agentes locais públicos e privados. Sendo estes agentes identificados como:

autoridades públicas descentralizadas, grupos rurais e de aldeias, cooperativas, sindicatos, instituições de ensino e investigação, organizações não governamentais de desenvolvimento, outras associações, grupos e agentes que podem e desejam contribuir para o desenvolvimento dos Estados ACP por sua própria iniciativa, desde que os agentes e/ou as operações não tenham fins lucrativos. (COMISSÃO EUROPEIA, 1995, p. 141).

Em entrevista realizada para a composição desta dissertação, a pesquisadora Liliana Fróio afirmou que o contexto em que está inserido este Acordo é o de países europeus buscando

uma maneira de operacionalizar a cooperação com os países que estão ganhando autonomia, ou seja, suas ex-colônias (2023).

Foi uma forma da Europa destinar recursos dentro de uma lógica Norte - Sul, buscando de certa forma reparar uma dívida, mas com todas as ressalvas de uma Cooperação Norte – Sul, aí o elemento pensado nessa agenda de cooperação é a característica da descentralização porque eles querem que o dinheiro tenha uma prestação de contas, que seja empregado de forma eficiente. E com isso eles imaginam que outras instituições, principalmente da sociedade civil possam ser órgãos de controle nesse processo de cooperação internacional. (Fróio, 2023)

Nesse primeiro momento, a descentralização diz respeito à participação de atores da sociedade civil. Isso está evidente no relatório “Cooperação Descentralizada. Objetivos e Métodos”, que traz a definição da Comissão Europeia para a cooperação descentralizada:

Uma nova abordagem nas relações de cooperação que procura estabelecer relações diretas com as entidades representativas locais e estimular as suas próprias capacidades para conceber e implementar iniciativas de desenvolvimento com a participação direta dos grupos populacionais envolvidos, tendo em conta os seus interesses e pontos de vista sobre o desenvolvimento (Comissão Europeia, 1992).

O foco no local permanece, demonstrando uma preocupação com a questão do território geográfico. Estranho, portanto, não ter nenhuma menção aos entes que administram tais territórios seja como participantes, facilitadores ou algum outro papel. À época, perfurações já eram vistas na soberania, feitas principalmente por entes políticos subnacionais.

Por isso, a definição de “cooperação descentralizada” proposta por Pierre Hafteck é mais assertiva, já que traz a questão local, os meios em que ela se dá, os possíveis sujeitos e – o que é de suma importância para este trabalho – sua relação com a Agenda de Desenvolvimento da ONU ao falar de “desenvolvimento sustentável”:

A cooperação descentralizada consiste em relações entre governos subnacionais de diferentes países, visando o desenvolvimento local sustentável, implicando alguma forma de intercâmbio ou apoio realizado por essas instituições ou outros atores de base local. (Hafteck, 2003, p. 336)

A pesquisadora argentina Mónica Salomón entende a Cooperação Descentralizada (CD), no nível macro sistêmico, como uma instituição internacional, conglomerado que contém ideias, arranjos institucionais, normas, regras e práticas formalizadas ou não (2012, p, 9). Além

disso, ela vê a CD como uma dimensão de um fenômeno muito importante que ocorreu na arena global e que será apresentado a seguir.

As sub-unidades governamentais, principalmente a partir da década de 1980, se aproveitavam dos efeitos oriundos da globalização. A aceleração da economia global que se deu após a queda da URSS, impactou profundamente no desenvolvimento de novas tecnologias, na mobilidade, na comunicação, e fez com que culturas distantes ficassem cada vez mais próximas. É a globalização juntamente com a perfuração da noção tradicional de soberania estatal que, de acordo com Rodrigo Tavares (2016), permite a atuação externa de entes governamentais não-centrais na política mundial.

Antes disso, porém, foi o estudo das relações transnacionais que pavimentou o caminho para que pesquisadores, na década de 1980, analisassem a emergência de entes subnacionais na arena da política mundial. Estes entes políticos não-centrais são as cidades e os estados-membros, que podem ter denominações diferentes a depender da estrutura político-administrativa do Estado-nação a que pertencem, porém permanecem sendo entes governamentais abaixo do governo central. Esse fenômeno da atuação externa de entes subnacionais ficou conhecido como paradiplomacia.

A primeira menção ao termo está no *abstract* do artigo pioneiro nessa área de estudo, *The International Dimension of Subnational Self-Government* (1984) do canadense Ivo D. Duchacek. Nele o autor utiliza-se da palavra como o gênero de duas formas de atuação externa desses entes. Quem de fato consolidou o uso do termo “paradiplomacia” e criou o primeiro quadro explicativo para o estudo da atuação externa dos entes subnacionais foi o também canadense Panayotis Soldatos (1990).

Porém, fora evidenciarem o fenômeno, procurarem denominá-lo e exemplificarem, nenhum dos dois pesquisadores procurou conceituar e delimitar o termo. Nesse início, a paradiplomacia estava ligada mais ao estudo do federalismo, seara do Direito Constitucional, do que às Relações Internacionais. Ao longo da década de 1990 outros pesquisadores apresentaram outros termos para denominar o fenômeno, bem como conceituá-lo. O principal desses autores foi Inaki Aguirre que buscou entender o real significado do termo no discurso acadêmico (1999).

O que se tem ao final do século XX, e que dominou os trabalhos acadêmicos sobre paradiplomacia até meados da segunda década do século seguinte, é a conceituação proposta pelo basco Noé Cornago:

envolvimento dos governos não centrais nas relações internacionais através do estabelecimento de contatos permanentes ou ad hoc com entidades públicas ou privadas estrangeiras, com o objetivo de promover questões socioeconômicas ou culturais, bem como qualquer outra dimensão estrangeira das suas competências constitucionais. (Cornago, 1999, p. 40)

Por este conceito temos que os entes políticos subnacionais são os agentes deste fenômeno, e têm como objeto a promoção de questões sociais, econômicas e/ou culturais que estejam de acordo com a Constituição de cada Estado. Mesmo não utilizando do termo “desenvolvimento”, diversos estudos veem este fenômeno como uma ferramenta de “desenvolvimento local” o que acaba se relacionando com as Agendas da ONU para o Desenvolvimento. Tanto o debate acerca da terminologia quanto a conceituação do fenômeno foram bem desenvolvidos, em artigo, pelo pesquisador Cairo Junqueira (2018) por meio de levantamento bibliográfico e análise da produção científica sobre o tema nas áreas das ciências humanas e sociais.

Mais recentemente o estudo paradiplomático obteve grandes contribuições que enriqueceram a sua literatura, tais como os trabalhos de Alexander S. Kuznetsov (2014), Rodrigo Tavares (2016), Jorge A. Schiavon (2019) e Gilberto M. A. Rodrigues (2021).

Merece destaque o livro *Theory and Practice of Paradiplomacy* de Kuznetsov que traz um estudo completo, apresentando o tema como um campo de investigação acadêmica, passando pelos aspectos históricos, a questão terminológica e de definições, além do caráter multidisciplinar da paradiplomacia que segundo o autor pode ser analisado por onze diferentes dimensões. Entretanto, é inegável que a construção de um quadro explanatório abrangendo o caráter multidimensional da paradiplomacia é o maior feito do autor com esse livro.

Tanto que Schiavon irá se basear nesse quadro para formular suas próprias questões no seu estudo comparativo da paradiplomacia em diferentes países. O pesquisador mexicano parte de uma abordagem metodológica que, a princípio, pouco se interessa com atividades externas que não a dos estados-nação que são os três níveis de análise (imagens) propostos pelos realistas. Seu uso servirá para explicar as atividades dos governos subnacionais para além das fronteiras.

Quanto ao nível sistêmico, o autor questiona: “o que explica o recente e dramático aumento da paradiplomacia nas últimas décadas?”. Sendo a sua resposta: as variáveis sistêmicas internacionais geradas pela crescente interdependência e pela globalização. No nível doméstico a pergunta é: “o que explica as variações em grau e tipo de paradiplomacia entre os países?” A resposta: as normas constitucionais e as instituições domésticas que determinam a capacidade

e os limites de atuação dos governos subnacionais. Por fim, no nível individual ele indaga: “quando as variáveis internacionais e domésticas não geram a internacionalização esperada, o que explica a passividade e a atividade internacional desses governos em um breve período?” Sua resposta diz respeito à orientação pró-internacional das lideranças locais e dos demais agentes públicos (Schiavon, 2019, ps. 12 e 19).

O livro de Tavares funciona como um manual, um “guia do praticante de política externa no nível subnacional”, respondendo as questões bases acerca do fenômeno: o que, como, quando, entre outras. O mais recente, o de Rodrigues, não se distânciam muito do que é proposto por Tavares, mais vai um pouco além ao trazer a questão jurídica, uma possível “política externa federativa” e a paradiplomacia frente a temas atuais como aquecimento global e pandemia.

Em comum, essas quatro obras relacionam ao fenômeno da paradiplomacia a globalização como um efeito externo para o seu surgimento e sua difusão a partir do século XX. Porém, outros dois pontos são levantados por estes autores que dizem respeito a esta dissertação: a regionalização (fator externo) e a descentralização (fator interno). Ambos, como se verá, desencadeados por forças neoliberais.

De acordo com Tullia Falletti (2010), a América Latina passou, no último quarto do século XX, por um “processo de descentralização governamental – isto é, a transferência para baixo de recursos, responsabilidades ou autoridade de governos nacionais para subnacionais” (p. 1). Com isso, governos locais e regionais, passaram a ter que executar políticas socioeconômicas em benefício de suas populações. O objetivo final era a desburocratização do Estado. Politicamente, a descentralização aproximou a população aos líderes políticos e à tomada de decisão – o que em países que estavam saindo de ditaduras, era algo visto com bons olhos por todos -, economicamente, este processo se liga diretamente ao anseio externo por facilitar sua entrada no novo mercado latino-americano.

Parte do afastamento neoliberal da intervenção estatal na economia e em direção às economias de livre mercado, as reformas de descentralização foram rotuladas de “reformas de segunda geração”, mesmo que tenham se desdobrado em conjunto com as reformas econômicas de livre mercado das décadas de 1980 e 1990. (Falletti, 2010, p. 6)

Nessa época, como visto em tópico anterior, a América Latina estava vivendo uma segunda onda regionalista, chamada de regionalismo aberto. Este regionalismo foi catapultado por políticas neoliberais globais que estavam sempre em busca de novos mercados para a execução de suas iniciativas econômicas.

A atuação externa dos governos subnacionais da América Latina se dá em um contexto no qual o Estado perde a sua centralidade, já que cidades, províncias, departamentos, estados-membros, com suas demandas políticas próprias também buscarão fazer parte do projeto político que leva a cabo o processo de construção regional. Dessa forma, é que nasce a principal rede de cidades da América Latina, a Mercocidades, que se aproveitou da existência do Mercosul para pôr em evidência o contexto local no processo de integração regional.

3 INTERDEPENDÊNCIA, GLOBALIZAÇÃO E O APROFUNDAMENTO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL PELA MERCOCIDADES

Antes de adentrarmos na Rede Mercocidades, faz-se necessário apresentar o contexto em que as redes de cidades se formaram. Que fenômenos influenciaram seu surgimento e a partir de quais teorias é possível analisá-la.

Enquanto no capítulo anterior apresentamos o tripé do trabalho (cooperação internacional para o desenvolvimento, regionalismo e paradiplomacia), agora, inicialmente, abordaremos fenômenos que estão direta ou indiretamente relacionados com as redes de cidade, como interdependência complexa, globalização, a diminuição do estadocentrismo e governança global.

3.1 REDES DE CIDADES EM UM MUNDO GLOBALIZADO

3.1.1 DA ORDEM INTERNACIONAL ESTADOCÊNTRICA À GOVERNANÇA GLOBAL

A partir da ótica eurocêntrica das Relações Internacionais, desde a Paz de Westphalia até as últimas décadas do século XX, a ordem internacional viveu sob um paradigma: o Estado-nação é o principal ator internacional. Junto com a formação do Estado-nação, o instituto da soberania foi posto como a armadura contra qualquer ataque que essas nações pudessem sofrer na sua autonomia.

Somente após a II Guerra Mundial, outro ator passou a ter um papel relevante no internacional: as organizações internacionais. Porém, a centralidade nos Estados se manteve já que tais organizações eram formadas pelos próprios Estados.

Verifica-se, então, a existência de uma ordem internacional estadocêntrica, na qual qualquer outro ator que surgisse não teria a relevância política necessária para realizar ações concretas no cenário global.

Ocorre que o mundo a partir dos anos 1950 passou por diversas transformações que deixaram à vista as limitações ao paradigma que estava em vigor. Baseando-se nas obras de Yale H. Ferguson, Donald E. Lampert e Richard W. Mansbach, Kamila Brandl (2003) expõe que essas limitações ao estadocentrismo e à redefinição do papel do Estado referiram-se ao atributo de soberania, à influência dos condicionantes internos e externos, às novas abordagens de análise da política externa, às limitações à autonomia estatal em várias áreas, à existência de outros grupos políticos ao longo da história e à ampliação das demandas dos cidadãos (Brandl, 2003, p. 104).

Quanto à questão da soberania a autora afirma:

importante ressaltar que as limitações do estatocentrismo encontram-se, primeiramente, na própria noção de soberania, um atributo que surgiu e triunfou já no século XVII e manteve-se central para explicar o nascimento dos Estados modernos, como o da França e da Inglaterra. No entanto, não se mostra apropriado para analisar os atores emergentes, pois limita a possibilidade de outros agentes nas relações internacionais, e por não ser um critério funcional, mas estático e fundamentado na concepção dos Estados nacionais, omite-se quanto a importância da apreensão, compreensão e interpretação das relações, comportamentos e interações dos emergentes, que podem relacionar-se em espaços transnacionais e desconhecem limites territoriais. (Brandl, 2013, p. 105)

Ou seja, a partir da segunda metade do século XX, as transformações ocorridas nas mais diversas áreas da sociedade, em maior ou menor grau, enfrentaram o critério estático e histórico da soberania. Como uma verdadeira armadura, aos poucos ela passou a ser perfurada, nos dizeres de Ivo D. Duchacek em um dos trabalhos seminais da paradiplomacia.

Como gerentes de assuntos econômicos, sociais, culturais e ambientais, governos não centrais na América do Norte e na Europa Ocidental, especialmente em sistemas federais, descentralizados ou regionalizados, têm sido cada vez mais induzidos a reagir a eventos internacionais e responder ou iniciar vários contatos com centros externos. de poder. Entre eles estão não apenas corporações transnacionais, bancos e indústrias localizadas no exterior, mas também, e em alguns casos principalmente, governos provinciais ou nacionais estrangeiros encarregados da economia provincial e nacional.

[...]

Atividades transsoberanas de governos não centrais obviamente pressupõem que os funcionários eleitos localmente e suas equipes possuam um grau considerável de autonomia e competência jurisdicional. Discutindo a crise global de autoridade e a explosão do subgrupo, James N. Rosenau apontou para uma "ampliação substancial

da aptidão analítica dos cidadãos em todo o mundo" e, eu acrescentaria, a capacidade resultante de relacionar problemas domésticos a eventos internacionais e tomar decisões locais iniciativas com a esperança de afetar a política externa nacional ou de promover e proteger suas "buscas de felicidade" delineadas regionalmente contra desenvolvimentos internacionais adversos (crise do petróleo, importações estrangeiras, etc.). (Duchacek, 1983, ps. 1 e 2)

Com a atuação externa dos novos atores, buscando diretamente, seja de forma individual ou em conjunto, meios que os auxiliassem na execução de suas funções, e no caso dos governos subnacionais, em especial, a execução de políticas públicas, o mundo passou a presenciar uma diminuição da centralidade estatal quanto à formulação de programas regionais e globais, principalmente em se tratando de questões sobre desenvolvimento ou de outros temas de interesse comum.

O que ocorreu não foi uma perda de força por parte dos Estados. A soberania, por mais que contestada, continua sendo um fator de grande importância, e qualquer movimento que tende a desgastá-la é logo contido. É nesse contexto que se passa a discutir a governança global como algo não restrita aos Estados-nação e às organizações internacionais. Sendo “governança”:

um fenômeno mais amplo que o governo; abrange as instituições governamentais, mais implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e organizações dentro de sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas (Rosenau, 2000, p. 15-16).

Com a evidente ampliação das demandas globais, as nações viram-se impossibilitadas de ocupar todos os locais efetivamente. Os Estados, em meio a um processo de alta transformação tecnológica, viram ocorrer um transbordamento das demandas, tanto da sociedade civil organizada quanto dos seus entes subnacionais, que até o fim dos anos 1980 cabiam, ou aparentavam caber, dentro dos seus poderes.

O debate de temas de interesse comum entre atores de diferentes níveis e o spillover de demandas fazem parte da lógica neofuncionalista (Mattli, 1999, p. 25). Outro ponto que merece um destaque na análise desse novo paradigma internacional é a multiplicidade de atores participando autonomamente, ou em conjunto, dos debates globais.

Em seu estudo sobre o *institutional building* da Comunidade Europeia em 1993, Gary Marks observou um aumento da importância de entes subnacionais nas tomadas de decisão e a miríade de conexões às quais faziam parte. É desse fato que surge o termo e o respectivo conceito de governança multinível:

governança multinível é um sistema de negociação contínua entre governos ligados em vários níveis territoriais - supranacional, nacional, regional e local - como resultado de um processo amplo de criação institucional e realocação decisória que puxou algumas funções anteriormente centralizadas do estado para o nível supranacional e algumas para o nível local/regional. (Marks, 1993, p. 392)

De acordo com Bache e Flinders (2004, p. 3), palavra multinível se refere ao “aumento da interdependência de governos operando em diferentes níveis territoriais”, enquanto governança “assinala o crescimento da interdependência entre atores governamentais e não-governamentais em vários níveis territoriais”.

Essa interdependência entre atores de diversos níveis que se deu a partir, inicialmente, da globalização econômica e tecnológica dos anos 1990, é derivada do que Robert O. Keohane e Joseph S. Nye (2011) chamaram, nos anos 1970, de interdependência complexa.

3.1.2 INTERDEPENDÊNCIA E GLOBALIZAÇÃO

Ao falar de Interdependência Complexa, Keohane e Nye referiam-se a cada vez maior dependência entre os Estados-nação. Dependência é entendida como “um estado de ser determinado ou significativamente afetado por forças externas” (2011, p. 7). Quanto maior as interações, mais interdependentes se tornam os atores.

A “interdependência na política mundial refere-se a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores de diferentes países” (2011, p. 7). Ainda que em um ambiente predominantemente estado-cêntrico, Keohane e Nye estavam atentos para atuação de outros atores, destacadamente, à época, as organizações não-governamentais que começavam a se internacionalizar.

A interdependência tornou-se um fato, a partir da percepção de que a política doméstica e a política externa estavam cada vez mais entrelaçadas. Por exemplo, a votação no Poder Legislativo de um país ser crucial para um outro país decidir sobre suas questões de importação e exportação. A multiplicidade e diversidade de atores e temas, além do uso de outros meios, que não o militar, para a demonstração de poder é o que leva Keohane e Nye a caracterizarem a interdependência como complexa.

Quanto à relação entre interdependência complexa e globalização, deve-se ter em mente que a primeira diz respeito ao estado da política mundial em um determinado momento, enquanto a segunda envolve diversas searas da sociedade e o gradativo aumento das relações inter-estatais.

A evolução tecnológica favoreceu a fortificação das redes de interdependência, a redução de custos de comunicação e o aumento da velocidade institucional, e a participação transnacional (Keohane; Nye, 2011, p. 236-242). Conforme Held et al. (2003, p. 69) a extensividade, a intensidade, a velocidade e a propensão ao impacto são ferramentas analíticas para compreender a distinção da globalização contemporânea de períodos anteriores nas relações interestatais.

[...] à medida que a globalização continua, estados e outros atores descobrirão que seus próprios valores são cada vez mais afetados pelas ações de outros. Procurarão, portanto, regular os efeitos da interdependência: isto é, governar a globalização. (Keohane; Nye, 2011, p. 254)

Keohane e Nye (2011, p. 254) apresentam, dentre outras, as seguintes formas de governança:

1. Cooperação regional para aumentar a eficácia das políticas.

O regionalismo pode ser visto como uma resposta à política interna, mas também como uma resposta à globalização. A regionalização pode permitir que um grupo de estados alcance uma “massa crítica” suficiente para tornar mais efetivas suas regulamentações para corporações globais e outras entidades móveis. (2011, p. 255)

2. Cooperação multilateral em nível global, formando regimes

internacionais para governar a globalização.

Para alcançar os ganhos que desejam, a maioria dos Estados descobrirá que terá que cooperar. É importante notar que cooperação não implica harmonia. Pelo contrário, a cooperação surge da discórdia, juntamente com a crença compartilhada de que o ajuste mútuo é necessário – embora muitas vezes doloroso. A cooperação pode assumir a forma de tratados bilaterais e multilaterais; acordos informais entre burocracias; e delegação a instituições intergovernamentais formais. (2011, p. 255)

3. Cooperação transnacional e transgovernamental – envolvendo a “sociedade civil” – para governar a globalização de maneiras que não envolvam uma ação estatal coerente.

Algumas tentativas de governança não envolverão os Estados como unidades coerentes, mas serão transgovernamentais, por meio dos quais os componentes dos Estados interagem uns com os outros – ou transnacionais, envolvendo atores não-governamentais. Ou seja, ao lado do necessário, mas imperfeito quadro institucional interestatal, desenvolve-se um processo político informal que complementa o processo formal de relações cooperativas entre os Estados. 2011, p. 255)

As cidades como mais um dos atores que pluralizaram a arena global, passaram a compor a governança “transgovernamental”. De acordo com Borja e Castells (1997, p. 14), o local tem uma importância estratégica “como centro de gestão do global no novo sistema tecno-econômico”.

Como o ente político mais próximo aos cidadãos, os municípios são os que podem mais rapidamente aplicar, em formas de políticas públicas, aquilo que foi formalizado a nível global.

O exemplo mais recente, que será abordado em momento posterior, são os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável que tratam de uma agenda global que teve participação de redes de cidades em sua formulação e que tem as cidades como principais agentes para o cumprimento das metas e objetivos.

As redes de cidades têm o intuito de acelerar essa dinâmica local-global, e, em certos casos, atuar em temas específicos – ou dar uma certa prevalência a certos temas. No caso da Rede Mercocidades, a questão da integração regional é o cerne da sua atividade desde sua fundação. Com o intuito de institucionalizar a participação subnacional no regionalismo sul-americano, um grupo de cidades resolveu criar uma organização visando o aprofundamento da integração regional.

Louise Fawcett argumenta que o regionalismo implica “políticas públicas (policy) mediante as quais os Estados e os atores não-estatais cooperam e coordenam estratégias em uma determinada região” (2004, p. 434).

Para as cidades fundadoras da Rede, a pluralização de atores era fundamental para o avanço e à consolidação do bloco, pois isso permitiria uma cooperação multinível, buscando a complementariedade e convergência de interesses gerando um projeto político coeso na região.

3.1.3 EVOLUÇÃO

Com a globalização, os Estados-nação passaram a ser demandados em temas diversos que até então não tinham muita ênfase no debate político internacional. Se até o fim da década de 1980, economia, defesa e ideologia eram os principais temas discutidos, na política internacional, ao fim do século, temas que envolviam mais os indivíduos do que os entes políticos, como direitos humanos, meio ambiente e desenvolvimento social, passaram a crescer em importância.

A diversidade temática crescente e as transformações tecnológicas e comunicacionais ocorridas, a nível global, a partir da década de 1990, abriram espaço para que novos atores despontassem na arena global.

A crescente internacionalização da vida política, social e cultural também afetou as cidades, os principais nós de relacionamento, produção e intercâmbio. Os processos de globalização não surgem nas periferias das cidades, mas as cidades participam ativamente deles ao mesmo tempo em que são afetadas por eles. (Borja e Castells, p.406, 1997)

Dentre estes novos atores, as cidades, em maior ou menor grau, a depender do seu porte, souberam aproveitar do fluxo, cada vez mais intenso, de pessoas, informações, e capital, para acelerar e aprimorar o seu desenvolvimento urbano. Saskia Sassen afirma que:

Com a separação parcial ou, pelo menos, o enfraquecimento do nacional como unidade espacial devido à privatização e desregulamentação e o fortalecimento da globalização, condições foram criadas para a ascensão de outras unidades ou escalas espaciais. Entre eles estão os subnacionais, notadamente cidades e regiões. (Sassen, 2005, p. 27)

Algumas destas cidade, já tinham uma certa importância histórica e político-econômica, e lograram logo um lugar de destaque, sendo tratadas como “posto de comando”, devido ao seu posicionamento na nova arquitetura político-econômica que começou a se formar a partir dos anos 1990.

Esses postos de comando da economia global são chamados por Sassen de cidades globais, levando-se em conta não só o aspecto político-econômico, mas também, o sociocultural, já que tais cidades, como diz Sassen, tornaram-se locais de “transnacionalização do trabalho e formação de comunidades e identidades translocais”.

New York, London, Tokyo, Paris, Frankfurt, Zurich, Amsterdam, Los Angeles, Sydney, Hong Kong, São Paulo e Cidade do México, são exemplos de cidades globais, de acordo com Sassen, por ganharem uma importância político econômica no fluxo de capital global, mas também por serem locais “des-nacionalizados”, “desconectados” da região a qual pertencem.

A cidade global e a rede dessas cidades são um espaço centrado no lugar, pois está inserido em localizações particulares e estratégicas; e é transterritorial porque conecta locais que não são geograficamente próximos, mas estão intensamente conectados uns aos outros. (Sassen, 2005, p. 39)

A relação entre local e global ficou tão intensa que Borja e Castells disseram o seguinte:

Consequentemente, as cidades, juntamente com as nações e seus estados e as organizações internacionais políticas, econômicas, sociais e culturais, devem ser reconhecidas como tendo o direito e o dever de participar, com a mesma legitimidade, nos fóruns onde se elaboram e aprovam normas e programas, e nas organizações responsáveis pela sua aplicação. (1997, p. 376)

Ocorre que nem toda cidade consegue agir de modo individual internacionalmente. Isso devido aos altos custos da empreitada e um orçamento restrito.

Ademais, os ganhos, caso venham, demoram a se concretizar, o que acaba por desestimular as autoridades políticas locais a investir estrutura e pessoal. Daí poucos municípios terem um órgão específico para as Relações Internacionais.

De acordo com Mariano e Barreto (In: Vigevani, 2004, p. 26),

Para tentar suprir essa fragilidade estrutural, um recurso utilizado por muitas instâncias subnacionais de governo para viabilizar sua inserção internacional tem sido o de atuação em redes de cidades, de regiões ou de autoridades locais e/ou regionais.

3.1.4 REDES DE CIDADES

De acordo com Fronzaglia et al, (2006, p. 5), as redes, de uma maneira geral, configuram-se como uma postura organizacional que almeja a criação de uma associação entre seus membros, sejam eles grupos, empresas, instituições ou cidades e que também buscam divulgar inúmeras experiências e informações.

A estrutura em rede é propícia para que haja um maior fluxo de informações entre os membros já que há uma horizontalidade entre eles. A horizontalidade no interior das redes não consegue eliminar a capacidade inerente de cada cidade para igualá-las, mas sim fazer com que todas tenham acesso às informações e atividades.

Ainda assim, não é crível achar, por exemplo, que na elaboração de propostas para o Programa de Cooperação Sul-Sul de Mercocidades, o aparato técnico-pessoal da cidade de Belo Horizonte (Belo Horizonte) não a colocará em vantagem em relação a cidade de Cochabamba (Bolívia).

Não obstante, a participação em Redes de Cidades propicia uma intensa troca de informações e experiências, nas atas das unidades temáticas da Rede Mercocidades isso fica evidente, podendo fazer com que as cidades engajem em atividades com objetivos comuns.

Uma rede bem consolidada é derivada do maior número de interações, que podem gerar uma maior interdependência entre os membros. As interações podem ser entendidas, também, como ações cooperativas.

A cooperação para ocorrer deve estar dentro de uma estratégia de reciprocidade (Axelrod, 1984), ou seja, nenhum ator pode se sentir prejudicado ao ponto de entender que seus propósitos serão mais rapidamente alcançáveis através da ação individual.

É necessário que haja uma identificação dos interesses para que se possa, através do engajamento em comportamentos cooperativos, criar uma identidade coletiva, nos dizeres de Wendt (1996).

A formação de redes de cidades foi o meio encontrado por aqueles municípios, de médio e pequeno porte, que começavam a entender que a globalização afetaria profundamente as relações, em seus mais diversos níveis e formatos.

Rei *et al* (2012) afirmam que a atuação coordenada dessas instituições na esfera de negociação internacional, as transformam em atores políticos singulares. Izabela Araújo salienta:

unidos (os municípios), eles têm mais poder de barganha diante de situações que envolvem atores internacionais, além da organização em rede facilitar também a interação e a troca de experiências entre os membros. (2011)

Dada as suas competências administrativas, os entes subnacionais se lançaram na arena global visando adquirir informações, capacidade, financiamento que os ajudassem no desenvolvimento socioeconômico local.

Porém, aos poucos, esses novos atores foram se posicionando no debate internacional de uma forma que demandava espaço e voz. Eles buscaram mostrar que devido a transnacionalidade de diversos temas, como meio ambiente e direitos humanos, devia se ter uma pluralidade e diversidade de atores nas discussões.

3.2 O MERCOSUL E A INTERGOVERNAMENTABILIDADE

Não é possível falar da criação da Rede Mercocidades sem antes abordar a organização regional Mercado Comum do Sul, o MERCOSUL. Esta organização, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 1995, foi formalmente concebida a partir da assinatura do Tratado de Assunção entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai em março de 1991.

Incorporando as ideias liberais predominantes à época, os governantes desses quatro países resolveram criar uma união aduaneira visando a liberação do comércio intrarregional de mercadorias e estabelecimento de tarifa externa comum. O desenvolvimento regional, então, seria catapultado pelo crescimento econômico.

Desde o seu início, e até os dias atuais, a organização sempre foi caracterizada como intergovernamental. O que quer dizer que o Mercosul depende muito das ações dos governantes dos seus membros. De acordo com Marcelo Mariano e Maria Barreto,

a história do Mercosul é marcada pela ação política de seus principais Estados nacionais, Brasil e Argentina, cuja prática política no âmbito do bloco tem sido, de modo geral, a de limitar o seu aprofundamento, com o intuito de evitar qualquer tipo de regra de aplicação automática aos países. Prevalece a negociação intergovernamental como padrão para a evolução da integração, mesmo em seus aspectos mais operacionais. (In: Vigevani, 2004, p. 28)

Ao longo dos anos, houve um inegável *intitutional building* do Mercosul o que fez com que em algumas áreas não centrais, as ações ocorressem com certa autonomia. Porém, a organização ainda está sujeita às relações diplomáticas entre os Estados-nação que a compõe.

A questão da supranacionalidade, isto é, transformar o Mercosul em uma organização que não esteja sujeita ao vaivém, aproximações e distanciamentos entre os países, é de difícil consolidação.

Há, obviamente, a questão da suposta perda de soberania, porém não se deve descartar que os membros do Mercosul por dezenas, centenas de anos foram colonizados e passaram, na segunda metade do século XX, por períodos de governos ditatoriais.

Não é de se estranhar que ao chegarem no ponto de fixação da democracia liberal promovida pelo Ocidente em seus países, os Estados sul-americanos rejeitassem qualquer movimento que restringissem a sua atuação externa.

Ocorre que essa superficialidade da integração mercosulina prejudicou o próprio avanço do bloco, na forma previamente desenhada nos acordos anteriores a sua fundação, e no

desenvolvimento estrutural de diversas regiões e localidades dos diferentes países-membros que poderiam ser incentivadas a ter um maior intercâmbio socioeconômico.

A intergovernamentalidade do Mercosul é crucial para entender os resultados quase que insignificantes que a Rede Mercocidades teve na busca de atingir seu objetivo político prioritário.

Nos dizeres de Mariano e Barreto, “esse estado de coisas coloca os atores internos ao processo – e dentre estes os governos subnacionais – em situação de permanente indefinição, tudo podendo voltar atrás a qualquer momento” (In: Vigevani, 2004, p. 29).

3.3 REDE MERCOCIDADES

Em 1º de janeiro de 1995 entra em vigor o Tratado de Assunção que criou o Mercado Comum do Sul (Mercosul). Ainda em fase inicial de construção burocrática, algumas cidades já questionavam qual era o local que os entes subnacionais teriam nessa organização que havia acabado de nascer.

Belela Herrera, Coordenadora Executiva da Mercocidades entre 1998 e 1999, afirma que autoridades do governo de Montevideo, Porto Alegre, Assunção e Rosario compartilhavam de uma visão estratégica da integração regional que se distinguia da visão dos governos nacionais, pois buscava uma integração com dimensão social e cultural mais próxima da população (Mercocidades, 2010).

Em 7 de março de 1995 ocorreu um seminário promovido pela cidade de Assunção com o tema “Mercosur: Opciones y Desafíos para las Ciudades” da qual participaram os prefeitos de Assunção e Montevideo, além de representantes de Brasília, Rio de Janeiro, Buenos Aires e Santiago. Essas autoridades assinaram a chamada Declaração de Assunção na qual foi proposta a criação de uma rede de cidades dos países membros do Mercosul e daqueles potenciais associados, Bolívia e Chile (Romero, Maria In: Vigevani, 2004).

Na América Latina, os processos de democratização política e de descentralização do Estado revalorizaram o papel das cidades e dos governos locais. (Mercocidades, 1995)

Entre 12 e 13 de julho de 1995, as cidades pioneiras, aquelas citadas por Belela Herrera, juntamente com outras sete cidades (Buenos Aires, Belo Horizonte, Florianópolis, Curitiba, Brasília, Salvador e Rio de Janeiro) reúnem-se e formam o compromisso de constituir um canal de participação dos municípios no processo de formação do Mercosul.

As cidades podem contribuir para consolidar e ampliar a integração de nossos mercados, criando condições para a inserção de novos atores nessas relações comerciais, principalmente os pequenos e médios empresários. Cabe aos municípios imprimir uma nova qualidade na formação do Mercosul, para que transcenda uma dinâmica que tende a restringir a integração aos seus aspectos econômicos e comerciais. Somente a participação integrada e integradora dos municípios pode desenvolver um intercâmbio social e cultural entre os povos, o que significa uma integração não só dos mercados, mas também das comunidades. (Mercocidades, 1995)

Em 11 de novembro de 1995, na cidade de Assunção, finalmente é assinada a ata de fundação da Rede Mercocidades por onze cidades: Montevideo, Porto Alegre, Assunção, Rosario, Córdoba, La Plata, Florianópolis, Curitiba, Brasília, Salvador e Rio de Janeiro.

Para entender as circunstâncias em que se deu a assembleia fundacional da Rede, destacam-se do preâmbulo da ata os seguintes pontos:

INTERPRETANDO, que as cidades constituem espaços de interação humana de importância crescente, e suas organizações administrativas representam entidades ativas de participação política que não podem estar alheias à globalização das relações internacionais.

ENTENDENDO, que a representação institucional municipal tem um papel essencial nos processos de integração regional, porquanto vários de seus objetivos essenciais coincidem plenamente com os do MERCOSUL

RESOLVEM

1. Institucionalizar uma entidade denominada MERCOCIDADES, que tem por finalidade principal lograr a criação de uma rede de cidades no âmbito do Mercosul. [...] (Mercocidades, 1995)

As cidades fundadoras conseguiram perceber que o contexto internacional possibilitava e demandava uma atuação ativa de outros atores que não os tradicionais. Ademais, essas cidades colocaram-se, perante o Mercosul, como entes indispensáveis ao regionalismo.

A ata traz outros seis objetivos a serem atingidos na etapa inicial da institucionalização, sendo 4 de caráter estrutural:

- criação do Conselho, que seria composto pelos intendentes, prefeitos/as e alcades;

- designação de uma Secretaria Executiva, modificada anualmente, para representar a Rede;
- definição de qual tipo de cidade poderia vir a tornar-se associada; e
- criação de unidades técnicas sobre temas de interesse comum.

Outro objetivo de caráter conteudista dizia respeito justamente aos temas que deveriam ser desenvolvidos pela Rede, no caso: a) Municipalidades e a Universidade; b) Comércio Exterior; c) Ciência, Tecnologia – Banco de Talentos; d) Cultura; e) Turismo; f) Gestão Municipal e Planificação Estratégica; g) Planejamento Urbano e Ambiental; h) Desenvolvimento Social – Educação e Saúde; e i) Legislação e Política Tributária Municipal.

Na escolha desses temas percebe-se que há uma óbvia distinção entre o que a Rede estava propondo e o que o Mercosul começava a executar, que se resumia primordialmente na liberalização comercial.

A Rede, em consonância com a emergência dos temas globais (Lindgren-Alves, 2018, p. 47), estava propondo desde logo um aprofundamento da integração regional, ao abordar temas que não eram objetos do regionalismo aberto em voga à época. Há um ponto de encontro, o tema de “comércio exterior”, que poderia ser bem explorado por aquelas cidades que tinham portos marítimos.

Quanto ao restante, são temas que só iriam vir a ser abordados pelo Mercosul no início do século XXI, depois das crises gêmeas que o bloco passou em 1998 e 2002, quando foi firmado o acordo entre Argentina e Brasil, denominado de “Consenso de Buenos Aires”, “incorporando o objetivo da inclusão social de forma inédita no processo de integração” (Ayllón, Ojeda e Surasky, 2014, p. 105, nota de rodapé).

Assim, os temas escolhidos pelas cidades a serem desenvolvidos pela Rede estavam mais relacionados a suas recém adquiridas competências funcionais, resultantes da consolidação da democracia e do processo de descentralização administrativa.

É interessante notar que a democratização e a descentralização foram processos que ocorreram sob influência da ordem internacional liberal que buscou possibilitar uma maior autonomia a diversos entes para que mais rápido e coeso fosse o desenvolvimento econômico.

Em especial na América Latina, esta descentralização é vista por alguns estudiosos (Oddone, 2008, ps. 29-31; Borja, Valdes, Pozo e Morales, 1989) como um meio de democratizar a estrutura política dos países da região já que muitos estavam saindo de governos autoritários, ditatoriais. Porém, Tullia G. Falletti (2010, p. 6) também alerta que a descentralização, resultante de reformas políticas, eleitorais, e constitucionais, é uma influência

do neoliberalismo para diminuir a capacidade de intervenção estatal na economia e no livre mercado.

Há ainda na ata um objetivo político que se trata do principal objetivo da Rede desde sua fundação que é o de ser reconhecida pelo Mercosul e ser incorporada pela organização regional, a um nível em que se possibilite o poder de codecisão nas áreas de sua competência.

Ao longo dos anos até o seu estágio atual, a Rede passou por diversas mudanças, mas conjuntamente com o objetivo político acima citado, a Mercocidades buscou ter sempre relações institucionais permanentes com outras redes de cidades, bem como com agências e organismos de cooperação para o desenvolvimento.

Este trabalho tem como objeto o Programa de Cooperação Sul – Sul, porém como veremos nos tópicos a seguir, ele é o resultado do processo de evolução institucional da Rede. Quanto a esta evolução Romero afirma:

Desde sua primeira Cúpula e até os dias atuais, a Rede passou por diversas etapas e gerou modificações em sua estrutura organizacional e em seu programa de ação, em uma busca permanente de consolidar sua entidade, melhorar seu funcionamento e potencializar seus resultados. (In: Vigevani, 2004, p. 419-420)

Dessa forma, propõe-se a seguir, uma periodização da história da Rede Mercocidades em três momentos:

1º momento: da fundação até o ano de 2004: período em que ocorre a formação estrutural da Rede e o surgimento da Reunião Especializada de Municípios e Intendências, a REMI;

2º momento: de 2004 a 2014: criação do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Intendências, o FCCR, desenvolvimento de projetos próprios, parceria com o Observatório de Cooperação Descentralizada (OCD) e inserção no Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (SCID);

3º momento; de 2014 em diante: Programa de Cooperação Sul-Sul de Mercocidades (PCSSM), Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e o regionalismo líquido.

O intuito dessa divisão é mostrar como a Mercocidades buscou firma-se como uma instituição internacional em um ambiente global cada vez mais plural, permitindo alguns destaques, e em um contexto regional que possibilitou uma aproximação com o Mercosul, porém sem que esta organização agregasse-se completamente as demandas daquela organização.

Neste capítulo será abordado os dois primeiros momentos, deixando para o terceiro capítulo o objeto central dessa dissertação: o Programa de Cooperação Sul-Sul de Mercocidades.

A abordagem terá como fio condutor os principais documentos gerados pela Rede: as declarações anuais, os relatórios, que desde 2010 também são lançados anualmente, além de algumas atas de unidades temáticas

3.3.1 OS PRIMEIROS ANOS

Em suas primeiras declarações a Rede demonstra estar em consonância com os debates promovidos pelas Cúpulas Mundiais da ONU que aconteceram ao longo da década de 1990. Essas Cúpulas acabaram por incrementar o debate internacional sobre desenvolvimento que até o fim da guerra fria estava muito centrado no aspecto econômico.

Lindgren-Alves (2018, p. 42) afirma que “as grandes conferências da década de 1990 procuraram abordar os múltiplos fatores dos respectivos temas em suas interconexões, inserindo o local no nacional e este no internacional”.

Se até então os temas globais predominantes eram o militarismo e a economia, a agenda social da ONU mostrou que certos assuntos passaram a ser vitais para toda a humanidade, conseqüentemente, passaram a ser temas globais o que demandaria um tratamento plural.

A primeira declaração da Rede é a de Porto Alegre ocorrida em novembro de 1996. Dela destacam-se os seguintes trechos:

“Os processos de globalização e integração entre as nações, através da formação de blocos regionais, estão resultando na criação de um novo cenário internacional, um cenário que impõe uma redefinição dos papéis dos diferentes agentes econômicos e políticos.”

[...]

“Deixados à sua lógica espontânea, os fenômenos da globalização, da urbanização e da revolução científica e tecnológica tendem a produzir uma realidade perversa, marcada por uma maior concentração de renda e riqueza, por um maior desequilíbrio urbano e ambiental e pelo crescimento das desigualdades e da exclusão social”. (Mercocidades, 1996)

Os membros da Rede perceberam que o mesmo fenômeno que permitiu a emergência de outros atores que não os estatais na arena global, causava desequilíbrios sociais e ambientais.

Em 1998 eles afirmam que a Mercocidades tem o

compromisso de lutar, a partir de nossas responsabilidades governamentais, por um estilo de desenvolvimento ambientalmente sustentável, que tenha a pessoa e a comunidade como preocupações centrais e receptoras de toda ação governamental. (Mercocidades, 1998)

O termo “desenvolvimento ambientalmente sustentável” utilizado na Declaração deriva do Relatório Brundtland, que trouxe o tema do desenvolvimento sustentável para o debate público, ao entender que o desenvolvimento deveria atender as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades (1991, p. 46), assim, aos Estados-nação é devido o direito ao desenvolvimento, porém é necessário que se atentem para as questões ambientais.

É importante apontar o foco da Rede nestes temas não só porque eles estavam conquistando relevância global, mas também porque eles estavam relacionados com suas competências governamentais, o que poderia ser usado como ferramenta para a manutenção das suas autonomias em um cenário de política nacional.

no contexto atual, a concretização de uma integração que contribua para o fortalecimento da democracia, o combate às desigualdades e exclusão social e a melhoria da qualidade de vida das populações depende decisivamente das cidades que passam para desenvolver um papel de liderança no cenário internacional. Isso exige total autonomia política, econômica e gerencial dos governos locais e a rejeição de todo tipo de discriminação que possa limitar a capacidade de atendimento dos municípios. (Mercocidades, 1996)

Colocando-se, então, como um agente importante no processo de integração regional, a Mercocidades afirma que o Mercosul

pode e deve ser mais do que uma integração centralizada do ponto de vista político e exclusiva do ponto de vista econômico. O MERCOSUL pode e deve ser um processo de integração participativa com o objetivo de incluir socialmente todos os cidadãos, para que possam usufruir dos benefícios do desenvolvimento e do progresso. (Mercocidades, 1996)

As bases de criação da Mercocidades vão na contramão do que se propôs para o Mercosul. Muito devido pelo fato do Mercosul que entrou em vigor em 1995 ser um produto do auge do neoliberalismo econômico, enquanto a Mercocidades aderiria a um contexto em que o desenvolvimento não poderia estar estritamente relacionado com o crescimento econômico.

Pelo poder local ter que oferecer políticas públicas que são em sua grande maioria voltadas ao atendimento ao cidadão, as cidades perceberam que existiam questões estruturais que precisavam ser tratadas de forma direta. O aumento do PIB não necessariamente traduzia-se em políticas públicas efetivas.

É por isso que a Rede se direciona aos governos centrais pedindo que fiquem atentos

a esta experiência de integração que estamos realizando entre as grandes cidades, uma integração que se sustenta na medida em que cresce na consciência de nossos cidadãos, que aproxima e fortalece nossas culturas, que integra os atores sociais dos nossos municípios e cria uma verdadeira comunidade de interesses. (Mercocidades, 1997)

O processo integracionista para a Rede deve necessariamente envolver de modo ativo a população tendo como intermediário os governos locais. O regionalismo a partir dos governos centrais não propiciaria a consolidação da região. Seria algo superficial, momentâneo.

A Mercocidades surge com o intuito de contribuir “para a consolidação e aprofundamento do processo de integração regional” (Mercocidades, 1998). Aprofundar a integração é entendê-la como “um processo solidário de participação de cidadãos” (Mercocidades, 1999).

A participação cidadã se dá através da “convergência para a cooperação em esferas não econômicas (como cultura, justiça, meio ambiente, desenvolvimento tecnológico) onde os interesses comuns prevalecem sobre possíveis tensões setoriais” (Mercocidades, 2000).

Para dar a cabo o seu projeto de integração regional, a Mercocidades, principalmente até o ano 2000, passou por vários processos internos que tinham o objetivo de criar toda a estrutura burocrática necessária para que a Rede passasse a funcionar.

A entrada em vigência do primeiro estatuto (aprovado na II Reunião de Cúpula em 1996), o processo de ingresso na Mercocidades - que sofreu alterações ao longo dos anos -, a aprovação do primeiro regulamento interno em 2000 pelo Conselho e a aprovação da Cláusula Democrática – inspirada na cláusula de mesmo teor adotada pelo Mercosul – durante a V Reunião de Cúpula em 2000.

Estes são importantes exemplos do processo de consolidação da Rede como instituição. Porém, a principal ação tendo em vista o *institutional building* da Rede foi a criação da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades (STPM). É deste órgão que, de acordo com a pesquisadora Joséli Gomes, parte a intencionalidade da Rede de se colocar como um ator internacional.

Em 1998, com a inauguração do escritório da Rede no edifício do Mercosul, em Montevideo, as cidades sentiram a necessidade de formarem uma equipe técnica responsável por manter a memória e a história da Rede, bem como não depender diretamente dos órgãos da cidade que estivesse exercendo a presidência da instituição.

Assim, em 2000, o Conselho definiu pela criação da Secretaria e apontou suas primeiras responsabilidades:

- Desenvolver a memória institucional da Mercocidades, coletando informações sobre os temas abordados pelos organismos da rede.
- Sistematizar e divulgar informações sobre os órgãos e áreas de negociação do Mercosul e sobre os principais temas do processo de integração, buscando identificar as questões de maior impacto para as cidades.
- Criar um cadastro de instituições especializadas no estudo e acompanhamento do processo de integração.

Ao longo dos anos, a Secretaria foi adquirindo outras responsabilidades como a de procurar parcerias para o desenvolvimento de programas e projetos que beneficiassem os seus membros, além de cuidar da parte burocrática dos acordos, convênios firmados entre a Rede e instituições internacionais.

Observa-se que desde o seu início a Rede procurou ter um diálogo profícuo e permanente com outras redes de cidades (exs: Eurocidades, FLACMA, UCCI) e com organismos voltados para a cooperação ao desenvolvimento.

Foi anteriormente mencionado neste capítulo que a formação das Redes, dentre outros objetivos, busca diminuir os custos da inserção internacional. Porém, a própria Rede tem uma certa deficiência financeira, o que dificulta a realização com custos próprios de projetos.

No acordo de colaboração realizado com a Eurocidades em 1999, ambas as redes concluem que devem ser “investigadas possibilidades de financiamento disponíveis para implementar ações em comum como o Programa URB-AL” (Eurocidades e Mercocidades, 1999).

Dois anos antes, em 1997, a Unidade Temática de Cooperação Internacional da Rede Mercocidades já postulava a coordenação de grupos temáticos no Programa URB-AL, a partir da

solicitação para que se reconheça a experiência da América Latina na formação de Redes, propondo a inclusão da Mercocidades como interlocutora junto ao projeto URB-AL e apresentando a ideia de que além de recursos para a realização de

seminários o programa URB-AL tenha também recursos destinados para a execução de projetos concretos (Mercocidades, 1997)

O Programa URB-AL foi o primeiro grande projeto internacional de cooperação descentralizada dentro da lógica de cooperação para o desenvolvimento. Criado em 1995 pela Comissão Europeia como um espaço para troca de experiência e desenvolvimento de projetos e soluções comuns entre municipalidades da União Europeia e da América Latina.

Nos dizeres de Dolowitz e Marsh, o Programa URB-AL tratou de uma experiência de transferência de políticas públicas, ou seja, “processos em que o aprendizado de políticas públicas, instituições e arranjos administrativos de um determinado tempo ou local são utilizados no desenvolvimento destes itens em outros tempos ou locais” (1996).

O Programa durou até o ano de 2013 e contou com 3 fases, sendo que nas duas primeiras havia redes temáticas às quais alguma cidade-sócia candidatava-se para ser coordenadora. Os temas das redes diziam respeito ao desenvolvimento de políticas sociais e a gestão municipal. Já na terceira fase a divisão em redes temáticas foi abandonada e em seu lugar a Comissão Europeia propôs temas específicos sobre os quais os projetos deveriam ser elaborados (Dessoti e Mattioli, 2010).

Da relação da Rede Mercocidades com o Programa URB-AL destaca-se o importante projeto, realizado na segunda fase (2001-2006), "Instrumentalizar as localidades para o combate à pobreza" desenvolvido pela Unidade Temática de Desenvolvimento Social (UTDS) da Mercocidades e a Rede Temática 10: Luta Contra a Pobreza da URB-AL (Prado, 2009).

De acordo com Rodrigues e Mattioli,

O Programa URB-AL se apresentou como um meio pelo qual cidades da América Latina e da União Europeia objetivaram, através da cooperação internacional descentralizada, seu desenvolvimento econômico e social. Em cada fase do programa as cidades se reuniram em torno de redes temáticas que abordavam alguns dos principais problemas que estas localidades enfrentavam, permitindo o intercâmbio de experiências e o desenvolvimento de projetos comuns de enfrentamento destes problemas. (2012)

Ao longo desses primeiros anos, a Rede esteve bastante atuante internacionalmente principalmente na busca por financiamento de projetos que beneficiassem diretamente os seus membros ou que fortalecessem suas instâncias administrativas. Nesse sentido, os acordos realizados com as agências de cooperação francesa (projeto sobre resíduos sólidos urbanos) e espanhola (cursos de capacitação) merecem destaque.

Essa atuação internacional da própria Rede é derivada de um dos objetivos-fim posto em seu estatuto: incidir nas agendas internacionais e nos organismos multilaterais. No relatório anual de 2004-2005 a rede referiu-se à atuação externa da seguinte forma:

Este objetivo se apresenta como um compromisso estratégico, e torna-se prioritário para a Rede Mercocidades, na medida em que é necessário inserir-se como Rede em nível intra e extra-regional, priorizando eixos, estabelecendo acordos de cooperação e associação, vínculos com outras redes, convênios de apoio técnico, programas de intercâmbio e promoção e outras iniciativas que apoiam e complementam todas as atividades desenvolvidas no seio da Mercocidades. (Mercocidades, 2005)

A interação com organismos fora da América do Sul, como será visto, é a que mais trouxe resultados concretos para as cidades-membro. A sua missão de potenciar a integração regional através, prioritariamente, da busca pela co-decisão em suas áreas de competência no Mercosul, ainda que tenha tido alguns avanços acabaram por ter poucos resultados satisfatórios.

O primeiro avanço quanto à institucionalização da Rede Mercocidades no Mercosul foi a criação da Reunião Especializada de Municípios e Intendências (REMI) efetivada em 2001 mas autorizada desde a Resolução 90/2000.

A partir da V Reunião de Cúpula ocorrida em 1999, em Belo Horizonte, foi emitida uma declaração fundamentada, entre outros pontos, na busca para

reconhecer a importância da inserção da Rede Mercocidades para o melhor funcionamento do Mercosul, tendo em vista que as cidades são os principais agentes de contato social e cultural dos cidadãos, legítimos atores do processo de integração (Mercocidades, 1999)

No ano seguinte, 2000, a declaração transformou-se em uma ação, a partir da decisão do Conselho em

formar um Grupo de Trabalho encarregado de apresentar perante a Cúpula do Mercosul em Buenos Aires uma proposta formal para a institucionalização da Rede de Mercocidades no Mercosul, coordenada pela Secretaria Executiva com a participação de Montevideú, Porto Alegre e Rosário. O referido Grupo de Trabalho atuará em sintonia com o Conselho, tendo como diretriz fundamental a especificidade do Poder Local e das Cidades no processo de consolidação do Mercosul. (Mercocidades, 2000)

Em uma ação conjunta das cidades da Rede foi enviado um documento às Chancelarias dos países-membros do Mercosul pressionando pela criação de um espaço no qual as cidades tivessem de agir concretamente no processo de integração regional.

De acordo com a Resolução 90/00 a única tarefa da REMI era a “de promover o diálogo e a cooperação entre as autoridades de nível municipal dos Estados Partes do MERCOSUL, de maneira a promover o bem-estar e uma melhor qualidade de vida aos habitantes das cidades da região”.

Observa-se aí uma influência da Rede, pois essa tarefa é praticamente a missão institucional da Rede Mercocidades.

Há um evidente sucesso na criação da REMI, porém a enxuta resolução dá margem ao entendimento de que o Mercosul procurou responder a uma demanda, mas sem se comprometer com ela.

A categoria “Reunião Especializada” dentro do organograma do Mercosul estava orientada a estudos de temas específicos. Ou seja, o bloco estava tratando as cidades como tema e não como ator.

Pela REMI as cidades seriam mais uma ferramenta no processo de integração regional, algo a ser usado em projetos e programas específicos. Totalmente em desacordo ao que pleiteava a Mercocidades desde sua fundação.

Inicialmente a REMI estava vinculada ao Grupo Mercado Comum (GMC), órgão decisório, porém, posteriormente, foi colocada mais distante do espaço de decisão do Mercosul ao ter um intermediário entre ela e o GMC, o Foro de Consulta e Concertação Política (FCCP).

Durante os seus pouco mais de 3 anos de funcionamento a REMI teve pouca relevância quanto à integração regional. Encomendou alguns estudos sobre cooperação internacional e autonomia municipal às Unidades Temáticas da Mercocidades acerca dos temas com que cada uma era responsável, realizou um seminário e emitiu uma série de recomendações a outros órgãos do Mercosul.

Ações que poderiam consolidar o papel das cidades na integração regional, como a elaboração da Declaração de Princípios sobre autonomia local no Mercosul e o Projeto de Cooperação entre Cidades do Cone Sul, nunca saíram do papel.

O projeto de cooperação tratava-se de um Banco de Dados de Experiências Governamentais. Segue-se a sua justificativa:

Desde a constituição do REMI, foi levantada a importância de gerar novos mecanismos de colaboração entre os municípios da região, principalmente por meio do estímulo ao contato entre aqueles que possuem características semelhantes.

As demandas crescentes e complexas que os governos locais devem enfrentar em nossos países exigem respostas rápidas e eficazes. A isto devem ser adicionados os recursos limitados que possuem, para os quais uma maximização de instrumentos econômicos e humanos.

Neste cenário, entendemos que a procura de alternativas de colaboração e cooperação, ao nível da informação, das experiências de gestão e das trocas de propostas, pode dar um contributo de fundamental importância com baixos custos de implementação.

Esse tipo de cooperação fornece ideias sobre possíveis soluções para os desafios que surgem no cotidiano de nossas cidades, tende a evitar a duplicação de erros e economiza os recursos necessários para o desenvolvimento de projetos.

Por isso, nesta etapa de consolidação do REMI, consideramos oportuno trabalhar na criação de um banco de dados regional com informações sobre experiências inovadoras dos governos locais, de modo a possibilitar um intercâmbio permanente de informações entre as cidades do Cone Sul. (Mercosul, 2002)

Apresentado durante o quarto encontro, mas esboçado desde o primeiro, o banco de dados sobre experiências de governos locais irá concretizar-se dentro da própria Mercocidades em dois contextos diferentes, um de comunicação interna e outro de diálogo global, como veremos no próximo tópico.

De acordo com Cairo Junqueira, “seus únicos logros foram ter aberto um espaço institucionalizado aos governos municipais, inserindo determinadas agendas subnacionais, e nada a mais que isso.” (2019, p. 120)

Assim, em 2004, a REMI faz uma nova recomendação, na qual propunha a revisão da “instância de participação das cidades na estrutura institucional do Mercosul, considerando o valor político que elas têm no desenvolvimento efetivo do bloco regional.”

Nessa primeira década da Rede Mercocidades, de 1995 a 2004, observa-se que houve evidentes avanços tanto em seu aspecto burocrático/administrativo, quanto nos objetivos de institucionalização da Rede no Mercosul e de cooperação interinstitucional.

Em relação aos seus objetivos, percebe-se que mesmo em tão pouco tempo conseguindo influir no Mercosul, esta ação acabou não tendo nenhum efeito concretamente satisfatório. Enquanto o diálogo com instituições internacionais diversas geraram cursos de capacitação, e financiamento de projetos e programas.

Veremos a seguir que estas duas frentes de atuação, na década seguinte de existência, terão outros avanços e fins semelhantes.

3.3.2 SEGUNDO MOMENTO

Após a crise de 2002 e a assinatura do documento chamado “Consenso de Buenos Aires”, o Mercosul passou a olhar mais para si, para os aspectos estruturais do bloco e de seus membros. Inaugura-se, assim, uma nova fase do processo de integração sul-americano.

Quanto às ondas do regionalismo, como já dito no capítulo anterior, o início dos anos 2000 foi um período de transição entre o regionalismo aberto para o regionalismo pós-liberal. Uma maior preocupação com as questões estruturais no processo de integração delineia a construção de um regionalismo mais autônomo, no sentido de sobrepujar as pressões externas através da fortificação da coesão interna.

Ou seja, em um contexto de crescente interdependência o Mercosul passou a tomar ações que diminuíssem sua sensibilidade, para que futuras mudanças, caso fossem necessárias, não deixassem o bloco, como ator internacional, muito vulnerável.

Nesse sentido, vale citar a criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) destinado a

Financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade e promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas; apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração. (FOCEM, 2004)

Ao se referir a economias menores, a norma institucional está evidentemente falando do Uruguai e do Paraguai. Para este trabalho é interessante a menção a regiões. Ainda que esta palavra possa ser entendida a partir de várias acepções, entende-se que a referência foi principalmente geográfica.

É sabida as várias assimetrias entre as diversas regiões de cada um dos países do Mercosul. A criação do FOCEM tem justamente o intuito de agregar algumas regiões ao processo de integração regional, aprofundando-o. Essa nova perspectiva fez com que em 2008 ocorresse o primeiro encontro entre governadores do nordeste brasileiro e do noroeste argentino, regiões que não fazem fronteira com qualquer outro membro do bloco.

Este encontro foi uma iniciativa ímpar, derivada de uma outra mudança ocorrida no Mercosul. A REMI, ao final de 2004, deixou de existir e os governos subnacionais passaram a atuar em um novo órgão chamado Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados,

Províncias e Departamentos ou como ficou comumente conhecido Foro Consultivo de Cidades e Regiões (FCCR).

As duas principais diferenças em relação a REMI é que os atores subnacionais deixam de ser um tema e passam a ser agentes de consulta e há o acréscimo dos governos subnacionais intermediários. Porém, essas diferenças acabaram por não serem avanços significativos no aprofundamento da integração.

Quando se fala na necessidade de o processo de integração regional ser plural, demonstrasse a necessidade da participação de atores diversos. O Mercosul acertou ao criar um órgão no qual todos os governos subnacionais poderiam influir nas suas ações. Porém, observando os antecedentes dessa decisão percebe-se que os governos intermediários pouco se posicionaram na questão da integração regional.

Simplesmente darem um espaço para estes entes dentro do organograma do bloco não resultou em muitas ações concretas. Um exemplo é que o encontro de governadores anteriormente mencionado só ocorreu uma única vez. Além disso, o comitê das regiões fez poucas reuniões e apresentou poucos projetos para os órgãos decisórios do Mercosul. De acordo com Monica Salomón (2008), os governos centrais da Argentina e do Brasil foram os responsáveis por esta inclusão. Eles quiseram “dar uma voz e possibilidade de participação aos governos estaduais que eles mesmos não estavam reivindicando” (2008, p. 10-11).

O FCCR, assim como foi com a REMI, é resultado da articulação política da Rede Mercocidades. Por isto, não é surpresa perceber que o comitê das cidades teve reuniões anuais e apresentaram um número bem maior de projetos. Aliás, o início das atividades do Foro só ocorreu em 2007, mais de dois anos após a sua criação, muito devido à pressão exercida pela Rede contra a resistência das chancelarias dos países-membros. Em 2006, a Rede em sua declaração anual comemorou a criação do Foro:

Saudamos especialmente os sinais de abertura de espaços de participação democrática que busquem aprofundar, aprimorar e aumentar a legitimidade dos mecanismos decisórios no Mercosul, superando as desigualdades com mais e melhor Mercosul, de forma mais democrática e plural em todas as direções possíveis.

Nesta ordem de coisas, saudamos o fato de que, após anos de promoção da integração dos governos locais na institucionalidade do Mercosul, finalmente foi anunciada a instalação do Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos, no qual, sem dúvidas, nossa rede terá um papel de liderança. (Mercocidades, 2006)

Assim, a mudança de tipo órgão foi um ponto positivo para a Rede, pois como o FCCR estava diretamente subordinado à direção executiva da entidade, Grupo Mercado Comum, a

perspectiva de alcançar seus objetivos para a integração regional parecia está cada vez mais perto de se concretizar. Porém, em 2010, já era possível perceber o pouco avanço do órgão quanto a programas e projetos (Mercocidades, 2010). Junqueira e Mariano (2017) listam sete pontos que evidenciam a letargia e o esvaziamento do órgão:

- 1) Os Capítulos Nacionais –e não Subnacionais– do FCCR são coordenados por diferentes níveis de governo do Poder Executivo de cada país (ODDONE, 2012). Nos casos do Brasil e da Argentina são a SAF/PR e a SUINS/MRECIC, por exemplo, demonstrando certa hierarquia e controle das ações;
- 2) As proposições do FCCR têm “caráter não-vinculativo” (YAHN FILHO, 2009), ou seja, o GMC não tem nem mesmo a obrigação de consultar a organização antes de propor políticas destinadas aos atores locais;
- 3) Os membros de cada Capítulo Nacional do FCCR são eleitos localmente, mas selecionados pelos governos centrais (OROÑO, 2009). Nesse caso, por exemplo, as Mercocidades não podem escolher ou indicar possíveis cidades membros;
- 4) O Foro possui apenas dois comitês, um de municípios (COMUM) e outro de governadores. Este último, no caso, nunca se organizou plenamente e nem estruturou atividades permanentes via FCCR;
- 5) As reuniões do Foro demandam por vezes um alto custo financeiro e, conseqüentemente, político para determinados atores subnacionais que precisam justificar a utilização de gastos públicos orçamentários para despesas com diárias e deslocamentos de gestores e técnicos;
- 6) O Foro não conseguiu alavancar seu reconhecimento, difundir e gerir suas informações internas pela carência de uma instância técnica em seu organograma. Se por um lado as Mercocidades possuem a STPM, o FCCR desconhece tal iniciativa na prática;
- 7) Desde o início das atividades do FCCR em 2007 vê-se uma presença mais ativa por parte do Brasil e da Argentina nas reuniões. Por serem “sócios menores”, Paraguai e Uruguai, por exemplo, não conseguiram levar adiante a agenda da instituição e, atrelado à periodicidade curta de apenas seis meses da presidência pro-tempore mercosulina, projetos e ações práticas não conseguem ser efetivados em sua grande maioria.

Além dos comitês das cidades e das regiões, o FCCR também era composto por Capítulos Nacionais, que representavam os estados centrais. A lógica de relações intergovernamentais do Mercosul acabou sendo transposta para um órgão que deveria prover o diálogo entre governos subnacionais.

Os membros do Foro são nomeados pelos respectivos países, a seu critério, devendo ser representantes de municípios, províncias, estados federados e departamentos. Nesse ponto, já se constata a influência dos Estados na composição do Foro, reforçando o caráter intergovernamental do Mercosul. (Pereira, 2009, p. 242)

Partindo-se do pensamento construtivista, se a estrutura permanece a mesma, os interesses permanecerão os mesmos, pois são por aquelas construídas (Wendt, 1996). O Mercosul cedeu um espaço para os governos subnacionais, porém não possibilitou uma maior interdependência e convergência transnacional de valores domésticos, o que poderia permitir a

formulação de uma identidade coletiva (Wendt, 1996, p. 55-56). Conforme Junqueira e Mariano,

esta continuidade da lógica intergovernamental impossibilita que o processo de integração se consolide porque isso exigiria alterações nos comportamentos e interesses dos atores, deslocando-se de lógicas nacionais para as regionais. Para que esses interesses regionais possam emergir é preciso que os atores desenvolvam expectativas positivas em relação ao processo de integração e que possam identificar neste as competências necessárias para atendê-las (WENDT, 1992; HAAS, 2004). (2017)

Em 2019, o Conselho do Mercado Comum decidiu fazer uma atualização da estrutura institucional do Mercosul. E, após mais de 10 anos de sua criação e poucas atividades concretas, o FCCR deixou de compor permanentemente o Mercosul.

Art. 8º - O Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCCR), criado pela Decisão CMC Nº 41/04; e a Reunião Especializada de Comunicação Social (RECS), criada pela Resolução GMC Nº 155/96, passarão a constituir-se como órgãos não permanentes que poderão celebrar reuniões sob o formato de “Conferências”, quando julgarem necessário, para o tratamento de temas de sua competência ou quando o GMC solicitar. (MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 19/19)

Esse foi um grande retrocesso na luta da Rede. Não só as demandas locais deixaram de ter espaço na principal instituição sobre integração regional do Cone Sul, mas também, tais demandas voltaram a ser tratadas como temas.

Se mais uma vez a iniciativa da Rede Mercocidades de institucionalizar-se no Mercosul acabou por fracassar, a interação da Rede com entidades globais aumentou a partir de 2005, possibilitando um aprimoramento institucional e materialização de projetos.

Alguns projetos voltados ao *institutional building* como o “Apoio à Secretaria Executiva” financiado pela Cidade de Barcelona com o objetivo de apoiar as atividades da Secretaria Executiva de Mercocidades e o Fortalecimento das Unidades Temáticas (Mercocidades, 2010, p. 34) continuaram a ser realizados – no início dos anos 2000, o fortalecimento da Secretaria Executiva já tinha sido objeto de um acordo realizado entre a Rede e a Agência Francesa para o Desenvolvimento. Porém, neste segundo momento, a Rede buscou desenvolver as capacidades tanto do seu pessoal, quanto das autoridades e técnicos das suas cidades-membro.

Como mencionado anteriormente, a maior parte das cidades dificilmente tinham capacidade de agir individualmente na arena global. Muito devido aos custos financeiros dessa

empreitada, mas também porque a maioria dos funcionários municipais não estava preparada para atuar internacionalmente. Dessa forma, em 2005 a Rede firmou um Convênio de Colaboração com o Consejo Consultivo de la Sociedad Civil (CCSC) pertencente a Chancelaria Argentina para realizar, em Buenos Aires, o curso de capacitação “Integração Regional, Governos Locais e Sociedade”, que teve o apoio da Fundação Friedrich Ebert.

Através dos módulos temáticos abordados pontualmente pelo curso; - Integração no processo de globalização; - MERCOSUL: história e estrutura institucional; - Problemas e perspectivas da integração regional; - Poder local e integração regional; - Sociedade civil e integração; e com a valiosa contribuição dos destacados palestrantes convocados, pretendeu-se fornecer um quadro conceitual e prático claro sobre o MERCOSUL, as oportunidades e desafios que ele gera e a importância de ter um papel ativo das cidades no cenário regional. (Mercocidades, 2005)

Dez anos após a sua fundação e com a iniciativa frustrada da REMI, a Mercocidades estava, então, procurando difundir a relação entre integração regional e governos locais para que a prática gerasse resultados mais promissores. O que, como visto, não teve os resultados esperados. O curso teve outras edições: 2006 em Santo André, dessa vez ministrado pelos acadêmicos do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC); 2007 em Morón; 2008 em Canelones; e 2009 em Montevideo.

Outros projetos como o “E+D: Estado + Direitos “Direitos Humanos, Estado e Sociedade Civil – Construção de Cidadania” e o “Laboratório de Políticas Públicas” contribuíram para a formação dos funcionários e das autoridades locais. Porém, o projeto com maior destaque, no período, foi o “IN: Inovação e Coesão Social – capacitação metodológica e visibilidade de boas práticas”, co-financiado pela Comissão Europeia e coordenado pela Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades (STPM). De acordo com a publicação “IN: Projectando Integración”,

"Este projeto de Mercocidades surge da necessidade de reforçar o nível local no MERCOSUL, é um programa de formação construído com o objetivo de gerar um desenvolvimento sustentável que integre as cidades da região. Os governos locais e as organizações da sociedade civil (OSC) participam na IN, com o objetivo de formular e implementar propostas regionais que dão prioridade à integração produtiva, à cidadania regional e à inclusão social. Estas questões são cruzadas por outros tópicos prioritários para a Rede: tais como a participação e a equidade de gênero, a cooperação público-privada e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)". (Mercocidades, 2013, p. 10)

Foi um projeto que teve início em março de 2009 e durou até agosto de 2013, cujo intuito foi o de gerar capacidades entre os atores para que a integração regional passasse a ser tratada

com enfoque político, e não temático. Nesse sentido o IN pode ser entendido como um passo da Rede para tornar a região “um sujeito ativo capaz de articular os interesses transnacionais” (Hettne e Soderbaum, 2000, p. 461), pois para o efetivo aprofundamento da integração regional, seria necessário que funcionários municipais e a sociedade civil organizada tivessem conhecimento técnico acerca do processo de integração regional. Portanto, o IN buscou aumentar a regionalidade.

Um dos níveis da regionalidade é denominado de “complexo regional”. Para ser alcançado, é necessário que haja “aumento dos contatos e transações sociais entre grupos anteriormente mais isolados – a criação de um sistema social – facilita algum tipo de regionalidade, embora em um nível baixo” (Hettne e Soderbaum, 2000, p. 463). Ainda que não haja uma sequência a ser seguida entre os cinco níveis de regionalidade, pode-se entender o “complexo regional” como o *status* da integração sul-americana até o início do século XXI.

Com a reformulação do Mercosul, mais atores passam a participar do processo da regionalização, intensificando-o. Nesse contexto, um outro nível de regionalidade é atingido: sociedade regional.

A dinâmica neste estado implica o surgimento de uma variedade de processos de comunicação e interação entre uma multiplicidade de atores estatais e não estatais e ao longo de várias dimensões, tanto econômica quanto política e cultural, ou seja, regionalização multidimensional. Esse aumento da intensidade, alcance e amplitude da regionalização pode ocorrer por meio da cooperação regional formalizada ou de forma mais espontânea. (Hettne e Soderbaum, 2000, p. 464)

Uma outra justificativa para a concepção do Projeto IN foi o de fazer com que os atores também se sentissem capacitados para se inserir no terreno da cooperação internacional. Ao relacionar integração regional e cooperação internacional, o Projeto IN tinha o objetivo de mostrar que a participação clássica no sistema de cooperação como solicitante, deveria ser revista para “mudar a dependência externa dos fundos de cooperação para a interdependência regional e a construção comum das demandas e dos mecanismos para cobri-las” (Mercocidades, 2013, p. 13).

Essa noção de dependência dos fundos de cooperação de atores externos à região, é um ponto a se considerar quanto à regionalização. Por isso, a capacitação gerada pelo projeto, teve também como foco possibilitar com que as cidades (com vistas ao FCCR) e a sociedade civil (com vistas no Instituto Social do Mercosul) desenvolvessem capacidades para aproveitar de eventuais financiamentos oferecidos pelo FOCEM.

O fato de a própria Rede, por si só, depender de financiamento externo para realizar seus projetos/programas de médio porte como o IN, demonstra o nível da deficiência em que ela estava.

O Projeto IN teve, à época, a subvenção de 1,17 milhões euros provenientes do Programa Autoridades não-Estatais e Atores Locais para o Desenvolvimento – Ações Multipaís da Comissão Europeia, a ser executado em 42 meses. Os responsáveis por ministrar as capacitações foram o Instituto Racine (metodologia de formulação de projetos), Instituto de Estudos Avançados da América Latina - IHEAL, em francês – (cooperação e gestão nos governos locais franceses) e Fundación TIAU (avaliação de projetos). A coordenação foi da STPM (Mercocidades, 2013, p. 20).

Ao fim do projeto foram produzidos três diagnósticos situacionais, cada um sobre um dos temas-chave do IN (Cidadania Regional, Inclusão Social e Integração Produtiva Regional), três revistas com artigos e entrevistas sobre os diversos aspectos da relação governos locais e integração regional, e seis capacitações com cerca de 20 participantes em média. As capacitações tiveram etapas presencial e virtual, durante as quais os participantes criavam projetos. Passada essas etapas os melhores avaliados tiveram a oportunidade de passar por um processo chamado de incubação (assessoramento personalizado de 3 a 5 meses), nove conseguiram atingir essa etapa, e desses, três conseguiram o financiamento de 55 mil euros (Mercocidades, 2013).

Não só pela primeira vez a Mercocidades ofertou aos seus membros um projeto com possibilidade de impactar diretamente na produção das políticas públicas locais, como também recompensou financeiramente três projetos para que fosse possível a sua implementação.

Os três projetos financiados têm a inclusão social como eixo prioritário e consideram a equidade de gênero como fator que perpassa a proposta. **Guarulhos Semeando o Futuro** foca especialmente na formação, emprego e empoderamento de mulheres em situação de vulnerabilidade por meio do desenvolvimento da agricultura urbana, executado por governos locais no Brasil e na Argentina, o **Comunic@ Escola Mercosul**, é voltado para crianças e adolescentes, com forte componente em relação à educação, comunicação, direitos humanos e cultura da paz nas escolas e foi implementado em instituições de ensino de três cidades da região, El Alto (Bolívia), Belo Horizonte (Brasil) e San Miguel de Tucumán (Argentina), e **Fortalecer a competitividade das empresas produtivas rurais e urbanas da Província de Tucumán Noroeste da Argentina**, é uma importante iniciativa de integração produtiva com desenvolvimento nos domínios da formação, emprego e comercialização, que fortaleceu essa região, aproximando-a da colaboração regional com essa experiência, com o apoio de uma importante cidade brasileira, como Porto Alegre. (Mercocidades, 2013, p. 56)

Com o término do financiamento proveniente da Comissão Europeia, a Rede Mercocidades, percebendo que o saldo geral foi positivo realizou, com recursos próprios, mais três capacitações: 2013 na cidade argentina de Posadas, 2014 em Porto Alegre e 2016 em Contagem.

Como dito anteriormente, o Projeto IN não foi o único espaço de capacitação promovido pela Rede em parceria com outras instituições internacionais. Além dos já mencionados, outro exemplo importante foi a articulação da Mercocidades com o Centro de Formação para a Integração Regional (CEFIR) que possibilitou a realização de três cursos sobre integração regional que tratou dos seguintes temas: conjuntura internacional, horizontes históricos da integração regional, aspectos institucionais do bloco, integração comercial, complementação de políticas públicas regionais, redes sociais e a participação no processo de integração e relacionamento externo do Mercosul (Mercocidades, 2010, p. 40).

Porém, nenhum outro projeto/programa teve tanta relevância, nesse período, quanto o IN, além de proporcionar desdobramentos importantes como o Programa de Cooperação Sul-Sul de Mercocidades (PCSSM) que será abordado no próximo capítulo. O PCSSM deriva do IN, porém teve como principal desenvolvedor o Observatório da Cooperação Descentralizada União Europeia – América Latina (OCD/EU-LA).

O OCD/EU-LA é uma organização formada, em 2005, pela Comissão Europeia através do programa URB-AL comandada, até 2022, pelas prefeituras de Barcelona e de Montevidéu com o intuito de “recolher, sistematizar, investigar, propor e divulgar conceitos e práticas de cooperação pública descentralizada entre a União Europeia e a América Latina” (OCD, 2021, n.p.).

Dentre os principais objetivos do OCD está o de impulsionar e apoiar a implementação das agendas globais a nível local, especialmente em relação a localização da Agenda 2030 e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Seus âmbitos temáticos de atuação são os seguintes:

Localização de agendas globais: Promover e apoiar a implementação de agendas globais em nível local, especialmente em relação à localização da Agenda 2030, por meio da criação de conteúdo e da capacitação do mundo local.

Governança local e multinível: analisar o papel dos governos locais e regionais ou redes de municípios no quadro de competências compartilhadas e processos de tomada de decisão.

Cooperação triangular: Fornecer elementos contextuais e práticos para aprofundar o trabalho de cooperação entre governos locais ou subnacionais, ampliar as áreas geográficas e promover novas linhas de ação para a cooperação triangular.

Eficácia da ajuda: analisar, promover e avaliar a eficácia da ajuda para obter maior eficiência (responsabilização) e transparência. (OCD, 2021, n. p.)

Esses âmbitos de atuação são importantíssimos para entender as bases principiológicas de atuação do PCSSM além dos seus objetivos. Porém, antes de ajudar a Rede a conceber o PCSSM, o OCD começou a sua parceria com a Mercocidades em 2009 durante a XIV Cúpula, na qual realizou um curso de formação sobre os fundamentos da cooperação descentralizada. No ano seguinte, mais três cursos, todos tendo a cooperação descentralizada como eixo condutor, foram realizados (Mercocidades, 2010, p. 40). Um resultado direto dessa parceria, nesse primeiro ano, foi a criação, em 2010, do Grupo de Trabalho sobre Cooperação Descentralizada criado no âmbito da Unidade Temática de Cooperação Internacional que estava, desde 2003, inativa (Mercocidades, 2010, n. p.).

Ao longo dos seus 20 primeiros anos, aqui dividido em dois momentos tendo a dissolução da REMI e a criação do FCCR como divisor temporal, a Rede, quanto à institucionalização das demandas locais no Mercosul, teve avanços muito significativos, porém, além da criação de órgãos específicos não se pode dizer que o Mercosul aceitou a atuação desses novos atores. Como visto, o caráter intergovernamental pesa significativamente.

Por outro lado, é inegável o quanto a Rede inseriu-se e soube aproveitar do Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento (SICD), que é definido da seguinte forma por Galán e Sanahuja:

O sistema de cooperação internacional e ajuda ao desenvolvimento caracteriza-se por ser plural e descentralizado. É composto por um grande número de organizações de natureza, orientação e funções muito diferentes, cujos discursos e práticas evoluem rapidamente. Entre essas organizações estão organizações internacionais, governos e instituições públicas de países doadores e receptores, organizações não governamentais (ONGs), empresas e outras entidades da sociedade civil, para citar as categorias mais relevantes. Essas organizações formam uma rede densa por meio de suas interações e estão mais ou menos articuladas dentro do que chamamos - apesar das insuficiências e ambiguidades da expressão - o "sistema internacional de cooperação e ajuda ao desenvolvimento". (1999, p. 11)

Desde sua fundação, a Rede realizou acordos que propiciaram tanto o fortalecimento institucional quanto a realização de projetos e programas. De acordo com Bruno Ayllón (2006, p. 8), os acordos firmados pela Rede podem ser caracterizados como multilateral e de origem pública (realizado com agências, instituições, organizações governamentais autônomas ou com as próprias administrações centrais, regionais ou locais), não-reembolsável e sem

concessionalidade, já que a cooperação era feita a fundo perdido e não era condicionada a compra de bens e serviços do doador, e a natureza dessa cooperação tanto foi financeira (transferência efetiva dos fundos) quanto não-financeira (transferência de conhecimentos, tecnologia, materiais, etc.).

Em resumo, tanto o URB-AL quanto o IN (para ficar nos dois programas de maior destaque em cada um dos momentos da Rede) foram instrumentos de assistência técnica. Ou seja, tais programas buscaram fortalecer as “habilidades e capacidades técnicas presentes nos países do Sul, intercâmbio de experiências e conhecimentos entre países” (Ayllón, 2006, p. 8).

Os acordos realizados pela Mercocidades inserem-se no âmbito da Cooperação Norte-Sul, que nos anos de 1990 abriu o seu leque de atuação, voltando o seu olhar para, entre outros pontos, a descentralização e o desenvolvimento local. Carlos Milani afirma que

Os países da OCDE passaram a redirecionar seus fundos, de forma prioritária, para a Europa Oriental e as chamadas economias em transição. Como resultado das prioridades então definidas pelos principais doadores bilaterais e multilaterais, reduziram-se os projetos de ajuda alimentar e reforçaram-se os financiamentos setoriais e programáticos. Passou-se a dar maior ênfase aos diálogos sobre políticas públicas (policy dialogues), ao critério da seletividade – com foco nas políticas econômicas – e a programas de formação (capacity-building). É evidente que a ideologia dos mercados livres e do Estado mínimo serviu de tela de fundo para esta nova agenda da cooperação. (In: SOUZA, 2014, p. 43)

A partir do final do século XX, com a perspectiva de desenvolvimento para além das questões econômicas e com a pluralização dos atores na arena global, surgiu um “mercado para a ajuda” (Klein e Harford, 2005) e a Rede Mercocidades aproveitou desse cenário. Porém, ainda que os acordos tenham sido realizados sem condicionalidades, a ajuda deriva de certos interesses e padrões de desenvolvimento, pois “a CID serviu (e permanece), desde o seu começo, a uma política estratégica mais abrangente dos Estados doadores.” (Milani, 2014, p. 49). A eficácia para o desenvolvimento e a cooperação sul-sul foram mecanismos usados pelos países do Sul para impor uma outra perspectiva para a Cooperação Internacional ao Desenvolvimento.

A Mercocidades, em 2011, percebeu que a sua atuação externa deveria abarcar a CSS, quando afirmou que a Rede buscaria fortalecer suas “capacidades de participação no sistema de cooperação internacional, por exemplo, por meio da cooperação Sul-Sul” (Mercocidades, 2011).

Os princípios da CSS e da eficácia da ajuda farão parte do Programa de Cooperação Sul Sul de Mercocidades, com o intuito de aprofundar a integração regional. Tal Programa é a

principal ação da Rede no seu terceiro período de existência. Entretanto, o que dá início a este momento são as tratativas da ONU para a elaboração dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) que teve a participação de várias redes de cidades, entre elas, a Rede Mercocidades.

4 O PROGRAMA DE COOPERAÇÃO SUL-SUL DE MERCOCIDADES (PCSSM)

Em 2014, prestes a completar 20 anos de sua fundação, a Rede Mercocidades se encontrava em um contexto regional meio estagnado e com tendências a superficializar os mecanismos de integração e em um contexto global promissor e que demandava cada vez mais a voz de governos locais na criação da agenda de políticas.

Olhando em retrospecto a Rede avançou bastante como instituição, dialogando, cada vez mais, com entidades externas a sua região. Por outro lado, os eventuais avanços como ente político na integração regional esmoreceram antes mesmo de se consolidar.

O PCSSM nasce a partir desses pontos. Porém, antes de adentrar efetivamente no programa em si, é necessário abordar como estava o regionalismo sul-americano na segunda metade dos anos 2010 e, também, a construção de uma importante agenda global que objetivava atingir metas até o ano de 2030.

4.1 O DERRETIMENTO DO REGIONALISMO SUL-AMERICANO

Na Declaração da 19ª Reunião de Mercocidades, realizada na cidade de Rosario, a Rede buscou deixar evidente a relação entre direitos dos cidadãos e a integração regional:

As cidades, como construções coletivas, como espaços de convivência, é preciso que se desenvolvam, com equidade e diversidade, para isso, os governos locais se empenham em promover políticas públicas que garantam o pleno exercício dos direitos de nossos cidadãos. Na construção de cidades com base no direito à cidade, no direito de ter um lugar para morar, um lugar para morar. Os espaços urbanos solidários, que acolhem os seus cidadãos, que permitem a fruição e o desfrute, são cidades sustentáveis.

[...]

A Mercocidades, como ator regional com profunda vocação para a integração desde a sua origem, tem promovido estas mudanças, sendo também uma plataforma em que os governos locais se apoiam para melhorar as suas políticas locais. Hoje não é possível governar sem contar com a integração regional e, sob esse enfoque, a Mercocidades reafirma sua qualidade de maior rede de governos locais da América do Sul. (Mercocidades, 2014)

Essa visão de uma integração mais social é algo que permeia a Rede desde o seu início, e como vimos, o próprio Mercosul passou a ampliar o seu escopo de atuação para além da questão econômica a partir do início do século XXI. Acerca do Mercosul essa mesma declaração destaca:

Conclamamos os atores sociais, com ampla representação cidadã, a continuar conquistando espaço no processo de integração regional e avançando no desenvolvimento de espaços de participação no Mercosul. É com satisfação que realizamos a primeira Oficina Regional para o Fortalecimento da Participação Social no Mercosul da Unidade de Apoio à Participação Social (UPS) com o objetivo de aproximar os espaços institucionais do Mercosul e as organizações da sociedade civil, no marco de uma colaboração permanente entre UPS e Mercocidades. (Mercocidades, 2014)

A Rede termina a declaração citando Simón Bolívar: “A unidade de nossos povos não é uma simples quimera de homens, mas um decreto inexorável do destino”.

Ainda que a Rede não tenha tomado para si as ideias de Bolívar para a integração, é interessante que haja uma menção a ele justamente em um ambiente político que cada vez mais se retraía, ou até mesmo tornava-se avesso, quando o assunto era regionalismo sul-americano.

Os países do Mercosul que tinham surfado a onda das *commodities*, além de terem se aproveitado de ideais políticos semelhantes para estreitar laços, viram-se em um patamar diferente na metade dos anos 2010. Enquanto a economia não mais crescia quanto antes, deixando à mostra problemas estruturais que não foram resolvidos com o enriquecimento do país, questões de política doméstica fizeram com que visões mais conservadoras ascendessem ao principal cargo do executivo. Sanahuja chama isso de giro liberal-conservador (2018).

Com esse giro, o Mercosul passou a ser cada vez mais questionado. A questão da flexibilização, ou seja, a derrogação das normas que mantinham o bloco como união aduaneira, fazendo com que o Mercosul voltasse às origens, tornando-se um bloco de livre comércio foi o ponto mais buscado pelos novos governos liberais-conservadores dos países do bloco.

Portanto, para esses novos governos nada ou pouco servia um Mercosul “produtivo, social e cidadão” (Paikin, Perrotta e Porcelli, 2016), mas sim um Mercosul puramente comercial. Para eles a integração regional passou a adquirir um viés ideológico, sendo necessário sua “desideologização”. Uma integração que propusesse a união dos povos teria que ser algo a ser combatido.

A volta a um regionalismo aberto, incrementado com conservadorismo, dificultou a formulação de parcerias entre a Rede Mercocidades e o Mercosul. Se antes, como exposto no capítulo anterior, a Rede já tinha dificuldade de demonstrar a importância de construir um processo de integração regional desde o local, ou seja, a partir das cidades e de seus cidadãos, em um contexto no qual os países buscaram desconstruir aquilo que o bloco tinha se tornado, as cidades teriam bem menos importância.

Ainda que o giro liberal-conservador não tenha conseguido mudar a estrutura e normativas do bloco, deixou evidente o quanto a intergovernamentalidade é prejudicial para a consolidação do regionalismo sul-americano. Além de o bloco não ter tido avanços consideráveis, tanto em questões regionais, quanto em pontos envolvendo entes externos, pela primeira vez, durante um semestre, o Mercosul ficou sem presidência devido a divergências políticas suscitadas pelos novos governos liberais-conservadores do Brasil, da Argentina e do Paraguai.

O que passou a ocorrer, a partir de 2014, foi o derretimento de um sistema sedimentado ao longo dos anos 2000 com o intuito de tornar a integração sul-americana um processo multidimensional. A solidificação foi catapultada por um bom momento econômico dos países da região que souberam aproveitar disso para construir um ambiente de crenças comuns e lealdade. Foi isso que fez com que o Mercosul, ainda que muito dependente dos líderes de governo dos países, criasse órgãos como FOCEM e o Instituto Social do Mercosul.

A partir do momento em que os novos governos liberais-conservadores passaram a querer flexibilizar as normas do bloco, buscando a liberalização, ocorre uma liquefação do regionalismo do Mercosul, pois a integração regional feita por essa perspectiva não leva em conta outras questões que não a econômica.

Tal momento é denominado por alguns autores como regionalismo líquido, pois é um momento da integração regional “caracterizado pelo baixo comprometimento dos atores (especialmente governos e atores estatais), o que tem reforçado a ideia de que as normas e estruturas regionais são voláteis e mutáveis, destinadas a não se cristalizar ou se perpetuar” (Mariano; Bressan; Luciano, 2021, p. 6).

Por líquido os autores querem dizer que os “processos de integração perdem a capacidade de dar previsibilidade e confiança aos participantes, que passam a interagir em um contexto em que limites e padrões são constantemente alterados ou, no mínimo, estressados” (Mariano; Bressan; Luciano, 2021, p. 6).

De acordo com os criadores desse termo, o regionalismo líquido leva a

uma dinâmica cíclica perigosa: desenvolver processos mais leves, flexíveis e dinâmicos que estimula menos compromissos regionais, o que por sua vez aumenta a insegurança nos processos de integração. Essa instabilidade aumenta a desconfiança dos atores e a percepção de custos excessivos de integração (já que os ganhos se tornam cada vez mais remotos e menos visíveis). Consequentemente, essa tendência favorece um crescente desinteresse e baixo comprometimento por parte dos atores políticos, que tendem a buscar outras alternativas para viabilizar seus interesses. Isso levará os atores a defenderem uma maior flexibilização - entendida como redução dos vínculos integracionistas -, reforçando o ciclo inteiro. (Mariano; Bressan; Luciano, 2021, p. 6)

Observa-se, então, que o PCSSM foi criado em um contexto desafiador. Entretanto, o histórico não muito favorável da relação da Rede com o Mercosul, a fez querer se destacar como um ator autônomo da integração regional sul-americana. Para isso, só havia um caminho a ser tomado que era o de se posicionar como um ator internacional.

Assim, a adesão às políticas globais de desenvolvimento, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, foi essencial para um posicionamento da Mercocidades na arena global, mas também, no desenvolvimento do Programa ao longo de suas edições.

4.2 OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E AS CIDADES

Políticas globais como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) começaram a ser elaboradas e executadas desde os anos 1990. Como mencionado anteriormente ao longo da década de 90 a ONU realizou diversas conferências sobre diversos temas que estavam adquirindo maior relevância na arena global após anos de prevalência de discussões sobre economia e militarismo. Tal período é o início da agenda social da ONU, de acordo com Lindgren-Alves (2018:47).

É possível perceber reflexos dessa agenda social na Rede Mercocidades desde sua fundação. Porém, só mais recentemente ocorre uma verdadeira adesão às políticas globais encabeçadas pela ONU e seus órgãos, como é o caso da Nova Agenda Urbana e os ODS.

Quanto ao primeiro programa global voltado ao desenvolvimento, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, há bem pouca menção nos documentos públicos da Rede. Por exemplo, durante todo o período em que se buscou atingir os ODM (2000 – 2015), não houve

nenhuma menção aos Objetivos nas Declarações Anuais – documento final das cúpulas feitas anualmente.

Por um lado, pode-se dizer que, a despeito da crescente interação com entes extrarregionais, a Rede ainda estava muito voltada a atingir seu objetivo político primordial – inserir-se no organograma do Mercosul. Entretanto, não é possível ignorar que a política global, na época dos ODM, ainda estava muito centrada nos Estados-nação e nas organizações. Ainda que tenha ocorrido uma abertura para outros atores na elaboração dos ODM, isso ocorreu visando especificamente a capacidade financeira desses atores, e não a ouvir outros pontos de vista.

Os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), de 2000, foram um marco na direção das reivindicações desses novos atores por uma maior participação nas dinâmicas da ONU. Elaborados sob os auspícios da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), originalmente um “clube de países ricos”, os espaços de discussão dos ODM concederam um lugar especial para as CTN [corporações transnacionais] e megafilantropos, muito devido ao reconhecimento pela ONU da importância de se atrair financiamentos externos destas partes. Afinal, apesar das verbas para a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD), principal fonte de recursos do sistema ONU, ter apresentado aumento nos últimos 60 anos, já no início do século XX, se avistava uma estagnação e o futuro declínio na AOD (Weinlich, 2014). Neste sentido, a aceleração dos financiamentos não governamentais significou uma ONU cada vez mais entrelaçada às contribuições feitas por parte de grandes instituições filantrópicas, parcerias público-privadas (PPP) e outros fundos criados pelo setor privado. (Oliveira; Pessoa; Santos, 2023)

Ademais, como aponta Sakiko Fukuda-Parr (2016, p. 3), os ODM se assemelhavam bastante a uma agenda da Ajuda Norte-Sul, pois os objetivos e metas diziam mais respeito àqueles países subdesenvolvidos e em desenvolvimento – majoritariamente do Sul Global - que ainda não tinham atingido os objetivos de desenvolvimento mínimo (odm).

Outro ponto em relação à elaboração dos ODM é o quanto a própria ONU não aproveitou o quanto poderia tudo aquilo que foi discutido durante a Década das Conferências.

Os ODM foram elaborados por tecnocratas que realizaram consultas limitadas com outras fontes de conhecimento e especialização, um processo amplamente reconhecido como uma grande fraqueza (Equipe de Trabalho da ONU sobre a Agenda Pós-2015, 2012). Em substância, isso significava que a formulação dos ODM não foi vinculada como deveria aos debates em andamento sobre as prioridades de desenvolvimento, e falhou em se conectar e desenvolver as agendas internacionais de ação negociadas nas importantes conferências de desenvolvimento lideradas pela ONU nos anos de 1990, incluindo Cairo em 1994, sobre População e Direitos Reprodutivos, e Pequim em 1996, a quarta conferência da ONU sobre as mulheres. A Declaração do Milênio foi em grande parte redigida pelo escritório do Secretário-Geral da ONU, e um punhado de funcionários da ONU elaborou os ODM em uma sala fechada. (Fukuda-Parr, 2016, p. 3)

Portanto, cabia às cidades, apenas, aquilo que tivesse sido determinado pelos Estados a que faziam parte, seja com verba pública, seja com verba das corporações transnacionais.

Já quanto à elaboração dos ODS, o contexto mundial de aumento de relevância de atores não-estatais e críticas aos arranjos multilaterais tradicionais, criados após a II Guerra Mundial, possibilitou a abertura de “espaços para as reivindicações por reformas no sistema, de modo a torná-lo *multistakeholder*, ou multiparticipativo, modelo no qual uma maior variedade de atores regionais, o setor privado e os movimentos da sociedade civil organizada têm uma maior participação nos processos de tomada de decisão” (Oliveira; Pessoa; Santos, 2023).

É justamente em um ambiente no qual diversas partes interessadas puderam endereçar suas demandas acerca do desenvolvimento sustentável, que as cidades atuaram para que a perspectiva local fosse levada em consideração na elaboração dos ODS.

As cidades são motores críticos da mudança global. Eles produzem 80% da produção econômica global (PNUD 2016), consomem 70% dos recursos globais e do suprimento de energia (UN-Habitat 2019) e, de forma relacionada, respondem por 75% das emissões de carbono induzidas pelo homem (UN-Habitat 2020). (Leavesley; Trundle; Oke, 2022)

Portanto, não é possível atingir a sustentabilidade sem relacioná-la com o desenvolvimento urbano (Parnell, 2016).

Desse modo, dentre os *stakeholders* que participaram da formulação dos ODS está o Global Task Force of Local and Regional Governments (GTF)³, um mecanismo de coordenação e consulta para empreender trabalho de *advocacy* relacionado aos processos políticos globais que envolvam ou possam envolver governos subnacionais.

Juntamente com o GTF, as redes Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), ICLEI - Governos Locais pela Sustentabilidade e Regions4 (anteriormente chamada de Rede de Governos Regionais pelo Desenvolvimento Sustentável, nrg4D) promoveram debates no Local Authorities's Major Group (LAMG)⁴, um dos nove setores da sociedade escolhidos na Rio 92 que deveriam ter participação nas atividades das Nações Unidas sobre desenvolvimento sustentável. O LAMG é formado por diversas redes e organizações internacionais que representam governos locais e subnacionais de todos os continentes do mundo.

Na primeira sessão do Grupo Aberto de Trabalho sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, em 28 de fevereiro de 2013, o LAMG emitiu uma declaração

³ <https://www.global-taskforce.org/about-us>

⁴ <https://sustainabledevelopment.un.org/mgos>

evidenciando o que eles esperavam que tivesse nos novos objetivos: “Um objetivo geral de promover cidades e regiões/territórios que sejam ambientalmente sustentáveis, socialmente inclusivos, economicamente produtivos e resilientes é crucial se quisermos ser capazes de responder adequadamente aos desafios”⁵.

Graças a uma intensa articulação política envolvendo os membros da LAMG, como a Federação Latino-Americana de Cidades, Municípios e Associações Municipalistas (FLACMA) e a própria Mercocidades⁶, um dos 17 objetivos tratou especificamente das cidades: o objetivo nº 11, Cidades e Comunidades Sustentáveis. Salienta-se que a Rede Mercocidades tem dentre os seus objetivos estratégicos o de incidir nas agendas internacionais e nos organismos multilaterais.

Na XXIII Cúpula em La Paz, a Rede afirma que foi promotora:

juntamente com a CGLU, a Global Taskforce e outros atores da sociedade civil, do reconhecimento da comunidade internacional de um objetivo específico de desenvolvimento sustentável para as cidades, obtendo a aprovação do ODS 11 em ‘cidades e comunidades sustentáveis’. Celebramos a conquista de incluir também a dimensão local nos outros 16 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.⁷ (Mercocidades, 2018)

Os ODS acabam sendo o produto de uma governança global multinível. Ainda que os tomadores de decisão da política internacional continuem sendo os Estados-nação e as Organizações Internacionais (OI) é inegável o quão amplo e diverso os ODS acabaram sendo em relação aos ODM.

O próprio termo “desenvolvimento” não se sustenta mais sozinho. Os ODM foram formulados em um período de globalização neoliberal, portanto desenvolver-se significava basicamente enriquecer-se. Não à toa, os ODM focavam no combate à pobreza, ou seja, garantir às pessoas as necessidades básicas para viver, melhorando, assim, o padrão de vida. Nos ODS, as questões social e ambiental se encontram no mesmo nível de importância da questão econômica, por isso o caráter sustentável do desenvolvimento. Os ODS acabam tornando-se uma agenda global, eles “são objetivos universais que estabelecem metas para todos – não apenas os países pobres – e são tão relevantes para os EUA quanto para a Libéria” (Fukuda-Parr, 2016, p. 3). Sai o aspecto Norte-Sul, entra a universalidade.

⁵ Statement of the LAMG before the Open Working Group, SDG Knowledge Platform, 2013.

⁶ Informe da Presidência e da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades Período 2015-2016, Mercocidades, 2016.

⁷ Informe da Presidência e da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades Período 2015-2016, Mercocidades, 2016.

Assim, ficou evidente que não seria possível erradicar a pobreza sem enfrentar problemas estruturais da sociedade como igualdade de gênero, salários equivalentes ao custo de vida, acesso a água potável, saneamento básico, saúde básica universal e justiça igualitária.

E para atingir esses problemas estruturais as cidades seriam de suma importância, uma vez que a principal função do poder público municipal é desenvolver políticas públicas que melhorem a vida do cidadão. Assim foi elaborado um processo que levasse “em consideração os contextos subnacionais na realização da Agenda 2030” (PNUD, 2017), tal processo foi denominado “localização”.

Localização refere-se tanto à forma como os governos locais e regionais podem apoiar a realização dos ODS por meio de ações “de baixo para cima”, quanto a forma como os ODS podem fornecer um arcabouço para uma política de desenvolvimento local. (PNUD, 2016)

Com essa tarefa de coadunar as políticas públicas locais com os ODS, o objetivo 17 passou a ser primordial para tornar a localização eficaz. Esse objetivo busca “Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a Parceria Global para o Desenvolvimento Sustentável”, ao tratar das práticas de governança, coerência política e institucional, capacitação, mobilização de recursos financeiros, dentre outros pontos.

O objetivo 17 enfatiza a necessidade de mobilizar os recursos existentes e adicionais: desenvolvimento tecnológico, recursos financeiros e capacitação, reconhecendo que a AOD não é suficiente. Logo, para ser bem-sucedida a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, sem dúvidas, requer parcerias entre governos, o setor privado e a sociedade civil.

[...]

As muito exaltadas parcerias *multistakeholder* (ou PPP) e parcerias da sociedade civil são então identificadas como cruciais para alavancar os vínculos entre as 269 metas estabelecidas nos 17 ODS. (Oliveira; Pessoa; Santos, 2023)

Para instituições como a Rede Mercocidades, o ODS 17 é tão importante ou mais quanto o ODS 11. Enquanto o 11 deixa evidente a importância dos governos locais, o ODS 17 diz que é necessário encontrar meios que efetivem a parceria global, dentre diversos atores, para a concretização da Agenda 2030. Assim, a Rede acabou sendo contemplada tanto em termos temáticos, uma vez que vários dos ODS poderiam – e deveriam – ser adotados como política pública, quanto na perspectiva de receber financiamentos para realização de projetos.

A adesão da Rede aos ODS pode ser percebida através dos diversos eventos realizados por ela, bem como na formulação de alguns programas. Dentre os diversos eventos organizados pela Mercocidades ou nos quais ela participou, entre 2015 e 2019, destacam-se os seguintes:

- Em 2016 acordou com a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) a realização de um curso dirigido a governantes e gestores de cidades da região, norteado pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelecidos na Agenda 2030⁸;
- Na XXI Cúpula, em 2016, houve a participação do coordenador residente do Sistema das Nações Unidas na Argentina e do representante do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (agência responsável pelos ODS) para falar sobre a Agenda 2030 e a localização dos Objetivos e realizar oficinas⁹;
- Em 2017, durante a XXII Cúpula, foi realizada uma oficina, com colaboração do CGLU e apoio do PNUD, sobre territorialização dos ODS e sua aplicabilidade no âmbito dos governos locais¹⁰;
- Em 2018, representantes da Rede participaram do Seminário “Territorializar a Agenda para o Desenvolvimento: a liderança os governos subnacionais para a localização da Agenda 2030” co-organizado pela província de Santa Fé e pelo Fórum das Regiões da CGLU¹¹;
- Realização do Seminário sobre Localização dos ODS e a Nova Agenda Urbana durante a XXIII Cúpula, em 2018¹²;
- Capacitação especial na XXIII Cúpula para formulação de projetos que abordassem a localização dos ODS nas cidades, a Nova Agenda Urbana e direito à cidade¹³; e
- Assinatura de Memorando de Entendimento entre a Mercocidades e o PNUD com o propósito de cooperar em ações que permitam promover conjuntamente a implementação da Agenda 2030 no nível local¹⁴.

Esses eventos podem ser entendidos como o primeiro de quatro passos do processo de localização, de acordo com Fox e MacLeod (2021, p. 4), presentes nos Relatórios Locais Voluntários – guias que auxiliam as cidades a inserirem os ODS em suas políticas. Os quatro

⁸ Informe da Presidência e da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades Período 2015-2016, Mercocidades, 2016.

⁹ Informe da Presidência e da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades Período 2015-2016, Mercocidades, 2016.

¹⁰ Informe da Presidência e da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades Período 2016-2017, Mercocidades, 2017.

¹¹ Relatório da Presidência e da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades Período 2017-2018, Mercocidades, 2018.

¹² Relatório da Presidência e da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades Período 2017-2018, Mercocidades, 2018.

¹³ Relatório da Presidência e da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades Período 2017-2018, Mercocidades, 2018.

¹⁴ Relatório da Presidência e da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades Período 2017-2018, Mercocidades, 2018.

passos são: conscientização, defesa de interesses, implementação e monitoramento de processos locais.

Porém, a Rede, além da conscientização, desenvolve projetos que, se inicialmente não tinham relação com uma política global, após 2015 passam a ter. O primeiro foi o do Banco de Boas Práticas.

O Banco de Boas Práticas de Mercocidades surgiu inicialmente em 2012, desenvolvido pela Unidade Temática de Desenvolvimento Econômico Local. O contexto era o de trabalhar melhor a comunicação dentro da Rede, desse modo, o Banco é visto como uma “importante ferramenta de sistematização, promoção e difusão de ações, programas ou projetos que em diversos graus e modos contribuem para o desenvolvimento local, utilizando como base de transmissão as tecnologias de informação e comunicação”¹⁵.

Posteriormente, em 2018, o banco foi reformulado pela vice-presidência (órgão hierarquicamente superior às unidades temáticas) de Desenvolvimento Urbano Sustentável e Mudança Climática. O novo banco foi, então, descrito da seguinte maneira:

Esta ferramenta convoca experiências que tenham contribuído efetivamente na consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nos territórios e possam servir de exemplo a outras “mercocidades”, assim como a outras redes e organizações. As boas práticas podem ser implementadas por governos locais, ou através da soma de esforços de organizações, entidades ou comunidades a nível local e regional¹⁶.

Em ambas as ocasiões, as cidades podiam inserir seus projetos realizados em uma plataforma digital que seria acessada por qualquer pessoa. O *site* esteve disponível até o ano de 2022.

O Banco de Boas Práticas foi uma plataforma de conhecimento que esteve bem alinhado com a seguinte meta – e seu indicador – do ODS 17:

Meta 17.16 Reforçar a parceria global para o desenvolvimento sustentável, complementada por parcerias multissetoriais que mobilizem e compartilhem conhecimento, expertise, tecnologia e recursos financeiros, para apoiar a realização dos objetivos do desenvolvimento sustentável em todos os países, particularmente nos países em desenvolvimento.

¹⁵ Lançam Banco de Boas Práticas de Mercocidades, Mercocidades, 2012. Disponível em:

<<https://mercociudades.org/pt-br/lancam-banco-de-boas-praticas-de-mercociudades/>>. Acesso em: 12/01/2023.

¹⁶ Banco de Boas Práticas difundirá iniciativas locais que contribuem aos ODS, Mercocidades, 2018. Disponível em: <<https://mercociudades.org/pt-br/banco-de-buenas-praticas-de-mercociudades-difundira-iniciativas-locales-que-contribuyen-a-los-ods/>>. Acesso em: 12/01/2023.

Indicador 17.16.1 - Número de países que reportam progressos na eficácia dos quadros de monitoramento de múltiplos atores que apoiam o cumprimento dos objetivos de desenvolvimento sustentável. (PNUD, 2016)

Ainda assim, faltava um projeto elaborado pela própria Rede, através do qual as cidades conseguissem implementar os ODS.

A meta 9 – e seu indicador – do ODS 17 diz o seguinte:

17.9 Reforçar o apoio internacional para a implementação eficaz e orientada da capacitação em países em desenvolvimento, a fim de apoiar os planos nacionais para implementar todos os objetivos de desenvolvimento sustentável, inclusive por meio da cooperação Norte-Sul, Sul-Sul e triangular.

Indicador 17.9.1 - Valor, em dólares, da assistência técnica e financeira (incluindo cooperação Norte-Sul, Sul-Sul e triangular) destinada a países em desenvolvimento. (PNUD, 2016)

Essa meta criou um ambiente no qual projetos formulados no escopo do Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e em acordo com os princípios da Eficácia da Ajuda poderiam se beneficiar financeiramente.

É nesse contexto, embora não tenha sido formulado especificamente para ser um beneficiário dessa meta, que nasce o Programa de Cooperação Sul-Sul de Mercocidades o qual será destrinchado no tópico seguinte.

4.3 ANTECEDENTES DO SURGIMENTO DO PROGRAMA

Como visto no capítulo anterior, a Unidade Temática de Cooperação Internacional da Rede voltou a ter atividades em 2010, como reuniões e organização de eventos até o ano de 2016, quando retornou à inatividade. Embora não tenha sido uma das UTs com maior interatividade, em 2013, durante a Cúpula de Porto Alegre, a UTCI foi uma das organizadoras, juntamente com a cidade-sede da Cúpula, com o Projeto IN: Inovação e Coesão Social e com o projeto “A Cooperação Descentralizada Sul-Sul e a Eficácia da Ajuda” do Programa MUNICIPIA, do Seminário “Governos Locais e a Cooperação Sul-Sul, por uma agenda social na região”.

Tem-se, portanto, que a temática da Cooperação Sul-Sul e da Eficácia da Ajuda começou a ser introduzida nas discussões internas da Rede. No mês anterior, durante a reunião da UTCI a prática da cooperação internacional pelos governos locais foi debatida intensamente, devendo esta ser uma atividade a ser executada pela Rede Mercocidades tendo em vista as mudanças em que o mundo estava nos últimos anos. Gonzalo Pérez, representante da cidade de Quilmes, Argentina, afirmou:

A cooperação internacional não voltará a ser o que era. Mercocidades deve ser um ator fundamental para promover a cooperação com novos organismos, cooperação sul-sul e novos atores e cooperadores. (Mercocidades, 2013)

Da mesma reunião destaca-se a fala de Francisco Campos, representante da cidade de Buenos Aires, que evidenciou uma insatisfação comum entre as cidades-membro: nas Mercocidades faltam projetos concretos e o compartilhamento das experiências existentes. Todavia, já tivesse ocorrido alguns projetos ao longo dos 18 anos da Rede, não havia, até então, nenhuma iniciativa duradoura que possibilitasse as cidades a executar projetos.

Acerca dessa inconcretude de projetos, o entrevistado Rodrigo Perpétuo afirma:

O Programa vem como resposta à lacuna programática da Rede. Muitos perguntavam ‘qual é a agenda de trabalho da Rede?’, pois existia um calendário intenso de reuniões das unidades temáticas, mas essas reuniões nem sempre estão vinculadas a projetos concretos, embora elas tenham a sua importância já que colocam a Rede em movimento.

A própria Rede, através da Secretaria Técnica Permanente das Mercocidades (STPM), já percebia a urgência dessa demanda. Assim, em 2014, durante a 8ª capacitação a ideia de se elaborar um programa de cooperação sul-sul continuava sendo discutida, conforme relatou a entrevistada Joséli Gomes:

Em 2014, durante a oitava capacitação, em Porto Alegre, começou a se falar em estruturar um programa próprio da Mercocidades para financiar os projetos das cidades associadas. Então, ali começou a se gestar esse programa, muito em função da atuação da Secretaria Técnica Permanente. Pois, queriam criar uma forma de a Rede, mesmo não estando sempre bem em termos financeiros, pudesse ser autônoma no sentido de promover projetos para as suas cidades associadas. A ideia era não depender tanto da cooperação europeia, da cooperação espanhola.

De fato, desde o seu início, a Rede esteve dependente do know-how e do dinheiro das agências de cooperação do norte global. Mesmo que a Rede quisesse diminuir esta dependência, a própria elaboração do PCSSM mostra que o auxílio de entidades do norte ainda era necessário.

O Seminário ocorrido em 2013 contou com 3 mesas, sendo uma delas sobre os resultados alcançados no projeto do Programa MUNICIPIA.

O Programa MUNICIPIA da Agência Espanhola de Cooperação para o Desenvolvimento é uma iniciativa de cooperação descentralizado que visa melhorar as capacidades institucionais, políticas, sociais e económicas do mundo municipal, que funciona como instrumento articulador das estratégias de governança municipal e do conjunto de recursos financeiros, tecnológicos e humanos dos diversos agentes de cooperação municipal. (Mercocidades, 2013)

Com o aporte da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID), as prefeituras de Montevideu e Barcelona se propuseram a analisar de “que maneira a ação internacional dos governos locais, e especificamente sua estratégia de cooperação descentralizada, colocavam em prática os princípios da Agenda de Paris e estavam de acordo com a chamada eficácia da ajuda”.

Para tanto, elaboraram um projeto chamado de “Sistematização e disseminação de boas práticas para a implementação de políticas públicas locais de governos locais da América Latina com base na cooperação descentralizada e nos princípios de eficácia da ajuda”. O projeto foi supervisionado pelo Observatório de Cooperação Descentralizada EU-AL (OCD) que identificou experiências exitosas dos municípios de Belo Horizonte, Peñalolén, Montevideu, Medellín e Santa Fé, e elaborou uma publicação sobre cada uma para sua maior difusão.

Vale mencionar que a experiência da cidade de Santa Fé escolhida foi concebida na 3ª fase do Programa URB-AL da Comissão Europeia, o qual foi mencionado no capítulo anterior.

O projeto do Programa MUNICIPIA teve uma base principiológica que foi totalmente incorporada posteriormente pela Rede Mercocidades no PCSSM. Não, simplesmente, devido os atores envolvidos no projeto, também fazerem parte da Rede ou terem tido interações anteriores, como é o caso do OCD. Mas, justamente, devido ao OCD ser o responsável pela elaboração técnica do PCSSM.

4.4 ELABORAÇÃO

Como destaca a própria Rede, o PCSSM

tem seu precedente no marco da aliança estratégica da Mercocidades com a OCD, dentro da qual, nos últimos dois anos, se trabalham as etapas preliminares que sustentam a construção do Programa de Cooperação Sul-Sul. Nesse sentido, foram realizadas reuniões de trabalho, oficinas de formação e instâncias de Seminários, nos diferentes níveis da rede: Diretoria, Unidade Temática de Cooperação Internacional, Coordenadores de Unidades Temáticas e espaços abertos a todas as cidades em cursos de formação como a Cumbre de Rosário. Desta forma, neste período foi possível conseguir que um importante grupo de cidades participasse desde o início desta construção coletiva. (Mercocidades, 2019)

Em 2015, a Rede acreditava ter um certo acúmulo de experiência, resultado direto dos 20 anos de atuação na arena global como um ator relevante na cooperação internacional. Ademais, já havia uma consolidação no que dizia respeito ao seu organograma. Faltava, principalmente, uma iniciativa através da qual a Rede pudesse ser mais ativa no auxílio ao enfrentamento dos novos desafios aos quais as cidades estavam enfrentando no início do século XXI: exclusão social, violência e impactos ao meio ambiente são alguns exemplos.

Como uma organização que tem como missão buscar o bem-estar na América do Sul, restou evidente que “era necessário desenvolver novas formas de gestão e cooperação entre os governos locais e os diferentes atores do território” (Mercocidades, 2015).

Durante a reunião do Conselho da Mercocidades, em agosto de 2015, foi realizada uma oficina denominada “Implementação do Programa de Cooperação Sul-Sul”, na qual foram abordados os projetos anteriores feitos pela Rede, o marco conceitual, as diretrizes estratégicas, os objetivos e alcances do Programa. Estes pontos discutidos na oficina, viam de um trabalho elaborado pela UTCI denominado “A Agenda Internacional de Mercocidades e a Cooperação Sul-Sul”.

Essa oficina buscou alinhar o planejamento estratégico da Rede (missão, visão e objetivos) com o contexto político global e as demandas internas. Então, desde a sua fase de elaboração – esta liderada pelo OCD – procurou-se um alinhamento entre a demanda das cidades por um auxílio concreto na solução de seus problemas, o dever da Rede de buscar o bem-estar na região e as discussões dos Fóruns de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda. Observa-se que esses pontos não são díspares entre si. Ao fim e ao cabo, o que se busca é a melhora da qualidade de vida das pessoas.

Em uma reunião da UTCI, Rodrigo Perpétuo, então diretor adjunto de Relações Internacionais da Prefeitura de Belo Horizonte, apresentou um estudo, a pedido do OCD, que teve o intuito de avançar na identificação de insumos para incorporar em um programa de cooperação sul-sul. Acerca desse estudo o próprio Rodrigo, em entrevista, afirmou:

A gente fez um estudo comparativo em relação a outros programas que existiam na época. Tinham editais que a própria Agência Brasileira de Cooperação publicava, em arranjos bilaterais, como a cooperação franco-brasileira e a ítalo-brasileira. A gente estudou muito esses editais. A gente trouxe, na época, os insumos relacionados com a eficácia da ajuda. Naquele momento era a grande tendência em relação a boas práticas de cooperação. A gente fez uma série de recomendações para a Rede Mercocidades, e ela colocou em prática aquilo que foi possível. Mas o Programa saiu muito aquém do que a gente pensava.

Essa fase de estudos e elaboração demandou mais tempo do que a Rede previa. Após a reunião do Conselho estimava-se que o programa, em seu formato final, seria apresentado na Cúpula de 2015 e a primeira chamada ocorreria em março de 2016 durante a reunião de coordenadores de Unidades Temáticas. Porém, houve um atraso de um ano e somente em 2017 o programa teve o seu início.

4.5 TERCEIRO MOMENTO - O PCSSM INAUGURA UMA NOVA FASE NA HISTÓRIA DA REDE

O Programa de Cooperação Sul-Sul de Mercocidades, lançado em 20/03/2017, é um programa que tem duas linhas de atuação (capacitação e cooperação), três princípios como base e um ou mais temas.

Uma das linhas de atuação é a de capacitação. Desde o início da Rede houve uma preocupação em formar os funcionários públicos das cidades-membro naquilo que dizia respeito à integração regional, cooperação, políticas públicas entre outros temas. Como vimos no capítulo anterior, o Projeto IN: Inovação e Coesão Social foi uma ação, inicialmente financiada pela Comissão Europeia, que devido à boa recepção entre as cidades-membro teve continuidade após o fim da colaboração com o ente europeu. Com o advento do PCSSM, esse espaço de capacitação passou a fazer parte do Programa.

Em um edital próprio, as cidades são convidadas a proporem ideias de projetos que ao longo da capacitação atingem sua formulação definitiva. Trata-se de

um espaço de aprendizagem e troca que oferece todas as ferramentas para desenvolver, implementar, e avaliar projetos de alta qualidade e impacto na região. Ao mesmo tempo proporciona o conhecimento para acessar ferramentas de financiamento e cooperação locais, nacionais, regionais e internacionais. (Mercocidades, 2019)

A capacitação acontece primeiramente em uma instância presencial, durante uma semana, e outra virtual, por três meses. No final, são escolhidos três para serem apresentados durante a Reunião Anual. Ao terem funcionários participando da capacitação, as cidades acabam vendo uma utilidade em participar da Rede. Pois, é possível que uma vez estando o projeto pronto ele possa sair do papel e acabar se tornando uma política pública.

O entrevistado Rodrigo Corradi sustenta que:

A participação na Rede, quanto no Programa, deve mostrar utilidade para os gestores municipais, pois a premência de execução de serviços públicos no nível local é muito mais pujante.

Essa necessidade de mostrar utilidade também foi algo que destacou o representante de Buenos Aires na reunião da UTCI anteriormente mencionada: é necessário demonstrar o benefício destas ações.

Vale destacar que as capacitações não são restritas aos funcionários das cidades. Também é possível a participação de organizações sociais e de instituições acadêmicas da região. Isso permite que o ambiente da capacitação seja mais diverso e não fique centrado em uma visão de gestão pública, além de permitir que esses outros atores tenham um acesso qualificado a temas que a Rede entende serem importante a difusão.

Quanto aos temas norteadores de ambas as linhas do Programa, eles sempre são aqueles que a Rede coloca em seu plano de trabalho anual, tendo em vista atingir os seus objetivos estratégicos. Em 2017 foi “Resiliência e Inclusão Social”, em 2018 “Governança e Inovação para a promoção de políticas públicas regionais com ênfase na participação cidadã” e “Cultura e Desenvolvimento Sustentável” em 2019.

Ainda que o tema central nos dois primeiros anos não demonstre explicitamente sua relação com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, desde o início os ODS estão presentes como tema transversal, sendo que na primeira convocatória, há uma ênfase explícita ao objetivo nº 11.

O PCSSM, ao longo dos anos, acaba se tornando um mecanismo de difusão e incidência quando se trata dos ODS. O Programa é o instrumento mais evidente da aderência à política global de desenvolvimento lançada pela ONU em setembro de 2015.

Ainda que, por si sós, os ODS sejam muito atrativos para as cidades, já que muitos dizem respeito às atividades da gestão pública municipal, e, portanto, já mereceria a atenção da Rede, há também a perspectiva política, de posicionar-se como um ator internacional com o

intuito de suprir uma das maiores deficiências da Rede que é a de obter recursos. De acordo com Rodrigo Corradi, trata-se de um exercício de relevância.

No contexto da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, é quase que obrigatório, para um ente político representativo como é a Rede Mercocidades, a incorporação dos temas e das diretrizes que estejam em evidência na arena global, é o que afirma o entrevistado Rodrigo Perpétuo.

Não tem nenhuma organização, pelo menos que trabalhe na seara de apoio ao desenvolvimento, que não esteja fazendo o movimento de adesão e internalização dessas agendas globais. Se não existe esse alinhamento a organização fica completamente fora do mainstreaming da cooperação. Então ela é praticamente obrigada a trazer para dentro da sua linha de atuação esses grandes acordos globais. Por outro lado, as prefeituras pedem isso. Elas vão atrás das Redes de cidades, também, para entender como elas podem melhorar a sua capacidade de trazer para suas políticas públicas essa transversalização e essa localização das agendas globais.

Cairo Junqueira traz em sua tese de doutorado que a principal carência da Mercocidades, segundo diversos gestores públicos, era a falta de financiamento para criar projetos que atraíssem as cidades a ter uma maior participação na Rede (2019). Consequentemente, a menor participação das cidades acaba se revertendo em pouco dinheiro em caixa já que o valor da membresia acaba não se tornando em algo útil.

A busca por relevância no cenário global teria, portanto, a tendência de atrair investimentos para financiar programas, projetos, capacitações que estivessem em concordância às políticas globais vigentes.

No caso do PCSSM, o apoio de instituições públicas ou privadas ao Programa, poderia ocorrer nas seguintes modalidades: colaboração financeira, colaboração técnica (através de especialistas na área do tema principal) e colaboração mista (financeira e técnica). Em cada uma das modalidades as partes assinam um “Acordo de Colaboração” no qual são detalhados os direitos e as obrigações. Na colaboração mista há um destaque para a instituição que resolve assinar este tipo de acordo, possibilitando a sua participação em instâncias decisórias do Programa, bem como dando maior visibilidade e relevância para suas ações.

Na linha da capacitação, nos três primeiros anos, destacam-se os apoios das seguintes instituições: a CORDIAL (Coordenação Latinoamericana de Autoridades Locais para a Unidade na Diversidade), a CGLU (Cidades e Governos Locais Unidos), a SEGIB (Secretaria-Geral Iberoamericana), a UCCI (União de Cidades Capitais Iberoamericanas), a AUCI (Agência Uruguia de Cooperação Internacional), além da cidade que estiver sediando a capacitação.

Observa-se que há um interesse de outras redes de cidades em manter espaços que busquem o desenvolvimento técnico. Também, é necessário pontuar que todas estas instituições, com exceção da AUCI, representam regiões para além da América do Sul, havendo, inclusive, uma de caráter global. Ainda que o Instituto Social do Mercosul tenha participado das primeiras capacitações, durante o Projeto IN, nessa nova fase no PCSSM não houve nenhum tipo de colaboração da Rede com o Mercosul. O eventual apoio financeiro dado por estas instituições serviu para cobrir os gastos com alojamento, manutenção, traslado e materiais.

A questão do financiamento é ainda mais importante quando se fala da outra linha de atuação do PCSSM: a de financiamento de projetos.

Nessa linha, as cidades devem cooperar entre si, em duas ou mais, elaborando um projeto para ser submetido em busca de financiamento. Trata-se de projetos focalizados na cooperação técnica e na transferência de experiências e boas práticas.

Para as cidades-membro essa linha de atuação acaba sendo muito útil, pois, pela primeira vez, a Rede estaria aportando recursos financeiros em um projeto que elas tivessem desenvolvido em parceria. Para tanto, a Mercocidades contou, nos três primeiros anos, com o apoio financeiro da AUCI e do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). Estas instituições contribuíram para o fundo de U\$S 20.000,00, nas duas primeiras edições, e de U\$S 30.000,00 na terceira edição.

Se, por um lado, a existência de um programa que viabilizasse a cooperação entre os membros foi de grande avanço para a Rede, por outro, o montante do recurso através do qual os projetos se concretizariam era motivo de queixa das cidades participantes, o que, dentre outros motivos, foi destacado como um dos motivos pelo qual nos dois primeiros anos houve uma baixa procura na participação nessa linha do Programa (Mercocidades, 2019). Assim, na terceira edição foi aprovado o aumento do fundo em cinquenta por cento.

Apesar disso, o montante que o Programa tem a cada ano se mostra de pouca utilidade quando se observa que o valor total dos projetos realizados no primeiro ano foi de U\$S 51.782,00 e no segundo ano foi de U\$S 93.988,00. Como, de acordo com os editais do Programa, a Rede somente se obriga a aportar, no máximo, o equivalente a 50% do valor do projeto, observa-se que parte considerável das despesas foram pagas pelas próprias cidades participantes e/ou outras instituições, que já teriam que arcar com, no mínimo, 10% do orçamento do projeto que submeteram. Ademais, a participação financeira da Rede, em cada um dos três projetos, limitou-se ao montante de U\$S 7.000,00, nos dois primeiros anos, e passou para U\$S 10.000,00 nos anos seguintes.

Ainda que não seja um programa que busca realizar projetos de maior impacto, mas sim, ater-se a projetos de transferência de conhecimentos, o recurso disponível ainda é bastante reduzido, restringindo a participação àquelas cidades de médio e grande porte. Fato este contrário ao que se propõe, em realidade, uma rede de cidades, qual seja, possibilitar a todos os membros uma via menos custosa para a inserção internacional.

Quanto aos projetos suscetíveis à submissão, eles devem se encaixar em uma ou mais das seguintes modalidades (Mercocidades, 2017):

a) Assistência técnica: suporte técnico fornecido por uma cidade a outra em um escopo específico das políticas públicas locais; enviando especialistas para fornecer conhecimentos não patenteáveis;

b) Intercâmbio de especialistas: ação de cooperação bilateral entre dois governos locais, em que técnicos/funcionários do governo local ou especialistas de atores do seu território visitam outra cidade; e posteriormente, técnicos/funcionários deste governo local ou especialistas de atores do seu território visitam a cidade que inicialmente enviou especialistas. O objetivo de ambas as visitas é fomentar o conhecimento mútuo sobre um tema de interesse identificado por ambos os governos, bem como o conhecimento de experiências inovadoras na área temática de referência;

c) Estágio: prática de trabalho realizada por técnico de um governo local em outro, para adquirir experiência prática, no campo, sobre um programa ou política pública local em uma área específica;

d) Oficinas: instância de co-aprendizagem, onde todos os participantes constroem socialmente conhecimentos e valores, desenvolvem habilidades e atitudes, a partir de suas próprias experiências. Constitui um espaço ideal para a troca de experiências, aprendizagem e construção coletiva de conhecimentos e soluções para problemas urbanos;

e) Fórum/Seminário: constituem reuniões especializadas cujo objetivo é realizar uma análise aprofundada de determinados assuntos com tratamento que exige interatividade entre especialistas/técnicos. Ao contrário das Oficinas, os Seminários e Fóruns são abertos a outros atores ou ao público em geral, que não interagem com os especialistas durante todo o processo de reflexão/debate. Os Fóruns/Seminários também podem constituir instâncias de divulgação ou sensibilização de um tema junto de um público-alvo ou da opinião pública;

f) Capacitação de recursos humanos: atividades de formação e capacitação especializada em formato de cursos, sejam presenciais ou virtuais. Ficando excluídas instâncias de aprendizagem com metodologia de oficina, por estarem contempladas em outra modalidade de cooperação; e

g) Materiais/Produtos de comunicação e visibilidade: todos aqueles instrumentos impressos, auditivos, visuais ou virtuais que facilitam a comunicação e/ou sensibilização em torno de um tema, política pública local ou prática de cooperação Sul-Sul a ser realizada entre cidades da Rede Mercocidades.

Verifica-se, como dito anteriormente, que os projetos visam o compartilhamento de conhecimentos entre os participantes. Uma vez submetido o projeto, a sua elegibilidade será avaliada, pelo Comitê de Gestão, quanto à forma, além de serem observadas algumas questões quanto ao status atual de relacionamento do proponente com a Rede. Posteriormente, o Comitê de Seleção faz uma análise em relação ao conteúdo, evidenciando as propostas que contribuem para a internalização dos ODS, aos objetivos da Mercocidades, para a prática de CSS segundo as definições utilizadas no edital do Programa, além de outros critérios.

Sobre a sua experiência como avaliador dos projetos, Rodrigo Corradi relatou o seguinte:

Para mim foi interessante: um, por ver como os projetos são apresentados pelas cidades. É interessante ver as diferentes capacidades que as cidades acabam tendo, a maneira como isso também se transforma em diferentes perspectivas do que é o exercício da cooperação, isso também acaba demonstrando capacidades a mais e a menos das oportunidades que a gente acaba tendo na construção, inclusive, da própria comunicação do que que o edital tem que funcionar para cidade; dois, é ver como é interessante a maneira de poder parear diferentes cidades, e ver complementariedades onde você não veria naturalmente.

Um dos critérios de avaliação é a sustentabilidade, que, no caso do Programa, quer dizer probabilidade de as instituições participantes darem continuidade às ações uma vez que concluído o projeto. Quanto a esse ponto, Corradi diz que ótimas ideias são submetidas, porém os tempos políticos de cada cidade tornam a execução complicada, muito devido à falta de equipes, voltadas para a área de cooperação internacional, trabalhando permanentemente sem interferência estrutural da mudança de prefeitos. Nesses casos, conforme Corradi, é necessário analisar quais benefícios o projeto dará para a cidade e o nível de profissionalismo de quem está encabeçando o projeto.

Porém, para além dos critérios que os projetos têm que respeitar, é necessário evidenciar que o próprio Programa já segue certos princípios, visando pôr em prática os temas escolhidos nos planos de trabalho anuais.

4.5.1 A BASE PRINCIPIOLÓGICA DOS PROJETOS DE COOPERAÇÃO E OS OBJETIVOS VISADOS

O PCSSM tem como base os princípios da cooperação descentralizada, os princípios da cooperação sul-sul e os princípios da eficácia da ajuda. Esses três institutos servem de guia para os projetos que devem ser propostos pelas cidades-membro em busca de financiamento. De acordo com o entrevistado Rodrigo Perpétuo:

[A escolha dos princípios do Programa] tem influências da própria Rede, posicionando-se como um instrumento de fomento de projetos de cooperação do sul, tem uma perspectiva também de autoafirmação da própria Rede Mercocidades. [Também tem] influências externas. Essa questão da eficácia da ajuda é uma agenda da OCDE que pegou esses princípios e coloca nas suas plataformas de cooperação, tentando disseminá-los e colocá-los em prática.

Quanto aos princípios da cooperação, que dão nome ao Programa, o edital traz os seguintes: horizontalidade, equidade, benefício mútuo e valorização dos resultados qualitativos. Desses quatro princípios, observa-se que dois deles fazem parte da cooperação sul – sul desde seu surgimento na década de 1950, mais especificamente, desde a Conferência de Bandung que trouxe na sua declaração final dez princípios voltados para a solidariedade entre os países em desenvolvimento.

Como ficou demonstrado no primeiro capítulo, a CSS dos anos 2000, a qual tem uma influência direta no Programa, não tem a mesma carga política da CSS originária. Porém, é perceptível que o “espírito de Bandung”, ainda que só discursivamente, sempre esteve presente nas relações cooperativas entre os países do Sul Global. Assim, através dos princípios da equidade e do benefício mútuo, o Programa acaba por incorporar o “espírito de Bandung”.

No que tange, aos princípios, elencados pela Rede, da Cooperação Descentralizada, verifica-se na literatura especializada que não há uma lista de princípios inerentes a esse tipo de cooperação. Até por a CD ter surgido através da inserção de um ente específico na CID, no caso, as organizações da sociedade civil e sua participação está sob a chancela de um ator estatal, os princípios seguidos acabavam por serem aqueles que os Estados determinassem.

Ocorre que no caso da CD feita por e entre cidades, a Rede contou com o apoio técnico especializado do Observatório de Cooperação Descentralizada, entidade responsável pela publicação de diversas publicações sobre cooperação descentralizada, para elaborar uma lista de princípios a serem incorporados no Programa.

Assim, estão presentes nos editais os seguintes princípios: enraizamento territorial, horizontalidade, reciprocidade, multidirecionalidade e surgimento de novos instrumentos.

Em relação ao princípio do enraizamento territorial, verifica-se uma sinalização da Rede para a importância de que os projetos a serem submetidos para avaliação tenham reverberações nos territórios de cada cidade.

Destaca-se, também, os princípios da horizontalidade e da reciprocidade. De acordo com o pesquisador, Gilberto Rodrigues, entrevistado para agregar conhecimento para este trabalho acadêmico, a horizontalidade “busca uma igualdade entre os atores e se não houvesse esse direcionamento por parte da Rede, se estaria fugindo do próprio ideal da integração”. Quanto à reciprocidade, Rodrigues fala que esse princípio “é essencial em uma cooperação, pois é algo inerente à atividade cooperativa, ou seja, é necessária uma via de mão dupla”.

Interessante notar que tanto nos princípios da CSS quanto nos princípios da CD há a busca pela horizontalidade. A ênfase nesse princípio é importante, pois em uma Rede que conta com mais de 300 cidades, não é possível crer que haja igualdade estrutural, de capacidade e de recursos entre elas. A horizontalidade está presente, de acordo com o entrevistado Rodrigo Corradi, para que seja considerada “primados de proximidade”.

Trata-se de uma lógica de entendimento quanto às diversas partes de um projeto (como a técnica, a de execução...) que permitem uma complementariedade. Caso contrário, não importa se está se lidando com CSS ou CNS (Corradi, 2023).

Mesmo que diversas entre si, a Rede busca que as cidades encontrem formas de complementar uma à outra na elaboração dos projetos. E, afinal, este é um movimento, primordialmente cooperativo. Dois entes quando resolvem cooperar esperam que o outro complemente naquilo que lhe falta.

Quanto aos princípios da Eficácia da Ajuda (apropriação, alienação, articulação, gestão orientada a resultados e mútua responsabilidade), tem-se que é um movimento para incorporar uma agenda liderada pela OCDE. Ao fazer isso, a Rede não ignora a força dessa organização no sistema de ajuda, e alinhando-se com esses princípios, que visam resultados mais eficazes, se coloca como um ente confiável para receber recursos para o financiamento de projetos.

Firmando-se nesse tripé principiológico, a Mercocidades busca colocar o PCSSM em funcionamento num quadro institucional dentro da Rede, objetivando “a interação entre os seus membros e com terceiros, a fim de promover o trabalho nos seus eixos temáticos através da cooperação Sul-Sul”.

Ainda que a Rede tenha como objetivo geral a maior interação entre as cidades, os objetivos específicos do Programa demonstram como a Mercocidades procura relacionar a CSS com o processo de integração regional, bem como evidencia a importância dos ODS. Nos editais a Rede traz três objetivos específicos.

O primeiro objetivo específico diz respeito à troca de experiências entre os governos locais, “de forma sistematizada e visível para sensibilizar potenciais participantes em futuras convocatórias”. Nesse ponto, observa-se que a CSS proposta pela Rede assemelha-se a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), que, como vimos no primeiro capítulo, foi um movimento da ONU como resposta a “emergência do Sul” para promover troca de boas práticas, de conhecimento entre os países que não eram considerados desenvolvidos. Observa-se, também, que a Rede tem o intuito de criar um repertório para que outras cidades-membro se interessem em participar do Programa.

O segundo objetivo específico é o de “valorizar as capacidades atuais dos governos locais das Mercocidades na liderança e implementação de políticas regionais nos temas priorizados pela rede, na modalidade de cooperação Sul Sul”. Com isso, a Rede expõe um dos seus objetivos estratégicos que é o de favorecer a integração regional a partir do nível local, e para isso utiliza-se da cooperação sul-sul. A Mercocidades, com esse objetivo específico, quer “visualizar a eficácia da CSS em termos de sua contribuição para os processos de integração regional”.

No primeiro capítulo foi mencionado que no início dos anos 2000 houve um ressurgimento da CSS em decorrência do crescimento econômico de alguns países de renda média, muitos deles potências regionais que tinham grande influência nos processos de integração nas regiões em que estavam localizados. Com o aumento da cooperação entre países emergentes de uma mesma região, ocorreu uma intensificação da integração regional. No contexto da América do Sul, entende-se que, no início do século XXI, a CSS foi um mecanismo utilizado para promover o regionalismo.

Em um sistema estadocêntrico, as cidades não têm nenhuma capacidade para realizar a integração regional. Ainda assim, esse segundo objetivo específico do Programa demonstra um movimento da Rede em “levar a cabo o processo de construção regional” (Hettne, 2002) ou, nos dizeres da Rede, o aprofundamento da integração regional, levar para o âmbito local o debate sobre a integração regional e fazê-la com que ela trate de temas diversos.

Por fim, no terceiro objetivo específico, a Rede sempre busca promover o tema do plano de trabalho aprovado anualmente nas Cúpulas. O tema tanto pode estar ligado a questões

regionais como globais, porém, o eixo temático escolhido “se orientará pelos conceitos e propostas da Nova Agenda Urbana e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”.

4.6 IDENTIDADES, MODELO DE DESENVOLVIMENTO COOPERATIVO E TRASNFERÊNCIA E DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ATRAVÉS DO PROGRAMA

Como posto por Alexander Wendt, os repetitivos atos de cooperação tendem a ter efeitos nas identidades e interesses dos agentes, pois essa interação permite perceber como um enxerga o outro, observar a existência de traços históricos comuns e compartilhamento de interesses.

Quando se fala em coesão regional, a questão da identidade é uma das características definidoras. Como visto anteriormente, a identidade coletiva na América do Sul é algo que muitos dizem que existem, afinal há semelhanças histórica, política e econômica entre os países, porém, tais fatores não fizeram com que os processos de integração regional atingissem a coesão. O que se tem, na realidade, são iniciativas que evocam essa identidade coletiva para a concretização de objetivos específicos.

De acordo com Wendt (1999), a identidade coletiva está relacionada a um processo cognitivo denominado de identificação no qual as distinções entre os agentes são borradas até serem transcendidas. O transcender, no caso, significa uma mudança de percepção, observar que há interesses comuns e que estes interesses podem ser trabalhados em conjunto. Assim, a partir da cooperação, realizada em um contexto voltado para a integração regional, é possível criar um ambiente que busque desenvolver uma identidade regional.

Seguindo a lógica da Rede Mercocidades de aprofundamento da integração regional, entende-se que é imprescindível a participação das cidades na formação de uma identidade coletiva. Para que países tão próximos, mas com populações tão distantes entre si, o papel da Rede, e mais especificamente do Programa, é importante ao fazer com que agentes públicos municipais e organizações da sociedade civil de países diferentes interajam entre si, ou seja, aproximem-se para realizar políticas públicas voltadas aos cidadãos.

O Programa de Cooperação Sul – Sul de Mercocidades pode ser entendido como um mecanismo de transferência e difusão de políticas públicas: processo em que conhecimentos, ideias, arranjos e instituições são transferidos de um determinado cenário para outro (Dolowitz

e Marsh, 2000). Esse mecanismo pode ser feito de forma voluntária, coercitiva direta e coercitiva indireta. Os processos de transferência voluntária estão ligados aos processos de cooperação, pois é nesse contexto que os agentes percebem que há no outro algo que supra uma necessidade sua.

Na classificação de Porto de Oliveira e Faria (2017), as transferências são processos realizados entre um pequeno grupo de agentes, enquanto a difusão engloba um maior número. Desse modo, enquanto as relações de cooperação entre as cidades no Programa podem ser caracterizadas como transferências, a Rede tem o papel de difusora.

A Rede Mercocidades configura um agente importante de difusão, um palco do espriamento de ideias e conceitos, pois, como lembra Stone (2003, p. 16) as redes são facilitadoras do espriamento de políticas, formando alianças, compartilhando discursos, construindo consensos, disseminando padrões em determinados campos de atuação. Habilitam os agentes a irem além dos contextos domésticos, alcançarem fóruns mais amplos e, ao incluírem a participação de tomadores de decisão, podem até mesmo influenciar os rumos das políticas públicas (STONE, 2000, p. 15). (Mèrcher, Bernardo e Silva, 2017)

No Programa a Rede difunde entre seus membros um certo tipo de modelo de desenvolvimento no qual os atores do Sul Global têm um maior protagonismo ao realizarem mais interações entre si, e as questões sociais e ambientais estão emparelhadas com o crescimento econômico, visando a sustentabilidade entre esses três eixos.

De acordo com Mèrcher, Bernardo e Silva, desde 2007, há na Rede um predomínio do modelo de desenvolvimento cooperativo, pois assuntos como inclusão social, desenvolvimento de novos instrumentos financeiros para construção de cidades justas e equitativas, e integração produtiva passaram a ter um maior destaque.

No modelo cooperativo a responsabilidade da gestão local com a seguridade social e o desenvolvimento são uma consequência de políticas públicas cooperativas e sociais. Os ganhos econômicos advêm da qualidade social e da produção de conhecimento local (Mèrcher, Bernardo e Silva, 2017).

O Programa acaba por concretizar esse modelo de desenvolvimento, o que é possível perceber nos tipos de projetos que receberam investimento. O primeiro edital, lançado em 2017, teve como tema principal a resiliência e a inclusão social, e dele foram selecionados quatro projetos¹⁷:

¹⁷ <https://mercociudades.org/programa-sur-sur-de-mercociudades-selecciona-4-proyectos-para-su-financiacion/>

- "Fortalecimento da cultura empreendedora local e do marco socioproductivo", coordenado pela cidade de Santa Fe (Argentina) em associação com Medellín (Colômbia).

Seu objetivo específico é o intercâmbio de experiências exitosas de fortalecimento da cultura empreendedora e do tecido sócio-productivo entre Medellín e Santa Fe. Propõe-se contribuir para o fortalecimento da cultura empreendedora a nível local, entendida como uma ferramenta para aumentar o nível de ocupação com oportunidades de emprego decentes, apoiando a inovação, a criatividade e o acesso a serviços financeiros.

- "Cooperação de Governo Aberto", coordenada pela cidade de Córdoba (Argentina) em associação com São Paulo (Brasil).

A iniciativa propõe que Córdoba conheça a experiência do portal paulista de atendimento ao cidadão, conhecendo sua proposta teórica, as etapas anteriores à sua implantação e seu início de operação. Seu objetivo é aumentar as capacidades institucionais para o atendimento integral dos cidadãos de Córdoba, a partir de experiências que, por meio de tecnologias de gestão pública, aproximem o Estado dos cidadãos e possibilitem o desenvolvimento do paradigma de governo colaborativo.

- «Mulheres com deficiência, ferramentas para seu empoderamento e participação», coordenado por Montevideu em associação com Canelones, ambas cidades uruguaias.

O objetivo geral deste projeto é contribuir para o empoderamento das mulheres com deficiência em Montevideu e Canelones, fornecendo ferramentas metodológicas com vistas a incorporar a perspectiva da interseccionalidade na abordagem gênero-deficiência.

- "Inclua-me: Emprego e deficiência", coordenado por La Paz (Bolívia) em associação com Montevideu (Uruguai).

Com o objetivo de tornar visíveis novas oportunidades de ligação real das pessoas com deficiência ao mercado de trabalho e consolidar a relação entre potenciais empregadores, empresários, instituições estatais responsáveis pela matéria e instituições bancárias.

Do primeiro projeto, tem-se notícia de que foram realizadas visitas técnicas de funcionários de uma cidade a outra e foram compartilhadas experiências sobre empreendedorismo local¹⁸. Do projeto sobre questão de gênero envolvendo cidades uruguaias, verifica-se que há uma série de notícias acerca de seu desenvolvimento que durou quase um ano e meio tendo como resultado a formação de um grupo de 60 mulheres com deficiência e a realização de duas oficinas sobre os temas "gênero e deficiência" e "saúde sexual e reprodutiva"¹⁹. Do projeto desenvolvido pelas cidades de La Paz e Montevideu foi noticiada a

¹⁸ <https://mercociudades.org/proyecto-sur-sur-intercambia-experiencias-entre-santa-fe-y-medellin/>
<https://mercociudades.org/santa-fe-y-medellin-estrechan-vinculos-con-el-apoyo-del-programa-sur-sur-de-mercociudades/>

¹⁹ <https://mercociudades.org/montevideo-y-canelones-avanzan-en-proyecto-para-el-empoderamiento-de-mujeres-en-situacion-de-discapacidad/>
<https://mercociudades.org/se-lanzo-proyecto-sobre-mujeres-y-discapacidad-cofinanciado-por-el-pograma-sur-sur-de-mercociudades/>
<https://mercociudades.org/discapacidad-e-igualdad-de-genero-en-las-mercociudades/>

ocorrência de um seminário do qual foi elaborada uma declaração conclamando o desenvolvimento socioeconômico inclusivo²⁰.

Do edital de 2018, cujo eixo temático principal foi a governança e inovação com ênfase na participação cidadã, é possível encontrar notícias dos seguintes:

- “Áreas Metropolitanas: Desafios para a sua consolidação em um marco de governança”, coordenado pelas cidades de Santa Fé, Avellaneda, Córdoba, Tandil e a Universidad Nacional del Litoral.

Teve o intuito de gerar um espaço para o intercâmbio de boas práticas e ferramentas de coordenação e gestão para áreas metropolitanas, através do compartilhamento de boas práticas entre diferentes cidades da Argentina, a fim de fortalecer as estratégias e políticas realizadas pelos governos locais e entidades de coordenação metropolitana.

- “Atenção Integral e Primeiras Infâncias: Políticas Públicas para os meninos e as meninas de Medellín e San Justo”.

O projeto busca contribuir para o ODS nº 4: garantir educação inclusiva, equitativa e de qualidade e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos. Tem como objetivo específico a troca de experiências sobre as políticas públicas locais para a educação infantil e pré-escolar de qualidade, de forma que estejam preparados para o ensino fundamental.

Do primeiro tem-se a notícia de que foram realizados fóruns nas cidades de Santa Fé e Avellaneda²¹. Do outro foi noticiado que a representante de San Justo fez um mergulho profundo para conhecer em detalhes os principais mecanismos de atenção integral à infância que fizeram de Medellín uma cidade pioneira e com reconhecimento internacional no assunto. A coordenadora realizou encontros com funcionários e representantes de Medellín, em especial da Secretaria de Educação, para conhecer detalhadamente a implementação de programas como Buen Comienzo, los Jardines Infantiles e Escuela Entorno Protector, entre outros. Posteriormente, a coordenadora compartilhou, em um evento na sua cidade San Justo, as principais aprendizagens, apreciações e resultados do estágio²².

Em 2018 também foi lançada uma convocatória especial, com apoio da UCCI, convocando exclusivamente as unidades temáticas da Rede a apresentar projetos de

²⁰ <https://mercociudades.org/encuentro-sobre-discapacidad-y-empleo-en-la-paz-culmina-con-un-acuerdo-por-la-inclusion-laboral/>

²¹ <https://mercociudades.org/las-mercociudades-se-capacitaran-en-gobernanza-metropolitana-en-santa-fe/>
<https://mercociudades.org/avellaneda-sera-sede-del-foro-herramientas-para-la-gobernanza-metropolitana/>

²² <https://mercociudades.org/san-justo-y-medellin-intercambian-experiencias-de-educacion/>
<https://mercociudades.org/san-justo-socializa-los-resultados-de-su-intercambio-con-la-alcaldia-de-medellin-en-educacion/>

cooperação²³. Somente o projeto apresentado pelas unidades temáticas de Juventude (comandada pela cidade de Santa Fé) e de Gênero (comandada pela cidade de Quilmes) foi selecionado. As cidades-membro da Rede foram convidadas a participar de um encontro no qual elas apresentariam suas políticas públicas para a juventude com perspectiva de gênero com o objetivo de gerar uma proposta de trabalho para a unidade temática de Juventude com perspectiva de gênero que favorecesse o desenvolvimento e replicabilidade de políticas pelos municípios da região²⁴.

Dada essa apresentação, observa-se que o PCSSM é um programa único na história da Rede, por, em uma só estrutura, cumprir tantos objetivos estratégicos, principalmente ao relacionar questões da integração regional com políticas de desenvolvimento de caráter global. Além de suprir a demanda interna de construção de um mecanismo que concretizasse projetos e não só ajudasse a elaborá-los.

Naquilo que lhe é possível, o Programa difunde uma estratégia de política de desenvolvimento global, focada na cooperação, para a elaboração de políticas públicas, visando uma maior interação entre atores historicamente afastados com o intuito de facilitar a “construção de uma região” (Hettne, 2002).

Desse modo, o Programa inaugura uma nova fase dentro da história da Rede, a qual é caracterizada, primordialmente, pela inserção internacional, mas, também, como afirma Gilberto Rodrigues, busca manter o ideal da integração ainda que em um contexto no qual os governos centrais tenham deixado o percurso integracionista de lado.

²³ <https://mercociudades.org/convocatoria-especial-a-proyectos-sur-sur-invita-a-las-instancias-tematicas-de-mercociudades/>

²⁴ <https://mercociudades.org/juventudes-y-genero-convocan-a-buenas-practicas-para-su-encuentro-en-santa-fe/>

5 CONCLUSÃO

Ao longo dos três capítulos deste trabalho, buscou-se destrinchar os diversos pontos que envolvem o Programa de Cooperação Sul – Sul de Mercocidades. O intuito foi entender de que forma esse Programa se relacionava com a missão da Rede de potenciar a identidade e a integração regional para assegurar o desenvolvimento das cidades e o bem-estar na América do Sul.

A escolha do tipo de cooperação para o desenvolvimento entre entes do Sul Global, teve o seu aspecto lógico (as cidades se encontram nessa região do globo), mas, também, é resultado de um período em que há uma ascensão, na economia global, de países até pouco tempo antes mero receptores de ajuda externa.

Ainda que o surgimento da Cooperação Sul – Sul tenha um forte teor político, no qual as nações buscavam elaborar uma forma de desenvolvimento que não tivesse a interferência dos países do Norte Global, a CSS dos anos 2000 funcionou mais como um meio dos países emergentes se posicionarem melhor na dinâmica econômica internacional.

No Programa, a Rede utiliza-se de princípios da CSS que remontam a sua origem, como horizontalidade, equidade e benefícios mútuos, para promover um compartilhamento de conhecimento, habilidades, experiência e recursos, visando um projeto de desenvolvimento que fora elaborado por atores de diversos setores da sociedade, tanto do Sul quanto do Norte.

Como visto, a Rede surge e passa boa parte dos seus pouco mais de 25 anos de existência trabalhando para aprofundar a integração regional. Esse aprofundamento ocorreria através da institucionalização das cidades no organograma do Mercosul. Mesmo tendo logrado algum espaço, o objetivo nunca foi completamente atingido.

Restou para a Rede, o movimento de se fortalecer como instituição, visando a arena global, algo que, em realidade, sempre correu em paralelo a sua ação de integrar-se ao Mercosul. A Rede, portanto, passa a interagir, cada vez mais, com outros atores, para além da América do Sul. Muitas dessas interações estão inseridas no que se entende de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, já que a Mercocidades foi receptora tanto de recursos quanto de auxílio técnico de agências de cooperação e de outros atores voltados para o desenvolvimento.

Tem-se que antes de a Rede promover um modelo de cooperação para os seus membros, foi ela um dos múltiplos atores do Sistema da Cooperação para o Desenvolvimento. Ter sido receptora proporcionou a Mercocidades a se desenvolver como instituição internacional o que foi importante para a elaboração do Programa de Cooperação Sul – Sul.

O aprofundamento da integração regional também pode ser entendido como o ato de levar as discussões acerca da integração para as cidades e seus habitantes. Uma das formas que a Rede encontrou de fazer isso foi de realizar diversos cursos de capacitação. Dentro das suas limitadas capacidades, a Rede faz com que grupos que vivem dentro de uma determinada região passem a enxergar similaridades históricas, econômicas, políticas e culturais que possibilitam uma integração.

Ou seja, a partir da difusão de conhecimentos a Rede possibilita um aumento da coesão regional. Hettne e Söderbaum entendem esse aumento de coesão como aumento de regionalidade.

Por óbvio, esse movimento da Rede, por si só, não tem o condão de mudar a realidade do regionalismo sul-americano, porém para que o processo de construção de uma região tenha sucesso, exige-se “um certo grau de compatibilidade de cultura, identidade e valores fundamentais” (Hettne e Söderbaum, 2000, p. 467) e um dos meios de fortalecer essa compatibilidade é justamente o *capacity building*.

Daí vê-se que a Rede acertou em colocar como uma das linhas de atuação do Programa a capacitação, que, historicamente, é o tipo de atividade mais oferecido pela Mercocidades às suas cidades-membro.

Porém, ainda que a Rede tenha sempre cuidado dos aspectos teóricos através das atividades de capacitação, isso pouco contribui para o aumento da regionalidade, ou seja, pouco influencia a região em tornar-se um sujeito ativo se o conhecimento adquirido não puder ser posto em prática. Ainda que a linha de atuação de cooperação e intercâmbio possa levar as cidades a concretizarem projetos em parceria, tais projetos continuam em um âmbito de transmissão e difusão de parcerias.

Então, desde a sua elaboração, mesmo que ciente das demandas das cidades, o Programa não teve o intuito de tornar-se uma fonte de fomento de projetos. Até por conta da sua capacidade financeira limitada, a Rede busca avançar, mas sem sair de uma área já pré-definida, que é a de possibilitar a troca de informações, conhecimentos e experiências.

Não obstante, a Mercocidades tem o grande mérito de criar um tipo de programa que faz atores subnacionais dialogarem diretamente sem a intermediação dos governos centrais. É um passo em direção a um ambiente global, ainda estado-cêntrico, porém cada vez mais permeável a atuação de atores não-tradicionais.

No caso dessa interação ser promovida por uma rede de cidades voltada à integração regional, é de se imaginar que haja uma preocupação em aumentar a percepção das cidades de pertencimento a uma mesma região, e isso levar a uma maior coesão regional.

O aumento significativo das interações entre os países sul-americanos através do uso da CSS teve reflexos nos processos de integração regional. Em escala muito menor e limitada no que tange a aspectos estruturais, a Rede Mercocidades ao criar o PCSSM está indo ao encontro do que eles entendem como “aprofundamento da integração regional”.

Isso porque, para além de capacitar os representantes das cidades-membro, o Programa faz com que instâncias, órgãos das prefeituras e intendências tenham um diálogo direto para elaborar e executar projetos que buscam aprimorar os conhecimentos sobre matérias relevantes para os cidadãos. Ou seja, há um aumento de interação e a partir dessas interações, as cidades formam percepções umas sobre as outras. Dado que antes da interação, levando-se em conta a baixa incidência internacional da maioria das cidades da América do Sul, a percepção era inexistente ou parca, a possibilidade de a visão que uma tem sobre a outra tende a ser positiva já que nenhum ator que se predispõe a cooperar faz isso objetivando ser enquadrado negativamente.

Além dessa visão que cada cidade terá sobre a outra, tem-se, também, a possibilidade de que as cidades vejam positivamente a ação engendrada pela Rede Mercocidades. Uma percepção positiva para com a Rede pode fazer com que as ações realizadas por ela, ainda que não estejam diretamente voltadas para a integração regional, como é o caso do PCSSM, fortaleçam, entre as cidades, a ideia de pertencimento a uma mesma região e identifiquem semelhanças entre si.

Ao fim e ao cabo, o PCSSM é um “processo empírico que leva a padrões de cooperação, integração, complementariedade e convergência dentro de um espaço geográfico internacional particular” (Hettne e Söderbaum, 2000, ps. 457-458). Isto é, o Programa é um instrumento de regionalização.

E como “regionalização implica no aumento de regionalidade” (2000, p. 458), o PCSSM, em tese, aumentará o nível de coesão regional. Como dito, as cidades, por si só, não têm a capacidade de levar a cabo o regionalismo, porém o incremento das interações internacionais entre os entes subnacionais, certamente teria reflexos na postura dos entes centrais quanto ao tema.

Salienta-se que o aumento ocorrerá “em tese”, pois, há alguns pontos que podem fazer com que o “aprofundamento” não seja tanto quanto se espera.

O primeiro ponto diz respeito à própria dimensão do Programa. Trata-se de uma ação que ainda não conseguiu chamar a atenção de muitas cidades. Em parte, por deficiência das cidades em ter agentes capazes de transacionar com representantes de outras cidades – a capacitação da Rede ajuda, mas não resolve -, também pela visão limitada dos gestores públicos municipais que buscam realizar projetos que tenham um impacto visível e imediato em vez daqueles de transmissão e difusão de conhecimento, porém, talvez o que não tenha chamado tanta atenção das cidades para participar tenha relação com o montante do recurso disponível. Mesmo para o que se propõe o Programa, 30 mil dólares – valor a partir da terceira edição – para dividir entre os três (ou mais) projetos ganhadores é bem pouco para o dispêndio que cada cidade terá.

O segundo ponto diz respeito a relação entre a Rede o Mercosul. É de se imaginar que, caso o Mercosul tivesse melhor incorporado as cidades em seu organograma ou, ao menos, em seus projetos, o PCSSM, ou algo semelhante, poderia por eles ter sido organizado, o que daria uma maior pujança no processo de coesão regional. Em vez disso o que ocorreu foram tentativas fracassadas de institucionalização (REMI e FCCR) e nenhum projeto de tamanho considerável foi realizado.

Devido ao regionalismo sul-americano ser um processo político, fundamentalmente, intergovernamental e não uma política permanente de Estado, a regionalidade, no Mercosul, teve pouco avanço após o início dos anos 2000. Desse modo, ainda que a Rede busque fortalecer a identidade e a integração regional, através de seus projetos e programas, a pouca receptividade do Mercosul e, por vezes, a quase paralisação, por discordâncias entre governos, torna esse caminho bem mais difícil.

Não surpreende, portanto, esse maior envolvimento da Rede com instituições internacionais. É um movimento para firmar-se como um ator internacional naquilo que afeta

ou pode afetar os habitantes das cidades. Observa-se um redirecionamento: do regional para o global.

O terceiro ponto, quanto à pouca eficiência do Programa como instrumento de regionalização, diz respeito aos temas principais dos editais. Claro que temas como resiliência, governança e desenvolvimento sustentável são de interesse das cidades sul-americanas e visam a melhora do bem-estar dos cidadãos de qualquer país do globo. Entretanto, vê-se um atrelamento a temas alavancados por entes externos a América do Sul, no caso, instituições financeiras, agências de cooperação, braços filantrópicos de corporações multinacionais e a ONU, através do PNUD.

Trata-se de um movimento lógico quando se pensa no Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. A Rede Mercocidades devido à permanente alta inadimplência de seus membros, não tem recursos suficientes para arcar com o PCSSM. Assim, ao incluir no Programa temáticas que tivessem o aval dos tradicionais doadores, o recurso seria mais fácil de ser garantido. A inclusão dos princípios da Eficácia da Ajuda é uma evidente demonstração, para os doadores, da adequação do Programa ao uso eficiente dos recursos como determinado pela OCDE.

Especialmente, no caso dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, para além da busca por recursos, o seu uso remete a participação da Rede na elaboração e a importância que as cidades tiveram no texto final.

No ponto, e respondendo a pergunta de pesquisa, a adesão às Agendas de Desenvolvimento da ONU e aos princípios da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento estão bem relacionados com os objetivos estratégicos da Rede, porém, ao se posicionar na arena global visando a obtenção de recursos, a Mercocidades fica suscetível aos condicionantes semelhantes àqueles vistos na Cooperação Norte – Sul tradicional que não aspiram a integração regional, muito menos o fortalecimento da identidade, mas sim, tem uma visão particular sobre desenvolvimento.

O redirecionamento para o âmbito global, não faz com que a Rede Mercocidades deixe de lado a sua missão de “potenciar a identidade e a integração regional para assegurar o desenvolvimento das cidades e o bem-estar na América do Sul”, porém, pelos pontos elencados acima, o nível de profundidade (regionalidade) poderá não ser tanto quanto poderia ser.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACHARYA, Amitav. **Regional Military-Security Cooperation in the Third World: A Conceptual Analysis of the Relevance and Limitations of ASEAN (Association of Southeast Asian Nations)**. Journal of Peace Research, vol. 29, no. 1, pp. 7-21, 1992.
- AGUIRRE, Iñaki. **Making sense of paradiplomacy? An intertextual enquiry about a concept in search of a definition**. Regional and Federal Studies, vol. 9, n. 1, 1999.
- ARAÚJO, Flávia L.; JUNQUEIRA, Cairo G. B.. **Internacionalização municipal e alternância político-partidária: uma análise da participação de São Paulo na Rede Mercocidades**. Brazilian Journal of International Relations, vol. 10, n. 1. 2021.
- ARAÚJO, Izabela Viana de. **A Governança Global e a Atuação das Redes Internacionais de Cidades**. Scientific Electronic Library Online, 2011.
- ARISTÓTELES. A Política. São Paulo. Martins Fontes, 2004.
- ARRIGHI, G.; ZHANG, L. **Beyond the Washington Consensus: a new Bandung?. In: FERNÁNDEZ-KELLY, P.; SHEFNER, J. (Eds.) Globalization and Beyond: New Examinations of Global Power and its Alternatives**, Penn State University Press, 2010.
- ASSUNÇÃO, M.; ESTEVES, P.. **South-South cooperation and the international development battlefield: between the oecd and the UN**. Third World Quarterly, vol. 35, n. 10, 2014.
- AXELROD, Robert e KEOHANE, Robert. **Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions**. World Politics, vol.38, n.1, p.226-254, 1985.
- AXELROD, Robert M. **The Evolution of Cooperation**. New York: Basic Books, Inc., Publishers, 1984.
- AYLLÓN, Bruno. **La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales**. Carta Internacional. Outubro, 2007.
- AYLLÓN, Bruno. **La Cooperación Sur-Sur y Triangular: ¿Subversión o Adaptación de la Cooperación Internacional?.** Quito. Editorial IAEN, 2013.
- AYLLÓN, Bruno. **O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução e as dimensões teóricas**. Revista de Economia & Relações Internacionais, São Paulo, Vol. 5, n. 8, 2006.
- AYLLÓN, Bruno; LEITE, Iara Costa. **La cooperación sur sur de Brasil - Instrumento de política exterior y/o manifestación de solidaridad internacional?.** Mural Internacional, vol. 1, n. 1. 2010.
- AYLLÓN, Bruno; OJEDA, Tahina; SURASKY, Javier. (Coords.). **Cooperación Sur-Sur - Regionalismos e Integración en América Latina**. Madrid. CATARATA, 2014.
- BACHE, Ian; FLINDERS, Matthew (Eds.). **Multi-level governance**. Oxford, Oxford University Press, 2004.

BENZI, Daniele; LO BRUTTO, Giuseppe. **La Cooperación Sur-Sur en América Latina a Principios del Siglo XXI (un enfoque menos indulgente)**. Coloquio. Facultad de Economía (BUAP), Puebla (México), 2011.

BERNARDO, Glaucia; MÈRCHER, Leonardo; SILVA, Evelise Z.. **Difusão Internacional de Modelos de Desenvolvimento na Rede de Mercocidades - Entre o Neoliberal e o Cooperativo**. Anais do SIMPORI 2017, 2017.

BESHARATI, Neissan; ESTEVES, Paulo. **Os BRICS, a Cooperação Sul-Sul e o Campo da Cooperação para o Desenvolvimento Internacional**. Contexto Internacional, vol. 37, n. 1, 2015.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. **Local y global - La gestion de las ciudades en la era de la información**. UNCHS, Nova Iorque, 1997.

BORJA, Jordi; VALDES, Teresa; POZO, Hernán; MORALES, Eduardo. **Descentralización del estado: movimiento social y gestión local**. Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1989.

BRADNL, Kamila S.. **O Fenômeno dos Atores Internacionais Emergentes e a Fragmentação Estatal - A Tendência Paradigmática pós-internacional e o protagonismo dos governos não-centrais**. Dissertação de Mestrado. Universidade de Santa Catarina, 2013.

BRESSAN, Regiane N.; LUCIANO, Bruno T.; MARIANO, Karina L. P.. **Liquid regionalism: A typology for regionalism in the américas**. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 64, n. 2, 2021.

BRESSAN, Regiane N.; MENEZES, Roberto G.; RIBEIRO, Alina. **Aos trancos e barrancos: o Mercosul na Política Externa Brasileira (2015-2021)**. Brazilian Journal of International Relations, vol. 10, n. 1, 2021.

CINTRA, Rodrigo; VIGEVANI, Tullio; WANDERLEY, Luiz E.. **Ação Internacional das Cidades no Contexto da Globalização**. Cadernos CEDEC, n. 80, 2006.

COMISSÃO EUROPEIA. **Acordo de Emenda à Quarta Convenção ACP-CE**. Bruxelas, 1995.

COMISSÃO EUROPEIA. **Cooperação Descentralizada. Objetivos e Métodos**. Bruxelas, 1992.

CORNAGO, Noé. **Diplomacy and paradiplomacy in the redefinition of international security: dimensions of conflict and co-operation**. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael. *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*. London: Frank Cass Publishers, 1999.

CORNAGO, Noé. **Diplomacy and paradiplomacy in the redefinition of international security: dimensions of conflict and co-operation**. In: ALDECOA, F.; KEATING, M. *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*. Londres e Portland: Frank Cass, 1999.

CORNAGO, Noé. **Exploring the global dimensions of paradiplomacy Functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in international affairs**. 2000. (Workshop)

CORNAGO, Noé. **On the normalization of sub-state diplomacy**. The Hague Journal of Diplomacy, vol. 5, 2010.

CORRADI, Rodrigo de S.; GOMES, Joséli F.. (Orgs.). **Paradiplomacia em Movimento - perspectivas em homenagem aos 20 anos de atuação de atuação da Rede Mercocidades**. Porto Alegre, Editora, UniRitter, 2015.

CÚPULA DO SUL. **Declaração de Havana**. Havana, 2000.

DALLARI, Pedro B. A.; MARCOVITCH, Jacques. (Orgs.). **Relações Internacionais de âmbito Subnacional: A Experiência de Estados e Municípios no Brasil**. São Paulo, IRI-USP, 2014.

DESSOTTI, Fabiana R.; MATTIOLI, Thiago. **Cooperação Descentralizada: O Caso do Programa URB-AL**. In: ALVES, Adilson. RECRUE - Revista de Ensaios dos Cursos de Relações Internacionais e Economia. Santo André e São Paulo. CUFSA e Porto de Ideias, 2010.

DOLOWITZ, D. P.; MARSH, D.. **Who Learns What from Whom? A Review of the Policy Transfer Literature**, Political Studies, vol. 44, n. 2, 1996.

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. **Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making**. Governance, vol. 13, n. 1, 2000.

DOMÍNGUEZ, Rafael. **En los pliegues de la historia: Cooperación Sur-Sur y procesos de integración en América Latina y el Caribe**. Estudos Internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas, vol. 4, n. 2. 2017.

DOMÍNGUEZ, Rafael; RODRÍGUEZ, Gustavo. (Orgs.) **Historia de la Cooperación Internacional desde una perspectiva Crítica**. Barranquilla, Col. Sello Editorial Uniautónoma, 2017b.

DUCHACEK, Ivo D.. **The International Dimension of Subnational Self-Government**. Publius: The Journal of Federalism, n. 14, 1984.

DUCHACEK, Ivo D.. **Toward a typology of new subnational governmental actors in international Relations**. Institute of Governmental Studies, Berkeley, 1987. (Working Paper)

DUCHACEK, Ivo D.. **Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations**. In: SOLDATOS, Panayotis; MICHELMANN, Hans (Eds.). Federalism and international relations: the role of subnational units. Oxford: Clarendon Press, 1990.

DUFFIELD, John S. **What are International Institutions?**. International Studies Review, vol. 9, n.1, 2007.

ECHART, E.; OJEDA, T. (Compl.) **La cooperación Sur - Sur en América Latina y el Caribe Balance de una Década (2008-2018)**. Buenos Aires, CLACSO, 2019.

ESTEVES, P.; GOMES, G.. **The BRICS effect: Impacts of south–south cooperation in the social field of international development cooperation**. IDS Bulletin, vol. 49, n. 3, 2018.

FALLETI, Tulia G.. **Decentralization and Subnational Politics in Latin America**. Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

FAWCETT, Louise. **Exploring Regional Domains: a Comparative history of regionalism**. International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-), Vol. 80, No. 3, pp. 429-446, 2004.

FILHO, Armando G. Y.. **Paradiplomacy and the diffusion of regional integration: An analysis of the mercocidades network**. Perspectives, VOL. 21, N. 2, 2013.

- FOX, Sean; MACLEOD, Allan. Localizing the SDGs in cities: reflections from an action research project in Bristol. UK: Urban Geography, 2021.
- FROIO, Liliana R.; MEDEIROS, Marcelo de A.; SADECK, Bruno. **Os governos subnacionais e o mercosul: um balanço dos 10 anos de funcionamento do FCCR**. Revista de Estudos Internacionais, vol. 8, n. 2, 2017.
- FRONZAGLIA, Mauricio et al. **Redes de cidades**. Federação Latino Americana de Cidades, Municípios e Associações, Mimeo, 2006.
- FRONZAGLIA, Mauricio et al. **Redes de Cidades**. Federação Latino-Americana de Cidades, Municípios e Associações, Mimeo, 2006.
- FUKUDA-PARR, Sakiko. **From the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals: shifts in purpose, concept, and politics of global goal setting for development**. Gender and Development, vol. 24, n. 1, 2016.
- GALÁN, Manuel; SANAHUJA, José. **El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos**. Madrid. CIDEAL, 1999.
- GOMES, Joséli F.. **A Contribuição da Paradiplomacia Municipal Sul-amaericana para a Integração Regional em Zonas de Fronteira - A Rede Mercocidades e a Integração Fronteiriça no Âmbito do Mercosul**. Monções - Revista de Relações Internacionais da UFGD, vol. 6, n. 12, 2017.
- GOMES, Joséli F.. **A contribuição da Rede Mercocidades para o desenvolvimento da integração fronteiriça junto ao MERCOSUL: o papel da paradiplomacia municipal sul-americana na concretização da integração regional em zonas de fronteira**. Revista Latino-Americana de Estudos em CULTura e Sociedade, vol. 2, 2016.
- GOMES, Joséli F.. **A Rede Mercocidades na integração sul-americana: a paradiplomacia no MERCOSUL e na UNASUL**. Revista InterAção. Vol. 8, n. 8, 2015.
- GREENSTEIN, Claire; MOSLEY, Layna. **When Talk isn't Cheap: Opportunitues and Challenges in Interview Research**. In: CURINI, Luigi; FRANESE; Robert. The SAGE Handbook of Research Methods in Political Science and International Relations. London: SAGE Publications Ltd, pp. 1167-1189, 2020.
- HAFTECK, P. **An introduction to decentralized cooperation: Definitions, origins and conceptual mapping**. Public Administration and Development, vol. 23, n. 4, 2003.
- HALL, Peter A. e TAYLOR, Rosemary C. R. **As Três Versões do Neo-Institucionalismo**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 58, 2003.
- HANNAH, J. A. New directions in foreign aid for the 1970's. American journal of agricultural economics, v. 52, n. 2, p. 302-307, May 1970.
- HELD, David *et al.* **Rethinking Globalization**. In: HELD, David and MCGREW, Anthony (eds.). The Global Transformations Reader – An Introduction to the Globalization Debate. Second edition, Polity Press, 2003.
- HETTNE, Björn. **El nuevo regionalismo y el retorno a lo político**. Comercio Exterior, Vol. 52, Núm. 11, Noviembre de 2012.
- HETTNE, Björn; SÖDERBAUM, Fredrik. **Theorising the Rise of Regioness**. New Political Economy, Vol. 5, Issue 3, pp. 457-472, 2000.

HUNTINGTON, Samuel P. **Transnational Organizations in World Politics**. World Politics, vol. 25, n. 3, 1973.

HURRELL, Andrew. **Regional Powers and the Global System from a Historical Perspective**. In: FIEMES, Daniel. (Ed.). *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*, 2016.

IGLESIAS, C.A. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

JUNQUEIRA, Cairo G. B.. **A Cooperação Subnacional no Mercosul: Os Casos das Mercocidades e do FCCR**. Brazilian Journal of International Relations, vol. 3, n. 1, 2014.

JUNQUEIRA, Cairo G. B.. **A Inserção Internacional dos Atores Subnacionais e os Processos de Integração Regional: Uma Análise da União Europeia e do Mercosul**. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

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

JUNQUEIRA, Cairo G. B.; MILANI, Livia P.. **“Regionalismo governamental” sul-americano: deficiências institucionais e dependência internacional**. Mundo e Desenvolvimento, vol. 2, n. 3, 2019.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. **Entre Interesses e Identidades, o que querem e o que são? A Atuação Internacional dos Governos Subnacionais Argentinos e Brasileiros no Mercosul (1995-2018)**. Tese de Doutorado. Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2019.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges; MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. **“Estagnação subnacional” no Mercosul? Uma análise institucional das Mercocidades e do FCCR**. Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v. 6, n. 12, 2017.

KATZENSTEIN, P. J.. **Regionalism in Comparative Perspective**. Arena Working Papers wp 96/1, uio, Faculty of Social Sciences, Arena Centre for European Studies, 1996.

KEOHANE, Robert O. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, Robert O. **Institutional Theory and the Realist Challenge after the Cold War**. In: BALDWIN, David A. *Neorealism and Neoliberalism: The contemporary debate*. Nova York: Columbia University Press, 1993.

KEOHANE, Robert O.; Joseph S. Nye. **Power and Interdependence: World Politics in Transition**. Boston: Little, Brown & Co, 1977.

KEOHANE, Robert O.; Joseph S. Nye. **Transnational Relations and World Politics: An Introduction**. International Organization, vol. 25, No. 3, pp. 329-349, 1971.

KEOHANE, Robert. **International Institutions: Two Approaches** (1988). In: DER DERIAN, James. *International Theory: Critical Investigations*. New York: Nova Iorque: New York University Press, 1995. Cap. 11, p.279-307.

KLEIN, M.; HARFORD, T. **The market for aid**. Washington: International Finance Corporation; World Bank, 2005.

KUZNETSOV, Alexander S.. **Theory and Practice of Paradiplomacy**. Abingdon e Nova Iorque, Routledge, 2014.

LEAVESLEY, AMELIA; OKE, Cathy; TRUNDLE, Alexei. **Cities and the SDGs: Realities and possibilities of local engagement in global frameworks**. *Ambio*, vol. 51, n. 6, 2022.
 LEITE, Iara Costa. **Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos**. *Observador On-line*, vol. 7, n. 3. 2012.

LIMA, Maria Regina Soares de; MILANI, Carlos R. S.; ECHART, Enara. (Edis.) **Cooperación Sur-Sur , política exterior y modelos de desarrollo en América Latina**. Buenos Aires, CLACSO, 2016.

LINDGREN-ALVES, José Augusto. **A Década das Conferências: 1990 – 1999**. 2. Ed. Brasília: FUNAG, 2018.

LIPSON, Charles. **International Cooperation in Economic and Security Affairs**. *World Politics*, Vol. 37, No.1, pp.1-23, 1984.

MALAMUD, Andres; SCHMITTER, Philippe C.. **La Experiencia de Integracion Europea y el Potencial de Integracion del Mercosur**. *Desarrollo Económico*, vol. 46, n. 181, 2006.

MANNING, Bayless. **The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals**. *Foreign Affairs*, vol. 55, n. 2, 1977.

MARIANO, Karina L. P.. **Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul**. São Paulo, Cultura Acadêmica, 2015.

MARKS, Gary.. **Structural Policy and Multilevel Governance in the EC**. In: CAFRUNY, Alan W.; ROSENTHAL, Glenda G.. (Eds.). *The State of the European Community (Volume 2)*. Harlow, Longman, 1993.

MATTIOLI, Thiago. **Percepções e Identidades Coletivas na Transferência e Difusão Internacional de Políticas Públicas - O Caso da Rede Mercocidades**. *Anais do SIMPORI 2017*. 2017.

MATTIOLI, Thiago; RODRIGUES, Gilberto M. A.. **Paradiplomacy, Security Policies and City Networks: the Case of the Mercocities Citizen Security Thematic Unit**. *Contexto Internacional*, vol. 39, n. 3, 2017.

MATTLI, Walter. **The logic of regional integration: Europe and beyond**. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

MENEZES, R. G.; MARIANO, K. L. P. **O Brasil e a trajetória recente da integração sul-americana 2008-2015: liderança, competição e novos rumos**. *Anais do 10º Encontro da ABCP*, Belo Horizonte, MG, 2016.

MERCADO COMUM DO SUL. Todos os documentos disponíveis em <https://documentos.mercosur.int>

Mercocidades. **Informe da Secretaria Executiva e da Secretaria Técnica Permanente de**

MILANI, Carlos R. S.. **Aprendendo com a história: Críticas à experiência da cooperação norte-sul e atuais desafios à cooperação sul-sul**. *Cadernos CRH*, vol. 25, n. 65, 2012.

MILANI, Carlos R. S.; RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. **International Relations and the Paradiplomacy of Brazilian Cities: Crafting the Concept of Local International Management**. *Brazilian Administration Review*, vol. 8, n. 1, 2011.

OBSERVATÓRIO DE COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA. Documentos disponíveis em <https://www.observ-ocd.org/>

ODDONE, Nahuel. **La Red de Mercociudades - Globalización, Integración Regional y Desarrollo Local**. Colección Política y Derecho “PO-DER”, n. 11. Valencia, Instituto de Iberoamérica y el Mediterráneo (IBM), Universidad Politécnica de Valencia (UPV), Valencia, 2008.

ODDONE, Nahuel; PERROTTA, Daniela. **Cooperación Sur-Sur en el MERCOSUR: piano piano si va lontano**. In: ROSA, Jesús Rivera dela; MARTÍNEZ, Citlali Ayala. (compl.). De la Diversidad a la Consonancia: La Cooperación Sur-Sur latino-americana. México DF, Mora/CEDES- BUAP, 2012.

OLIVEIRA, Anne Felipe C.; PESSOA, Luan O.; SANTOS, Catharino P.. **Agendas Conectadas – A Aderência da Mercocidades aos ODS para Aprofundar a Integração Regional**. In: JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges; BRESSAN, Regiane Nitsch. (Orgs.) El Regionalismo contemporâneo em perspectiva. Revista Pensamiento Próprio, Buenos Aires, vol. 28, enero-julio 2023.

OLIVEIRA, Osmany P. de.; FARIA, Carlos A. P. de. **Policy Transfer, Diffusion and Circulation: Research traditions and the state of the discipline in Brazil**. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, vol. 36, n. 1, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Informe del Secretario General sobre el Estado de la cooperación Sur-Sur (A-66-229)**. Nova Iorque, 2011.

PAIKIN, D. **Integración Regional y nuevos pactos federales - el rol de los gobiernos subnacionales en el MERCOSUR**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2010.

Paikin, D., Perrotta, D. y Porcelli, E.. **Pensamiento latinoamericano para la integración. Crítica y Emancipación**. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, vol. 8, n. 5, 2016.

Parnell, S., D. Simon, and C. Vogel. **Global environmental change: Conceptualising the growing challenge for cities in poor countries**. Area, vol. 39, n. 3, 2007.

PESSOA, Luan O.; SANTOS, Catharino P.. **Os tratamentos dados pela mercocidades e pela zicosul aos temas de desenvolvimento sustentável e social**. In: Trabajos de Investigación en Paradiplomacia, ano 12, n. 1, 2023.

PINTO, Fabiana R. D.. **Cooperação descentralizada: uma inovação nas políticas públicas de desenvolvimento local**. 5º Colloque del’IFBAE. Grenoble, 2009.

PINTO, Fabiana R. D.. Rede Mercocidades na Cooperação Descentralizada - Limites e Potencialidades. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2011.

PLONSKI, G.A. **A administração de projetos ligada à cooperação técnica internacional: visão de conjunto**. In: MARKOVITCH, J. (Org.). Cooperação técnica internacional: estratégia e gestão. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, p. 367-384, 1994.

PNUD. **Roteiro para a Localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - Implementação e Acompanhamento no nível subnacional**. 2016.

PRADO, Débora F. B.. **A Atuação Internacional dos Governos Locais via Rede - O Caso da Mercocidades e do Programa URD-AL Rede 10**. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas, 2009.

PRADO, J.; RODRÍGUEZ, P. **Cooperación Sur-Sur como promotora de integración latino-americana**. In: SUÁREZ, Pedro M. R.. Tendencias hacia la regionalización mundial en el ámbito del siglo XXI: América, Asia, África, Europa, Eurasia y Medio Oriente. Puebla, UPAEP, 2013.

REDE MERCOCIDADES. **Atas, Declarações, Informes, Resoluções e outros documentos oficiais.** Disponíveis em: www.mercocidades.org

REDE MERCOCIDADES. **15 Años de Mercociudades.** Montevideo, 2010.

REI, Fernando; SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla. **A Rio+20 e o quadro institucional pelo desenvolvimento sustentável: o papel dos governos subnacionais na governança ambiental global.** Revista de Direito Internacional, Brasília, vol. 9, n. 3, 2012.

RODRIGUES, Gilberto M. A.. **Paradiplomacia – Cidades e Estados na Cena Global.** São Paulo, Desatino, 2021.

ROSENAU, James N.. **Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial.** In: Rosenau, James N. e Czempiel, Ernst-Otto. Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. Brasília e São Paulo, Editora da UNB e Imprensa Oficial do Estado, 2000.

RUIZ, José Briceño. **Las Teorías de la Integración Regional: más allá del eurocentrismo.** Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia: Centro de Pensamiento Global, 2018.

RUIZ, José Briceño; VÁZQUEZ, Mariana. **O MERCOSUL na época de Lula e Kirchner – um balanço seis anos depois.** Nueva Sociedad, 2009.

SALOMÓN, M. **Em que Medidade é Possível Integrar a Cooperação Descentralizada na Dimensão Sul-Sul da Política Externa Brasileira?.** Mural Internacional, Vol. III, N. 2, 2012.

SALOMÓN, M. **Paradiplomacy in Developing World: the case of Brazil.** In: AMEN, M. et al. (orgs.). Cities and Global Governance. New Sites for International Relations. Londres, Ashgate, 2011, p. 45-68.

SANAHUJA, José. **¿Más y mejor ayuda?: Los Objetivos del Milenio , la Declaración de París y las tendencias en la cooperación.** In: MESA, Manuela. (Coord.). Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales, Anuario 2007-2008. Madrid, CEIPAZ, 2008.

SANAHUJA, José. **Crisis de globalización y hegemonía en cuestión: un escenario de cambio estructural para Cuba y Latinoamérica y el Caribe.** Pensamiento próprio, vol. 22, n. 45, 2016.

SANAHUJA, José. **Desenvolvimento global ea ascensão de potências emergentes: a política de cooperação da UE, entre alojamento e mudança.** In: LUCIANO, Bruno Theodoro. (Org.). União Europeia, Brasil e os desafios da Agenda do Desenvolvimento Sustentável. Rio de Janeiro. Konrad Adenauer Stiftung, 2016.

SANAHUJA, José. **La crisis de la integración y el regionalismo em América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa.** In: MESA, Manuela. (Coord.). Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional, Anuario 2018-2019. Madrid, CEIPAZ, 2019.

SANAHUJA, José. **Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR.** In: SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; RAMANZINI JR., Haroldo. (Coords.). El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012. Buenos Aires. CRIES, 2012.

SASSEN, Saskia. **The Global City: Introducing a Concept.** Brown Journal of World Affairs, Vol. XI, No. 2, 2005.

SASSEN, Saskia. **The Global City: Introduction Concept**. The Brown Journal of World Affairs, vol. 11, n. 2, 2005.

SASSEN, Saskia. **Whose city is it? Globalization and the formation of new claims**. Public Culture, vol. 8, n. 2, 1996.

SCHIAVON, Jorge A.. **Comparative Paradiplomacy**. Abingdon e Nova Iorque, Routledge, 2019.

SECRETARIA-GERAL IBERO-AMERICANA. **II Relatório da Cooperação Sul – Sul na Ibero-América**. Estudos SEGIB número 3, 2008.

SEVERINO, J.-M.; RAY, O. The end of ODA: death and birth of a global public policy. Washington: Center for Global Development, Mar. 2009. (Working Paper, n. 167). Disponível em: <www.cgdev.org>.

SOGGE, David. **Sistema de ayuda extranjera: ¿Régimen o Vehículo Hegemónico?**. Relaciones Internacionales GERI – UAM, n. 12, 2009.

SOLDATOS, Panayotis. **An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors**. In: MICHELMANN, Hans J; SOLDATOS, Panayotis. (Eds.). Federalism and International Relations. Oxford, Oxford University Press, 1990.

SOUZA, André de Mello e (Org.). **Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**. Brasília, IPEA, 2014.

TAVARES, Rodrigo. **Paradiplomacy - Cities and States as Global Players**. Nova Iorque, Oxford University Press, 2016.

TOKATLIAN, J.G.. **Una mirada desde América Latina**. In: PAZ, G., ROETT, R. (Eds.), La presencia de China en el hemisferio occidental. Consecuencias para América Latina y Estados Unidos, Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2009.

VIGEVANI, Tullo et al. (Orgs.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora UNESP; Bauru: EDUSC, 2004.

VIGEVANI, Tullo. **História da integração latino-americana: Mercosul e questões subnacionais**. WANDERLEY, Luiz Eduardo; VIGEVANI, Tullo (orgs.). Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da Unesp; Fapesp, 2005.

WENDT, Alexander. **A Anarquia é o que os Estados fazem dela: A Construção Social da Política de Poder**. Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, v.2, n.3, p.420-473, 2013.

WENDT, Alexander. **Identity and Structural Change in International Politics**. In: KRATOCHWIL, Friedrich; LAPID, Yosef. (Eds.). The Return of Culture and Identity in IR Theory. Lynne Rienner Publishers, 1996.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

WENDT, Alexander. **The agent-structure problem in international relations theory**. International organization, vol. 41, n. 3, 1987.

7 ANEXO

7.1 Entrevista com Gilberto Rodrigues

Catharino: Eu queria saber se você tem algum histórico com a Rede, primeiramente, porque eu vi que o senhor em 2014 participou de uma reunião da Unidade Temática de Educação, mas eu tinha a impressão de que o senhor tinha alguma outra coisa, algum outro envolvimento de algum curso com a Rede

Gilberto: Com a Rede Mercocidades eu tive, eu participei de uma reunião da unidade temática de educação quando esta unidade temática estava sob a coordenação de Guarulhos. Neste momento foi quando eu participei dessa reunião e tive conversas e inclusive também conversei com os representantes das cidades que estavam ali pra trocarmos impressões, isso faz um tempinho, faz uns anos. E depois o meu interesse ele é normalmente interesse acadêmico, de pesquisa. Então eu também junto com o ex-orientando meu de doutorado nós fizemos uma pesquisa sobre a Unidade Temática de Segurança Cidadã e publicamos um artigo pela revista Contexto Internacional sobre isso. Mas, digamos que o meu contato com a Mercocidades é esse.

C: Meu objeto de pesquisa na verdade é o Programa de Cooperação Sul - Sul né? Porque eu acho que ele tem uns aspectos interessantes. Ele utiliza-se da Cooperação Sul – Sul, é um tipo de paradiplomacia e está dentro de uma plataforma de integração regional que é a Rede Mercocidades. Queria falar um pouco primeiro sobre - não sei se o senhor também ver assim - o movimento da Rede em relação às políticas globais de desenvolvimento. Ao longo acho que dos seus vinte anos ela sempre teve contato com outros entes internacionais tanto de desenvolvimento como também de outras redes de cidades mundo afora. Porém, o objetivo principal da rede sempre foi destacado, assim de longe, essa institucionalização das cidades dentro do MERCOSUL. Eles tentaram por duas vezes, conseguiram movimentos interessantes primeiro a REMI e depois o FCCR, porém eu acho que eles não conseguiram atingir de fato uma posição na qual eles gostariam de ter, uma posição de voz. E aí eu vejo que de 2015 pra cá que foi quando começou essa conversa do Programa e também meio que a gente estava, talvez, tinha atingido já o pico já estava descendo sobre a Cooperação Sul – Sul teve mais uma volta pra essas políticas internacionais. Então você vê muito nos informes da Rede, sobre a Nova

Agenda Urbana, sobre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Você acha que ou ocorreu de fato meio uma coisa talvez tenha levado a outra, ou seja, o fato de não conseguir lograr como um ator de fato na integração regional resolveu se botar como um ator global, a Rede resolveu buscar agendas globais pra ter essa posição como ator global ou foi meio que o ambiente, contexto internacional de desenvolvimento que fez com que ela por exemplo aderisse a essas políticas globais?

G: Então, você está me fazendo uma pergunta que cuja resposta me permite responder de forma binária ou sim ou não. E o que eu quero te colocar é que eu acho que tem diversos fatores, é multifatorial. Então, eu vou destacar pra você como é que eu vejo. Em 2016 houve a reunião do Habitat, em Quito. Eu até participei junto com a Prefeitura de São Paulo. Nós fizemos um, houve um acordo da Prefeitura de São Paulo aqui com a UFABC, eu coordenei um trabalho, nós apresentamos um trabalho pra Prefeitura de São Paulo para essa reunião de Quito. Só que isso acabou não tendo desdobramentos porque o Haddad perdeu a reeleição. Tivesse ocorrido a eleição do Haddad isso teria tido uma consequência, não houve. Eu me envolvi com esse tema até pessoalmente, mas com o nosso grupo aqui de pesquisadores, E o que pra mim ficou bastante evidente é que a agenda Nova Agenda Urbana, ela como plataforma global, passou a ser um desafio interessante para o as redes regionais assumirem pra si também. Em paralelo, nós já tínhamos, em 2015, os novos ODS. A Agenda 2030 é uma plataforma que diz respeito muito aos municípios, como você sabe dados do PNUD mostram que 60% dos ODS são implementados pelos municípios. Então, a gente tem o nível de implementação dos ODS depende mais de 50%, tamo falando de 60% da ação direta dos municípios e é uma plataforma global, é a principal plataforma de políticas públicas das Nações Unidas. Então esses dois fatores, esses dois movimentos globais eles tiveram, eu diria, o poder de atração. Eles tiveram o poder de atração das cidades e das redes. E no caso da Mercocidades, pensando em termos de América Latina, em paralelo, nós tivemos um decréscimo da ênfase na integração regional a partir de 2016. Com enfim, com tudo que ocorreu, as mudanças de governo na Argentina, no Brasil e houve um desmonte progressivo do próprio Mercosul. O FCCR foi uma das instituições que deixou de ter relevância, mas não houve uma especificidade em relação ao FCCR, ele fez parte de todo esse movimento de declínio da integração regional da América do Sul. Então você tem por um lado um declínio da integração regional e por outro lado você tem uma subida, uma melhora das políticas globais enquanto polos de atração. Então me parece olhando o movimento da Mercocidades, eu acho que é importante também destacar que o Mercocidades resistiu, foi um dos elementos de resistência para permanência do Mercosul. Eu até já escrevi sobre isso em

algumas oportunidades de que graças aos governos subnacionais, principalmente, a Rede Mercocidades, o ideal da integração ele se manteve mesmo que os governos centrais tenham deixado o percurso de lado. Quando o Macri, na Argentina, depois o Temer, depois o Bolsonaro, no Brasil, vem a pandemia, também, como um elemento desagregador, a Mercocidades, digamos, a Rede manteve a questão da integração bem relativamente viva enquanto projeto. Mas, eu acho que quando analisamos o FCCR como um órgão a parte, a gente tem aí alguns elementos e você deve conhecer o Cairo Junqueira, professor da Federal de Sergipe, o Cairo fez um doutorado. A tese dele foi sobre isso, eu fui da banca dele, de doutorado. E onde ele analisa uma certa decepção dos atores brasileiros, argentinos em relação ao FCCR. A expectativa que se tinha e o que não se cumpriu, não foi entregue por uma série de razões. Mas o Cairo, inclusive, seria a pessoa mais indicada pra falar sobre o FCCR especificamente. Porque ele entrevistou os atores e tal ele tem isso mais presente. Mas, eu creio que essa agenda mais global que a Mercocidades começa a lidar tem essas variáveis aí que levaram, a partir de 2015/2016, levaram a Mercocidades a se voltar tanto pra agenda urbana, que passa a ser uma questão mais atrativa, como também pra os ODS, e também não podemos esquecer que a União Europeia que era uma apoiadora do processo de integração, a gente teve o projeto Urbal, foi um projeto importante, esse projeto termina também deixa de ter apoio direto da União Europeia pra integração regional. Então, são um conjunto de fatores que não favoreceram esse formato da Mercocidades com FCCR, enfim, que de certa maneira reproduzia o que foi, o que é a União Europeia com o comitê de regiões lá e tudo isso. Mas, eu responderia, inicialmente, assim.

C: Sobre ainda os ODS, seria, por exemplo, eu acho que o senhor tem um termo no seu livro que é o “glocalização”, seria, por exemplo, a ONU, os desenvolvedores, os stakeholders. Aliás, a própria concepção dos ODS já contou com a participação da CGLU. Já tinham uma amplidão de atores lá, mas seria já essas políticas globais percebendo a capacidade do agente local de fazer pôr em prática os objetivos, as metas, enfim, você pode falar um pouco, também, sobre esse seu termo, glocalização.

G: Acho que é importante como como são termos parecidos, né? A glocalização que seria a globalização em nível local. E os ODS utilizam a expressão “localização dos ODS”. Que está dentro da gramática do PNUD. Só pra começar falando um pouco da localização dos ODS e a gente fala depois da glocalização. A localização dos ODS é um processo muito interessante porque muitas cidades já têm alguns dos ODS muito desenvolvidos, mas elas não tem

consciência disso. Elas não têm essa informação. E é exatamente quando há o cruzamento entre a avaliação do PNUD ou de agentes da ONU que vão fazer avaliação daquela cidade em relação as ODS que muitas vezes a cidade se dá conta de que ela tem aqueles, alguns daqueles ODS, desenvolvidos. Eu me deparei em uma pesquisa que eu fiz com uma situação no caso brasileiro em que muitas cidades não têm ponto focal para os ODS e isso é um problema, porque como é que você vai implementar os ODS sem ter um ponto focal local? E principalmente pras cidades médias e pra cidades pequenas. Porque pra cidades grandes geralmente tem. O ponto focal. Mas cidades grandes são poucas. Estamos falando das capitais e de algumas cidades não capitais que tem mais de 500 mil habitantes. O grande número de cidades no Brasil é de cidades médias e de cidades pequenas. Então a maior parte delas não tem essa pessoa, essa figura que seria o ponto focal. E isso faz com que muitas cidades desperdicem uma capacidade que aí eu chamo de uma capacidade paradiplomática, de interceder, de dialogar com os organismos internacionais porque se você tem uma capacidade de localização clara dos seus ODS você transforma isso em capital pra obtenção de recursos, de empréstimos internacionais, de cooperação técnica. Porque as agências internacionais trabalham com diagnóstico. Se você não tem um bom diagnóstico local, você não tem como solicitar um empréstimo, solicitar uma cooperação técnica. Então há uma perda significativa nesse sentido. Falando um pouco da glocalização, que é a globalização em nível local. O próprio, e fazendo uma ponte com a questão aí que acabamos de falar do processo dos ODS. Muitas cidades começam a despertar para a temática global a partir de uma demanda externa, a partir de uma demanda da própria ONU ou do Governo Federal que também precisava apresentar pra ONU o relatório dos ODS. E aí muitos municípios eram consultados ou então eram cobrados pra saber se tinham esse trabalho de localização e de implementação dos ODS. E aí, o que eu acho muito interessante de todo esse processo, é a situação de que muitos municípios passam a ter um diálogo direto com as organizações internacionais. Sem mediação do governo federal e muito menos do governo estadual. Então, a agenda global ela passa a ser dialogada e implementada diretamente pelos agentes públicos internacionais do Sistema ONU com isso vale tanto para o Habitat, quanto vale para o PNUD no caso dos ODS. Mas, nós podemos falar de muitas outras situações de agências da ONU como por exemplo o ACNUR. Eu tenho bastante contato, tenho bastante experiência com o Alto Comissariado para Refugiados, e hoje o ACNUR dialoga diretamente com as cidades, não há mediação nenhuma do Governo Federal. Não é que o governo federal não sabe, não é que ele está sendo deixado pra trás, nada disso. Mas é que os próprios documentos das organizações internacionais já preveem que as organizações internacionais vão ter esse diálogo direto. Não há nenhuma restrição legal. Não há nenhuma restrição política.

Você pode pensar: Mas e a China e a Turquia? Aí nós estamos falando de situações onde a mediação, sim, será necessária por uma imposição do governo central, mas aí não são países democráticos. Numa situação de países democráticos as organizações internacionais elas podem fazer o contato direto e elas fazem com os poderes locais, sejam cidades, sejam estados. E o governo federal ou o governo central fica sabendo, talvez não fique sabendo de tudo mas monitora muitas vezes. Essa informação ela não é uma informação escondida, ela não é uma informação velada. A gente está falando da esfera pública. Agora, em países onde há restrições como a China e a Turquia. A China é muito mais e a Turquia menos. Até porque na Turquia também tem uma situação interessante. Na Turquia existe um regime autocrático, o regime do Erdogan, mas as cidades têm eleições e a oposição governa nas cidades. Então a oposição também usa as cidades com plataformas de oposição ao governo central e aí entra o diálogo com o externo governo exterior. Então existe um movimento paradiplomático no campo político. Isso por parte de cidades, principalmente Istambul, cidades maiores da Turquia. Eu normalmente gosto de usar uma tipologia que o Michael Keating que é um autor escocês, ele usava uma tipologia que eu acho que já está relativamente superada nesse tripé que ele na época desenvolveu, que é o tripé política, economia, cultura. Então, assim, dentro do que Michael Keating desenvolveu nos anos 90, a paradiplomacia pode ser de natureza política, ela pode ser natureza econômica, ela pode ser natureza cultural, pode ser a soma dessas naturezas. Mas, normalmente, quando a gente analisa os casos concretos a gente vê que tem sempre prevalência mais de um, embora a econômica sempre esteja de certa maneira presente e transversal. Hoje eu diria que tem um quarto pé que é a área ambiental. Porque a área ambiental hoje ela se destacou, né? O combate ao câmbio climático. Tudo isso eu diria que é o quarto pé aí dessa tipologia. Mas quer dizer, voltando a questão da glocalização, a própria agenda multilateral ela acaba a partir dos anos 2000 favorecendo esses contatos diretos entre o poder local e organizações internacionais sem mediação do governo central. O governo central ele inicialmente, em alguns casos as chancelarias ficaram incomodadas com isso e viram nisso uma ameaça, mas aos poucos houve um processo de acomodação. Então, você veja, quais são as constituições da América Latina que preveem que os poderes locais podem ter relações internacionais? Basicamente, nós não temos nenhuma que fale sobre municípios. Nós temos apenas a Constituição argentina que foi alterada num contexto muito particular em 1994 para possibilitar que as províncias argentinas pudessem fazer convênios internacionais. Mas, de lá para cá isso aumentou muito. E, não obstante, não houve mudança constitucional e, também, não houve entraves por parte dos judiciários na América Latina para que isso ocorresse. Porque houve um fenômeno de acomodação. A gente chama isso de prática internacional. A prática

internacional se iniciou se impôs nesse cenário em que o estado central não estava perdendo. Ele não estava perdendo as suas prerrogativas e estava agregando valor para o país que municípios, que estados, que províncias pudessem ter essas relações internacionais. Então, para a gente voltar ao seu tema que é a Rede Mercocidades, as redes, elas operam, elas operaram, e Mercocidades também, nesse cenário em que a agenda global entrou na agenda doméstica. Existe na literatura norte-americana alguns autores e, senão estou aqui equivocado, acho que foi o Joseph Nye e o Robert Keohane que utilizaram a expressão política interméstica, mistura o doméstico com internacional. Isso para analisar a situação do México com o Canadá e Estados Unidos na questão de fronteira, na questão de migração, de comércio. A gente tem hoje uma agenda que ela é muito difusa, muito difícil se dizer, essa aqui é a agenda doméstica, essa aqui é agenda internacional. Se nós falarmos sobre agenda, a nova agenda urbana é uma agenda misturada, a do ODS é uma agenda misturada. Então, as redes estão operando nessa nova realidade. Onde houve um o recrudescimento do regionalismo, não foi só com a gente, a União Europeia também recrudescceu, houve o Brexit foi um sinal de recrudescimento do regionalismo europeu, mas não só isso, quer dizer, a ascensão das ultradireitas na Europa, também as outras direitas são anti-integração. Elas são anticomunitária. Elas são a favor de um nacionalismo. A volta ao nacionalismo. E qual o espaço onde isso se manifesta de maneira mais forte, no multilateralismo, a agenda global. Então, a meu ver a glocalização que é algo que surge, principalmente a partir do vetor meio ambiental. Com as conferências da ONU sobre meio ambiente, sobre agenda temática de desenvolvimento sustentável, ela ganha uma força que vai além desse sistema meio ambiental, exatamente porque a agenda global e ela passa a ter uma ascendência muito grande na nas agendas domésticas.

C: O senhor já escreveu sobre, obviamente, Cooperação Descentralizada eu não sei se você deu uma lida sobre o Programa, mas ele tem, assim, uma base de princípios, e aí fique à vontade para falar um sobre. Eles elencam alguns princípios, mas eu acho que o que interessa mais aqui é sobre o terceiro eixo que seria os princípios que eles dizem ser da cooperação descentralizada. Eles falam que são cinco: enraizamento territorial dos atores, horizontalidade, reciprocidade que serviria para [alcançar] interesses e benefícios mútuos, multidirecionalidade e surgimento de novos instrumentos. Então as cidades elas teriam que na proposição dos seus projetos para serem financiados além dos outros dois eixos [da Cooperação Sul-Sul e da Eficácia da Ajuda], também está de acordo com essa Cooperação Descentralizada sobre esses princípios. Pelo que eu vi, e do histórico da Cooperação Descentralizada que nasceu lá com aquele acordo feito pela Comissão Europeia com a África, Caribe, o nome agora não [me recordo], não há uma não há

lista assim evidente de princípios. Parece-me que o próprio Programa trouxe esses princípios. Então, se o senhor puder falar um pouco sobre eles sobre os princípios da Cooperação Descentralizada e ligando a isso também, não sei se é possível você falar, mas, a horizontalidade entre cidades com óbvias discrepâncias aqui na América do Sul. Como lidar com isso. Não vai ser a mesma coisa de uma Cooperação Norte - Sul, a mesma coisa de uma cidade europeia com uma cidade sul-americana, não dá para dizer isso, mas há uma certa dificuldade para aplicar certo a eficácia nos projetos eu vejo a depender do quão discrepante sejam as cidades que resolvam, obviamente, acordarem um projeto para propor.

G: Existe toda uma literatura sobre Cooperação Descentralizada e eu, muitas vezes, eu uso essa expressão paradiplomacia e cooperação descentralizada para me referir ao mesmo fenômeno. Embora sejam fenômenos diferentes no sentido de que a Cooperação Descentralizada pressupõe uma certa harmonia entre o governo central e governos subnacionais. Eu chamo de governos subnacionais mas você usa a expressão que você preferir, eu sei que a literatura também tem restrições a isso. Unidades descentralizadas, enfim. Aí tem uma terminologia vasta. Então, quando nós estamos falando de cooperação Descentralizada, normalmente, a gente está falando de uma certa moldura que está acordada entre governos centrais e governos subnacionais. Quando a gente fala de cooperação em nível de Mercocidades nós estamos falando de uma rede que está operando entre, normalmente, entre atores da mesma natureza. Então aí nós estamos falando de cooperação city-to-city. Cidade com cidade. Pode haver cidades com província com o estado? Pode. O estado do Rio de Janeiro, por exemplo, tem um acordo com a cidade de Medellín, na Colômbia, na área de segurança cidadã. É possível. A geometria é variável dos acordos. Mas, pensando em Mercocidades, o grande nicho de atuação da Mercocidades são as próprias cidades com outras. Entre si. O tema da horizontalidade me parece que é um tema muito caro para uma ideia de igualdade entre as cidades. Ainda que a gente saiba que existem discrepâncias como você bem destacou. Uma coisa é Belo Horizonte, não vou nem falar de São Paulo. São Paulo é uma cidade global de acordo com o critério lá que a Saskia Sassen criou e que existia uma lista de cidades globais em que São Paulo, Buenos Aires, México são cidades globais. O Rio de Janeiro mesmo não é uma cidade global nesse índice. Então, realmente precisa ter uma capacidade grande para ser uma cidade global. Mas existem cidades que não são globais, mas que são grandes. Praticamente, todas as nossas cidades capitais são, por exemplo, Porto Alegre, né? Que é uma cidade muito ativa na Mercocidades historicamente. Não dá para comparar com as outras cidades do Rio Grande do Sul que participam da Mercocidades ou de outras de outros países que compõe a rede. Entretanto, fugiria de uma diretriz do próprio ideal

da integração que não houvesse a horizontalidade. Estou falando, assim, em termos mais conceituais, e o tema da reciprocidade, é um princípio muito importante do direito internacional e das relações internacionais. Ela não é aplicada em casos muito excepcionais por países que são as vezes muito fracos, que são muito frágeis e que não tem como aplicar reciprocidade em relação a países mais fortes, os qual, muitas vezes, são fontes de cooperação para esses países. Mas, quando a gente fala da relação sul - sul é preciso deixar muito claro, eu acho que eu faria, eu sublinharia esses dois princípios que eu acho que eu posso te contribuir mais aí com a tua pesquisa pelo que eu conheço que é a horizontalidade no sentido da da igualdade e a reciprocidade também tem uma relação com a igualdade, quer dizer, não dá para você adotar uma cooperação onde só haja uma via, tem que ter tem que ser uma via de mão dupla. Eu diria dessa forma. Agora, existe também o esforço de que a Mercocidades, eu acho que o que a Mercocidades tem feito, isso é meritório, de criar a sua própria, o seu próprio acúmulo de normas, de princípios, de diretrizes. E qual que é a vantagem que isso traz do ponto de vista da atração de investimentos, por exemplo, de atração, de apoio internacional? É a segurança. Quando você tem princípios, quando você tem diretrizes você cria um, digamos assim, um aparato que a gente chama de segurança jurídica. Embora, em alguns casos esses princípios não sejam obrigatórios. Que não sejam determinantes. Mas ele cria uma aparência de segurança jurídica que favorece o relacionamento com outras, com outros blocos inclusive.

7.2 Entrevista com Rodrigo Perpétuo

Rodrigo: Meu envolvimento com a rede começa em 2005 quando eu entrei na prefeitura de Belo Horizonte. Eu fiquei na prefeitura por dez anos aí em 2015, e nesse meio tempo, eu articulei a participação da prefeitura na rede como um todo. Unidades temáticas e até, se eu não me engano, 2011, a coordenação da rede, a presidência da rede. Como também os projetos que que a rede empenhava. Então, o Programa de Cooperação Sul - Sul está nesse lado dos projetos de cooperação que a rede implementa, alguns projetos nesse sentido. E ele vem, *pari passo*, com a participação de Montevideu como uma antena do Observatório de Cooperação Descentralizada União Europeia América Latina. Esse Observatório é fruto de um projeto também financiado pela União Europeia, quando o projeto termina a prefeitura de Barcelona continua financiando. Aí tem um período em que esse financiamento ficou muito pequeno o

observatório ficou quase inativo. Então, o Programa vem exatamente para suprir essa inatividade do observatório. Trabalhar com formação de quadros para atuar na cooperação Sul – Sul, especialmente, no âmbito da América do Sul e fomentar projetos sob o guarda-chuva da rede Mercocidades.

Catharino: O observatório, eu tiro umas duas páginas, para falar sobre ele. Eu queria saber um pouco da importância dele assim para o desenvolvimento da Rede, assim, já que você teve esse envolvimento com eles. Porque, aparenta que muito desse desenvolvimento de pessoal, assim, nessas capacitações deriva dessa cooperação do Observatório com a Rede.

R: É o observatório, ele tem três produtos importantes durante os primeiros anos de funcionamento dele enquanto projeto. Ele [tem] publicações então ele era uma boa fonte de bibliografia. Além do Anuário de Cooperação Descentralizada União Europeia América Latina, ele publicava guias muito instrumentais, muito úteis para quem operava as políticas locais de relações internacionais. Então, essas publicações, por um lado, seminários de formação presenciais, então, sempre todo ano tinha uma conferência do Observatório e era um espaço muito rico para pegar tendências com nomes de expressão tanto da academia como os *practitioners* da área tanto da União Europeia como da América Latina. Então, essas conferências foram sempre muito importantes e eles, o Observatório sempre teve a formação online, a formação a distância. E era uma formação também que ajudava os operadores de Relações Internacionais, principalmente nos municípios a qualificarem o seu trabalho. Então, assim, de fato o Observatório foi responsável por formar muitas pessoas que operavam as Relações Internacionais das cidades brasileiras e da América do Sul nessa época. Tem muita gente mesmo aqui que já passou por esse tipo de formação, eu sou um deles.

C: Você fala de tendências. E aí, até partindo um pouco até pro Programa, a gente vê que o Programa ele tem três eixos de princípios. Derivam dessa influência do Observatório? Porque tem, obviamente, os princípios da Cooperação Descentralizada, Sul – Sul, e também estava em voga um pouco, à época, a Eficácia da Ajuda. Então, o Observatório, veio deles ou seria algo que foi mais orgânico dentro da Rede.

R: Eu acho que tem influências da própria Rede, quer dizer, posicionando cidades como um instrumento de fomento a projetos de cooperação do sul, né? Tem uma perspectiva também de autoafirmação da própria Rede Mercocidades, agora as influências externas vêm. Essa questão

da Eficácia da Ajuda é uma agenda da OCDE então a União Europeia naquele momento ela pega esses princípios da Eficácia da Ajuda de maneira muito vigorosa e ela coloca nas suas plataformas de cooperação tentando disseminá-los e colocá-los em prática. E aí a Rede acaba adotando esses princípios em função dessa relação que tem, também, com a União Europeia nesse caso. Então acho que são as duas coisas. Uma necessidade, uma vontade de protagonismo da Rede e de autoafirmação da Rede como uma organização que fomenta a cooperação na região e influências, especialmente, da União Europeia, nesse caso, por meio dos princípios da Eficácia da Ajuda.

C: Tem um ponto que, assim, eu vejo como desde o início da Rede o objetivo político principal seria institucionalizar a Rede dentro do MERCOSUL para que não fosse uma integração top-down. Ou seja, aqueles agentes políticos mais próximo ao cidadão também tivesse uma certa voz. Mas, ao decorrer, principalmente, eu acho que dos vinte primeiros anos, a gente teve movimento como exemplo o REMI e o FCCR, mas eles acabaram não tendo, assim, não atingiram aquilo que a Rede esperava atingir. E aí, você fala sobre posicionamento da Rede no cenário internacional global. Você vê que há algo ligando uma coisa a outra, ou seja, essa falta de incorporação ao MERCOSUL na integração regional com vários atores, não dando espaço, ou seja, o Mercosul não dando espaço para a Mercocidades, eles resolveram buscar uma outra alternativa, ou seja, posicionar-se globalmente e assim ter, buscar ter uma voz mais influente?

R: Eu acho que não. Assim, eu acho que esses espaços oficiais eles, na verdade, eles sempre foram uma agenda institucional política forte da Rede, a Rede isso pode-se dizer que ela foi muito bem-sucedida nessas articulações tanto na Reunião Especializada como no Fórum, mas ela foi muito mal-sucedida para operar esses espaços. E aí, tanto é que o Fórum de Cidades e Regiões, ele passa a existir porque a Reunião Especializada não cumpriu o seu papel. E aí, o fórum tem um momento assim de muita atividade quando da sua criação e depois também cai no ostracismo. Eu acredito que ele seja até um espaço vigente dentro da estrutura do Mercosul só não está atualmente ativo, e aí, a Rede tem as suas dificuldades. Porque o Fórum era operado pelos governos nacionais. Como são as presidências *pro tempore* que tem que chamar a reunião do Fórum, tem que dar agenda e seguimento a ele. Então, o Brasil julgava muito esse papel. Quando o Brasil tinha presidência *pro tempore*, você sentia sempre um ar revigorante nessas articulações. Depois, o Brasil foi se afastando também dessa agenda de integração regional e isso tudo foi contribuindo para que esse espaço particular fosse assim enfraquecendo. E aí, acho que essa é uma questão que a Rede poderia retomar como bandeira. Como reativar esse espaço,

fazê-lo nesse momento em que existe uma novidade, um respiro para a integração regional, como que a rede poderia julgar esse papel. Ela sempre foi ruim nisso. Acho que não foi boa em articular e foi ruim porque é difícil mesmo na hora de operar esses espaços. E no caso do Programa, ele tem um cunho mais no sentido programático da Rede. Muitos perguntavam qual é a agenda da Rede do ponto de vista da agenda de trabalho. Então, você tem um calendário muito intenso de reuniões das unidades temáticas, mas essas reuniões nem sempre estão vinculadas a projetos concretos embora elas tenham a sua importância elas se servem para colocar a rede em movimento. Mas, se você analisa as unidades temáticas, elas não têm projetos. Então, o Programa vem muito mais como uma resposta à lacuna programática da Rede do que à lacuna institucional, mas é claro que ao final o Programa retorna força institucional e política para a Rede também.

C: E esse ponto é interessante porque era um outro questionamento que eu ia falar. Sobre a relação entre os membros dentro das unidades temáticas que eu tive, pelo menos, acesso a pouco eu vi algumas coisas que aconteceram, coisas, assim, materializadas de fato, mas eu vejo que o Programa ele vem também para suprir isso. Para, olhe, vamos articular algo, vamos financiar projetos para que eles de fato aconteçam.

R: E é, ainda assim, é um esforço. Se você olhar, assim, com muita frieza é um esforço valorável, importante, não tem outro. Pelo menos aqui na região. Mas ele é muito limitado, né? Então, o ciclo são dois anos e para uma prefeitura é uma eternidade, é metade de um mandato para prefeitos aqui no Brasil e o recurso para cada projeto, assim, é nada. Não dá para fazer nada, nem aprofundar a qualidade do projeto nem a implementação. Então, embora seja um instrumento importante ele realmente é um instrumento que tem muitas limitações. Ele não conseguiu, ao longo dos anos, se fortalecer como um instrumento que fosse aumentando o seu ticket de apoio e a sua incidência e, portanto, o seu impacto. Pelo contrário ele ficou, ele sobrevive, mas sobrevive a duras penas de um pequeno patrocínio do BID, se eu não estou enganado. Mas, o recurso é muito limitado, é muito pequeno. Então, ele é quase uma plataforma de formação em que as cidades levam o seu projeto e tem mentorias e trocas e um pequeno recurso, assim, muito pequeno mesmo. Para poder aperfeiçoar esse projeto. Sim, de fato nesse ponto ainda, o Programa ele é deficitário. Se você olhar outros dois programas que você talvez possa olhar para comparar a dimensão, e tudo bem que são programas aí que não são de uma rede de cidades. São programas oferecidos por ou pelos Estados Unidos ou pela União Europeia. Então são programas oficiais de um Estado ou de uma estrutura feita a União

Europeia. Então, você tem um programa chamado Cities Forward. O ICLEI ganhou a licitação para operar esse programa. Mais uma novidade importante porque ele é um programa fomentado pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos a partir de uma estrutura de diplomacia subnacional que foi recentemente criada. Então, são doze cidades dos Estados Unidos colaborando com doze cidades da América Latina em um ciclo de dois anos de colaboração. É uma outra dinâmica institucional muito mais potente, porque é o Departamento de Estado, mas é um programa que vale a pena, você que está pesquisando isso, vale a pena você olhar. Claro. E o outro programa, não sei se você conhece da União Europeia está no seu segundo ciclo, fechando o seu segundo ciclo, ele chama na sigla inglês EU-LAC, ele coloca cidades latino-americanas e cidades europeias ou estados e províncias e regiões também em uma plataforma de cooperação bilateral e dá toda a estrutura de troca, viagem, visitas técnicas, mas também é a União Europeia que fomenta que financia tudo toda estrutura do programa. A reflexão é: o Programa da Mercocidades não poderia se articular com esses programas ou poderia buscar uma forma de a articulação com governos nacionais da região para fortalecer a sua estrutura? Talvez, fosse um caminho.

C: Mas, em relação por exemplo a esses aí seria a falta de uma articulação dos Estados, dos governos centrais ou seria uma...

R: A pergunta é: porque os Estados Unidos e a União Europeia lançam os seus programas de cooperação e não consideram um programa feito o Programa de cooperação da Rede Mercocidades como uma possível estrutura de apoio para esses programas ou um recurso para apoiar esse programa, sim por que esses programas vinculados aos Estados Unidos no primeiro caso e a União Europeia no segundo caso não se articulam com o Programa de Cooperação Sul - Sul. É a Mercocidades que não procurou se articular? Essa potencialidade institucional então não é tão grande que os Estados Unidos e a União Europa não conhecem e, portanto, não buscam esse apoio. Enfim, o que acontece para que o programa não se articule com essas iniciativas que são mais potentes?

C: Mas, nesse ponto, não seria contra, até a ideia de ser um Sul – Sul, por você buscar, interagir com as cidades dessa região, ou seja, seria voltar a uma dinâmica de cooperação norte e sul?

R: É, mas se você olha quem financia o Programa de cooperação da Mercocidades é o BID. Todos os dois são sócios do BID.

C: Verdade. A missão da Mercocidades é o desenvolvimento, buscar o desenvolvimento dos seus membros. O desenvolvimento e o bem-estar, está lá na missão deles. Você já presidiu, fez parte da presidência você já teve contato com as unidades temáticas, você também teve na elaboração do Programa. Primeiro, em questão aos aspectos interacionais. Eu vejo que há muita dificuldade em fazer com que cidades, você ver que sempre tem as mesmas cidades. Então, melhorou a questão de você ter um Programa que parece que está meio consolidado? A interação é maior do que, por exemplo, quando se não tinha era só o aspecto das unidades temáticas se reunir *et cetera* ou a interação e a fixação desses outros membros, assim, continua a mesma, ou seja, a dificuldade de manter a atenção das cidades voltada para integração regional continua a mesma depois do Programa.

R: Eu acho que as cidades participam do Programa feito esse porque vem valor agregado. E o valor agregado está exatamente na possibilidade de aprender com pares e, eventualmente, com um universo maior de organizações que a Mercocidades acaba trazendo para perto do Programa. E aí, como esse contexto geográfico da Rede é, de fato, circunscrito na América do Sul ele contribui para uma dinâmica de integração regional. Esses projetos que o Programa apoia tem que ter, certamente, no mínimo, uma perspectiva binacional. Então, eu acho que a motivação, em primeiro, não é a integração regional. Embora, elas sejam uma condicionante e seja parte dessa estratégia da Rede de se firmar como uma plataforma que fomenta a integração regional. Mas, a motivação das cidades é muito mais em relação aos conhecimentos e a possibilidade de aperfeiçoar o seu projeto do que a perspectiva da integração regional. Essa é a leitura que eu faço atualmente.

C: Voltando um pouco o aspecto sobre esse posicionamento da Rede. A Rede, por exemplo, como você mesmo diz, essa plataforma para integração, mas ela, nos últimos anos, ela tem cada vez mais, pelo que eu tenho lido, uma adesão à agenda globais. Claro, já teve lá na época dos ODM tinha um pouco, mas agora, nos ODS, eu acho que mais ainda. Sendo que eles também participaram juntamente com a CGLU na elaboração dos ODS para ter um objetivo, mas não só nos ODS como na Nova Agenda Urbana, entre outros. Estaria, também, nessa linha então de posicionar-se globalmente, a Rede, na verdade, ela faz essa adesão a essas agendas com o intuito de simplesmente posicionar-se globalmente ou há algo que possa ajudar essa plataforma que eles estão tentando criar para o desenvolvimento dos seus membros.

R: Eu acho que não tem nenhuma organização, pelo menos, que trabalhe na seara de apoio ao desenvolvimento que não estejam fazendo o movimento de adesão e internalização dessas agendas globais. Os ODS, a agenda do clima, agenda da biodiversidade, a Nova Agenda Urbana. Nesse caso, se não existe esse alinhamento a organização fica completamente fora *mainstream* da cooperação. Então, ela é praticamente obrigada a trazer para dentro da sua linha de atuação esses grandes acordos globais, e aí, como é que funciona... a CGLU tem subseções regionais e a Mercocidades é uma junto com a FLACMA subseção regional da CGLU aqui para América Latina, né? Então, é uma necessidade institucional. Por outro lado, as prefeituras pedem isso. Elas vão atrás das redes de cidades também para entender como elas podem melhorar a sua capacidade de trazer para as suas políticas públicas essa transversalização e essa localização das agendas globais. Então, esse é um ponto assim de colaboração entre o próprio ICLEI e a Rede Mercocidades. O ICLEI ajuda muito a Rede Mercocidades a trazer essas referências, especialmente, quando a gente fala na agenda climática.

C: Tanto que tem programas agora específicos né relação a Sustentabilidade, projetos específicos.

R: Tem um projeto que a UCCI está financiando, a Mercocidades botou outra metade. E o ICLEI é a organização que executa tecnicamente, que apoia tecnicamente, que é o projeto que reúne, se eu não estou enganado, seis ou sete cidades, com formações acabamos de fazer uma formação aberta, participaram cerca de cinquenta representantes de várias cidades. Então, tem um movimento para tentar trazer conhecimentos específicos para os membros da Rede. E tem sido comum a colaboração entre as redes para que, enfim, o espaço é o mesmo as vezes os associados de uma e de outra são os mesmos. Então, para que a gente otimize também recursos financeiros, recursos humanos que consigam entregar melhor, todas as redes juntas, às vezes, conseguem gerar um valor agregado melhor para os seus associados.

C: Entendi. Uma coisa que eu tinha esquecido sobre, quando eu estava falando do Observatório é que eu li em um informe que você chegou a fazer um estudo sobre Cooperação Sul - Sul através das redes. Foi meio que um preparatório para desenvolver de fato o Programa. Diferenciou muito? Como foi?

R: Diferenciou. O foi o que foi possível. A gente fez de fato um estudo comparativo em relação a outros programas que existiam na época. Tinham editais que a própria Agência Brasileira de

Cooperação publicava em arranjos bilaterais como a cooperação Franco-brasileira, a cooperação Ítalo-brasileira. Então a gente estudou muito esses editais da Agência Brasileira de Cooperação. A gente trouxe na época os insumos relacionados com a Eficácia da Ajuda porque era o que estava sendo debatido nessa época, naquele momento era a grande tendência em relação a boas práticas de cooperação. E o que a gente fez foi uma série de recomendações para a Rede Mercocidades. E aí, ela recebeu essas recomendações e colocou aquilo que foi possível em prática. Mas, o Programa saiu muito aquém do que a gente pensava na época.

C: Mas, ele estava mais voltado para o que é hoje, um desenvolvimento de pessoal, uma capacitação ou estava mais para...

R: Os problemas que ele tem são os mesmos. O ciclo é muito longo. Então, entre a chamada e o término do programa se vão dois anos. Isso é um grande problema. Porque muitas vezes tem descontinuidade até das pessoas que estão envolvidas no processo. O recurso é muito pequeno. A Rede não conseguiu fazer captação de recursos que lastreasse o Programa como um programa, efetivamente, de fomento a cooperação. O recurso é muito limitado. E aí, com um prazo longo e um recurso muito pequeno, o alcance do Programa é muito reduzido e eu não consigo te falar, assim de cabeça, um projeto que saiu do ciclo do Programa de Cooperação Sul - Sul da Rede Mercocidades e se materializou. Não me vem, assim, pode ser que tenha, mas não me vem à cabeça não. Não tem pipeline, não tem seguimento, enfim. Acho que tem muitas fragilidades. Mas ele tem seu mérito. É um programa que tem... está aí resistindo a um longo do tempo, continua atraente para as cidades. Aos trancos e barrancos ele é um bom programa.

7.3 Entrevista com Rodrigo Corradi

Catharino: Então, assim, para início, eu gostaria de saber um pouco da sua relação com a Rede.

Rodrigo: Eu fui durante um bom tempo, durante 13 anos eu trabalhei na prefeitura de Porto Alegre na área de cooperação internacional que teve diversos nomes e setores, mas eu trabalhei sempre na área de cooperação internacional. E dentro desse período, a prefeitura

de Porto Alegre foi um dos membros fundadores da Mercocidades e ela nunca se desvinculou. Pelo menos, até que eu saísse eu posso atestar. E no período em que eu assumi, a minha primeira viagem internacional pela prefeitura foi uma cúpula da Mercocidades em Rosário, a de 2007. Então, eu participei da Rede, mas eu não estava vinculado porque eu estava com um outro projeto, eu trabalhei na participação de Porto Alegre na Expo Xangai em 2010, então eu fiquei de 2008, 2009, 2010, muito vinculado com as nossas operações de Porto Alegre na Ásia, de maneira geral, Europa e Ásia. E aí depois, quando eu retornei, eu me tornei o Coordenador Adjunto da área e eu comecei a me dedicar na área de cooperação latino-americana. Saí do meu eixo Europa e Ásia e fui para cooperação latino-americana. E aí, Porto Alegre participou e se apresentou para ser Secretaria Executiva, à época, era Secretaria Executiva que você se candidatava agora é Presidência da Mercocidades, para fazer a cúpula em 2013, em Porto Alegre, e ficar o período de 2013, 2014. E, bem, mais ou menos dois meses antes da cúpula acontecer, em Porto Alegre, a minha coordenadora que estava então, a Daniele Voto, saio da prefeitura de Porto Alegre e eu assumi a área de cooperação da prefeitura de Porto Alegre em outubro de 2013, a cúpula foi em novembro, dezembro, não me recordo agora. Isso quer dizer que eu acabei entrando de cabeça. A Secretaria Executiva da Mercocidades foi assumida pela minha área, enquanto Porto Alegre tinha como Secretário Executivo, à época, o que seria hoje o presidente, o prefeito Fortulatti. Eu acabei me engajando e me interessei muito, já gostava, mas me interessei muito pela governança da Rede. E eu confesso, assim, tanto é que o Conselho Diretor da Mercocidades, Porto Alegre ficou até que eu saísse. Eu fiquei envolvido, eu acho que eu devo ser um dos que mais tempo ficou como membro do Conselho de Diretor da Mercocidades, enquanto pessoa física, representando a Prefeitura, porque eu fiquei de 2013 até 2020 dentro do Conselho de Diretor da Rede em diferentes capacidades que Porto Alegre acabou, desde aquele período, ocupando alguma vice-presidência da Rede até que eu saísse. E eu confesso que muito foi pelo meu grande interesse na Rede o fato que os secretários e os prefeitos tinham interesse na Rede, e eu acabei representando isso porque eu entendo que é uma Rede que tem uma característica de atuação, de um engajamento muito... Eu falo que a Mercocidades tem um formato muito de formação de base de cooperação. Eu acho que é uma Rede que tem essa característica. Faz com que as unidades temáticas acabem tendo um engajamento muito orgânico. O que muitas vezes isso daí não dá, o que muitas vezes não cria alguns problemas de continuidade na operação e, é claro, que tem essa dinâmica que é a Secretaria Técnica Permanente ser uma cidade que lidera. E ter essa posição de apoiar financeiramente, estrategicamente que é a Prefeitura de Montevideú. Apoiando com seus

funcionários. E eu entendo que é um exercício de grande oportunidade de cooperação. É uma rede que eu tenho... eu aprendi a fazer cooperação de cidades, de verdade, na Rede Mercocidades. Eu tenho um carinho muito grande pela Rede, dentro das suas capacidades e dentro das suas limitações. Hoje eu estou fazendo uma avaliação sobre o meu engajamento da Rede. Ele se deu, então, sob esse período de maneira mais forte mesmo, eu posso concentrar, apesar de algumas ações esporádicas antes, eu concentraria de 2013 até 2020 nesse formato de participar representando a prefeitura nas mais nas diferentes nesses sete anos.

C: Eu li que, por exemplo, como você disse, tinha-se um envolvimento das cidades nas unidades temáticas, algo bem orgânico, mas que existia uma dificuldade de ter certa continuidade. Com o Programa, você ver o Programa, que parece que está meio que consolidado, pelo menos referente a outros programas que tiveram antes na Rede e duraram por um certo período e não retornaram... Você acha que o Programa ele é benéfico no sentido de trazer uma maior interação das cidades com a Rede, principalmente, aquelas que simplesmente não aparecem toda hora, tipo Porto Alegre, Belo Horizonte, Esteban Echeveria, Buenos Aires, Montevideú, tirando essas...

R: Bom, eu entendo que a ideia, e aí eu sou um grande defensor da ideia de você ter um programa de cooperação. Um programa de cooperação, ele poderia ser, sendo muito objetivo na minha percepção, o programa de cooperação poderia ter o recorte que fosse, desde que ele tivesse constância na capacidade de engajamento. Realmente, ele se torna uma espécie de uma cenourinha para que o pessoal possa colher lá na frente. Esse é o grande “quê” de um programa de cooperação com essas características. E por que que eu acho isso? Eu acho isso porque aquilo que tu apontaste é o que acontece. As unidades temáticas, em regra, se dão por técnicos que alguns deles chegam a ter capacidade de engajamento político, mas técnicos muito comprometidos e que veem muito o retorno e a oportunidade da participação nas atividades da Rede. Esse é o engajamento das unidades temáticas. Quando você chega e coloca um programa que consegue demonstrar que existe algum retorno no sentido de capacidade financeira que seja mínima para cidade na implementação de uma agenda de política pública atrelada ao tema da internacionalização, a cidade ela meio que dá um fresco. E eu digo que acontece inclusive com cidades são muito engajadas. De vez em quando, você tem que demonstrar para essa cidade que está muito engajada que, tipo, reconhecemos seu engajamento, reconhecemos sua liderança. O Programa se ele recai somente para ser uma maneira para alavancar aqueles que não participam ele se

torna a visão daqueles que implementam a agenda diariamente, injusto com aqueles que participam sempre. Se ele só beneficia aqueles que participam sempre, ele acaba sendo uma porta muito grande de entrada para cooperação internacional porque “Ah! Eu vou ter que ter dois, três anos de engajamento o meu político é de quatro anos. Quando vê, eu estou recebendo uma premiação quando passou o ciclo político, para o próximo, e eu não pude ter benefício nisso”. E isso acontece. Então, eu acho que no sentido da ideia do Programa, tanto é que no ICLEI a gente está tentando encontrar maneiras de apoiar o próprio Programa de Cooperação, mas a gente, sim, a gente acha naturalmente interessante poder apoiar porque a ideia de continuidade do ciclo, você tem que criar exercícios. E os exercícios, eu sou um grande defensor que você não necessariamente tem que fazer com que esses exercícios seja, em um formato aonde a justificativa seja, inclusive, principalmente para Rede. Quando o programa tem capacidade de engajar outros atores, você demonstra também a liderança da rede nesse aspecto. Então, são pontos, assim, complementares, mas eu acho que o Programa é sim, que ter um programa de cooperação de maneira continuada, ele sim é um exercício que auxilia na no engajamento das cidades, que auxilia na lógica do reconhecimento e do retorno ao investimento que é colocado pelas cidades na cooperação internacional. A perspectiva do ser sul- sul, acho que foi uma oportunidade muito bem-vista por uma natureza da Rede, a Rede é uma rede de cooperação que trabalha no Sul Global, é uma rede que trabalha sobre recortes de investimento aonde faz mais sentido você ter menores custos de cooperação quando você faz ação entre cidades, entre cidades do sul. Então, faz mais sentido em vários aspectos. Existe uma dinâmica, vamos, assim, de dizer, de se identificar ideologicamente com a perspectiva da cooperação e de ter um reflexo de um grande aproveitamento daquilo que foi o período da constituição da cooperação pela própria rede Mercocidades pelas lideranças quando você teve principalmente pelo ciclo entendido como ciclo progressista nos países da América do Sul onde você teve fortalecimento de instrumentos dessa Rede apesar desses instrumentos da Rede não terem beneficiados diretamente a Rede Mercocidades, eu acho que teve um espaço muito interessante de construção aonde a perspectiva de está engajada com a terminologia Sul - Sul funcionava. Da mesma maneira, a Rede Mercocidades, e hoje a gente trabalha com a Rede Mercocidades implementando ferramentas de cooperação que são através da cooperação europeia que não é naturalmente sul. Existem recursos que são tradicionais de fundos da ajuda à cooperação, a própria UCCI são recursos que são vinculados

com a cooperação francesa. São todos os recursos vinculados com a cooperação aqui na América Latina antes deles e conectados a eles o próprio programa Urbal que foi uma grande agenda, a agenda do AL-LAS, todas agendas que tinham como características recursos e capacidades competências do centro da estrutura global principalmente vindos da Europa, conectados com as experiências e as referências latino-americanas. A ideia de ter uma promoção da cooperação sul - sul, ela traz, eu acho, um exercício muito interessante de tentar qualificar essas trocas intrabloco, não se conseguiu, pelo que eu vi, pelo que eu pude acompanhar, nenhum formato conseguiu ultrapassar a perspectiva ultra bloco, que é, por exemplo, você ter uma relação de cooperação com países africanos ou com países asiáticos dentro da perspectiva sul – sul. A capacidade da Mercocidades para poder fazer esse engajamento com outros atores, acho que ainda não se deu. Mas, é um caminho, é uma janela que seria aberta para um programa com essas características. E eu acho que tem alguns espaços muito interessantes porque eles criam complementariedade com aquilo que cooperação cidade-cidade normal, que é aquela com a qual a América Latina em especial se vincula que é a cooperação conectada com a Europa. É isso. O ICLEI, a gente está utilizando, pela primeira vez, a gente está conseguindo executar uma cooperação entre cidades na América Latina com Estados Unidos através do programa Cities Forward que a gente está começando a implementar agora com os Estados Unidos. Eu estou trabalhando há mais de quinze anos em cooperação de cidades aqui na América Latina e é a primeira vez que a gente está conseguindo fazer uma agenda com essas características, era muito concentrado na Europa. Quando você abre o leque para o Sul - Sul você cria oportunidades de tentar integralizar recursos dentro da Rede para tentar criar e aproveitar o espaço territorial que você tem já consolidado. Que aí um exercício na minha visão interessante.

C: Um outro ponto: qual é a visão, digamos

Assim, a Rede é uma plataforma para integração regional, mas as cidades mesmo, elas querem mais o desenvolvimento de pessoal a partir da capacitação, a troca de experiências... Existe um intuito comum ou é simplesmente um aproveitamento da Rede que existe. Você ver que a integração regional realmente é levada a cabo por pelas cidades.

R: As respostas, elas são multifacetadas, porque elas são diferentes de acordo com os tempos da cidade. Veja a cidade de Porto Alegre. A cidade

de Porto Alegre, e não é porque eu saí, mas desde que eu saí a cidade se afastou da Rede Mercocidades. Ela continua em outras redes, mas ela está afastada da Rede Mercocidades. Por que isso? Porque você tem tomadores de decisão que fazem a diferença. Todo o meu referencial é marxista, de análise. Pensar que tomadores de decisão podem ser influentes, pode ser contrário a isso, eu não tenho como dizer que eles não são. Porque ao fim ao cabo, quando você muda, mesmo que o aspecto de vinculação política não mude tanto, você muda tomadores de decisão, você muda referências, e a referência que acaba se colocando é a utilidade. Acho que é um tema que é sempre importante você tem que entender o tomador de decisão no nível local ele vai se basear na institucionalidade? Vai. Mas, é diferente da relação da institucionalidade que você tem no nível nacional. Uma estrutura estatal que participa do sistema das nações tem uma inércia muito maior para fazer certas modificações na sua continuidade. No nível local, você apesar do municipalismo existir há mais de cem anos, você criou a unidade que você tem hoje através da CGLU, entre todas as redes se encontrarem no mesmo espaço com grandes aspas, em 2004. Se o tomador de decisão, eu sempre falo prefeito e prefeita ou é o cara mais altruísta ou o cara mais maluco que pode ter quando ele toma a decisão de ser esse tomador de decisão. Por quê? Porque a partir do momento que ele sai com o pé na rua, tudo que acontece é responsabilidade dele. Então assim, se você não tem utilidade vai ser muito difícil você ter um retorno para poder se justificar e aí você começa em tentar encontrar essa utilidade. A utilidade pode ser na representação, eu chego e digo: eu tenho uma imagem que eu quero galvanizar internamente, nacionalmente, e internacionalmente. Eu acho que vale a pena isso. Eu vou atrair oportunidades para minha cidade? Vou te dar um exemplo: a cidade de Canoas, no Rio Grande do Sul, que é uma cidade que o Jairo Jorge, que hoje é o prefeito, ele foi oito anos prefeito antes, no ciclo anterior. Canoas era só a cidade ficava do lado de Porto Alegre, só que o Jairo fez um caminho de utilizar redes de cidade para criar, para atrair eventos que chamassem atenção para a cidade de Canoas. Hoje, no ambiente internacional, as pessoas sabem o que é Canoas no ambiente da cooperação de cidade por causa do Jairo. Mas, acima de tudo, o Jairo utilizou isso para quê? Para criar eventos em Canoas, para que dissessem: nossa, gente do mundo inteiro em Canoas, e não em Porto Alegre. É uma questão de construção de imagem, tinha a ver com outros exercícios do trabalho do Jairo como prefeito que deram essa perspectiva para ele chegar e dizer: eu estou colocando Canoas no mundo. Não somente nesse aspecto de cidade, dormitório, barra, cidade industrial do lado de Porto Alegre. É uma cidade que tem espaço, que tem convergência com Grenoble, ao lado de Paris, porque são cidades periféricas, aí tu trabalha com

temas que tem essas conexões. Então, assim, quando você demonstra a utilidade, você tem um outro esquema. Mas, essa utilidade é sempre relativa. Saiu o Jairo. Entrou um outro prefeito, o Rui Jaime. Um foi todo internacional e o outro ficou quatro anos sem nenhuma atividade internacional. Então, assim, existe ao mesmo tempo em que você tem que demonstrar essa utilidade, essas ações elas são muito mais volúveis porque as amarras institucionais do internacionalismo no nível local são muito mais baixas porque a premência da execução do serviço que tu precisa de nível local é muito mais pujante você tem que chegar e dizer: cara eu preciso dar o posto de saúde, buraco na rua, iluminação... Então, para que isso aconteça, no nível local, você tem que demonstrar exercício de utilidade. É por isso que, voltando, o Programa que demonstre mais uma camadinha de utilidade da manutenção da tua relação com uma como a Mercocidades, é lógico que é um ponto positivo.

C: A Rede, como essa plataforma de integração regional, tentou se institucionalizar no Mercosul por duas vezes, assim, que deram certo entre aspas. Acabaram não alcançando o objetivo. Primeiro a REMI e depois teve o FCCR. Eu vejo que esse desgaste em não conseguir ser uma voz de fato dentro do MERCOSUL acabou, não que a rede estivesse afastada do cenário global, do contato com outras Redes mundo a fora, com agendas... Mas, eu acho que isso se fortificou. Trouxe princípios da Cooperação Sul – Sul, trouxe agendas, por exemplo, a agenda dos ODS para dentro do Programa. Vejo como uma forma de se colocar também perante o global. Dizendo que também é um ator.

R: A tua análise faz bastante sentido. É um exercício de relevância ao fim e ao cabo. Você tem que encontrar relevância. A Rede Mercocidades dentro do cenário de representação, convive dentro de um espaço no qual quer ser a rede de referência da região sul da América Latina. Dentro dessa lógica de relevância, a cidade de Salvador quando pensa em trabalhar dentro do cenário internacional vai daqui a pouco ter uma conexão, vai ser mais lógico para ela chegar e dizer: não, eu vou estar na Rede Metrôpoles, porque hoje a política vinculada com a cooperação regional na América do Sul não diz tanto sentido para mim. Agora, quando isso está dialogando com temas que são ressoantes para a cidade, a cidade está engajada com a agenda dos ODS, é outro exercício. Se você tem um caminho, aonde todo caminho de cooperação com as cidades de língua portuguesa que tem esse elemento forte de cooperação, Brasil – África, onde Salvador é a cidade referência brasileira junto com cidade do Rio de Janeiro, e com São Paulo, você está dizendo que daqui a pouco tem que realizar um projeto com outras características, em outros

cenários, com outras regiões mais dinâmicas. Quer dizer, você está demonstrando relevância e essa relevância vinculada com utilidade. A utilidade para o ator, para a prefeitura. Relevância perante os seus pares. E a Rede Mercocidades luta uma luta inglória de está lutando junto com a FLACMA para ser o espaço de representação latino-americano junto a rede mãe que é a CGLU. E o que que a CGLU tem? A CGLU tem o fato que com esse espaço de representação global ela consegue recursos. Nessas de conseguir recursos, se ela tem atores que conseguem implementar esses recursos com capacidade, ela consegue repassar esses recursos. Então, seria muito lógico pensar que se a Rede Mercocidades demonstra que o Programa de Cooperação Sul-Sul dela faz sentido, recursos que viram tanto dos seus próprios atores, seus municípios, de entidades parceiras, quanto da CGLU, que [ela própria] consegue atrair 30 milhões por ano da União Europeia. Então, quer dizer, todos esses desenhos eles são maneiras de você demonstrar: olha eu tenho como pegar. E as rodadas de acordos são de dez mil, vinte mil dólares, trinta mil dólares, bem de baixo impacto. Mas, que tem esse exercício de meio que defender a bandeira. Aí quando vê Cooperação Sul – Sul dentro da

América Latina, você consegue conectar cidade como Medellín, São Paulo, Belo Horizonte, Buenos Aires, trabalhando com outras cidades.

Certas cidades transcendem. Elas chegam no espaço em que elas se permitem: eu vou trabalhar os grandes temas porque o esse trabalho

vai circular. E as outras cidades que entendem: olha se eu ficar vinculado a isso eu posso ter benefícios. Então, tenha tem essas dinâmicas que eu entendo que fazem muito sentido você estar vinculado. Eu sou um defensor da causa, sou um convertido.

C: Pelo que eu li você chegou até a ser um dos avaliadores. Se você puder falar só como foi a experiência, como é por dentro.

R: Para mim foi muito interessante. Uma por ver como as coisas, ver como os projetos são apresentados pelas cidades. É interessante ver as diferentes capacidades que as cidades acabam tendo, a maneira como isso também se transforma em diferentes perspectivas do que que é o exercício da cooperação. Isso também acaba demonstrando capacidades a mais e a menos das oportunidades que a gente acaba tendo na construção do..., inclusive da própria comunicação do que que o

edital tem que funcionar para as cidades. Dois: é ver como é interessante a maneira de poder parear diferentes cidades e ver complementariedades onde você não veria naturalmente. E eu também avaliei dizendo: vocês acham que vocês estão tendo complementariedade, vocês não

estão demonstrando que essa complementariedade existe. Então, acho que esses pontos da minha posição inclusive de avaliador, conhecendo, modestamente as minhas limitações, sobre o que que funciona em termos de cooperação, vendo que de vez em quando as pessoas chegam, nossa, que baita ideia. E aí você vai ver e não tem as bases mínimas para a coisa funcionar. Você ver também como, de vez em quando, as ideias são ótimas, mas os tempos políticos das diferentes cidades, é complicado. É isso, passou o mandato? Cara, você não tem nenhuma segurança que

o projeto vai continuar. Então, esse tipo de coisa, então essas avaliações dos tempos, avaliações das complementariedades, avaliações das utilidades para as cidades. Você tem que ultrapassar o limite onde aquilo ali é muito bom para um técnico, um secretário específico, uma Secretaria e aquilo ali é bom para a cidade. Como é que aquilo ali está dando benefício para a cidade? Isso daí também é um pouco sempre interessante porque na área de cooperação internacional cidades, você muitas vezes tem esses projetos que é muito de uma pessoa. A pessoa que está ali, que está ali há muito tempo, ele trabalha com aquele tema e tu diz, mas que reverberação está dando isso para a cidade? Está dando

retorno? Está sendo reconhecido? Qual o tipo de retorno está sendo colocado? Aí você vai avaliando vai dizendo: Opa! Eu vou executar uma cooperação aqui só porque o fulaninho é meu amigo e é conhecido por tal coisa, mas qual retorno está sendo dado para a cidade dele? Esse tipo de coisa é interessante porque dentro da área da cooperação de cidades você tem um baixo nível de permanência e institucionalidade. Isso faz com que você tenha que ser atento ao nível de profissionalismo do processo que é realizado. E eu acredito e eu sou testemunha disso. O profissionalismo na cooperação de cidades se tornou infinitamente maior nos últimos dez anos. Mas, mesmo assim você tem que ser atento. Sobre certos cacuetes, vamos assim dizer, que ainda existe do espaço.

C: Em relação a questão da horizontalidade. Que é um dos princípios da cooperação descentralizada e me remete a isso que você disse por que as cidades são de diferentes níveis. A horizontalidade nos projetos, no fim, ela é respeitada mesmo ou você ver que os recursos de um acabam mesmo que sendo prevalente para aquele projeto ir à tona.

R: Depende. Eu acho que existe um espaço muito claro, que existem várias características de projetos de cooperação sul – sul que eles repetem mesmo os modelos que eles eram da cooperação descentralizada tradicional. Em que você chega e diz: em uma cooperação entre

Curitiba com uma cidade no interior da Colômbia na qual esta cidade da Colômbia está utilizando o planejamento urbano de Curitiba. Está sendo realizada uma Cooperação Sul – Sul? Está. Pois, está muito mais próxima em termos de..., os primados que são fundamentais para a interpretação. Apesar da horizontalidade, na tentativa em todos os lados nunca poder ser igualitária, você sempre tenta considerar primados de proximidade. O Rodrigo Perpétuo defende essa ideia da cooperação pela proximidade. Que é uma terminologia muito boa. Porque ela ajuda a qualificar um pouco essa dinâmica que existe dentro do espaço da cooperação descentralizada como um todo. Qualificar um pouco quando da Sul – Sul ou quando a cooperação feita de maneira tradicional respeita essa perspectiva da proximidade. É uma lógica muito de entendimento. Eu lembro de fazer uma cooperação bem interessante quando eu entrei no ICLEI. Era João Pessoa e São Leopoldo do Rio Grande do Sul. Poucas coisas poderiam ser mais distantes. Mas cooperação era o quê? Era um ambiente de unidades de conservação. A gente estava fazendo cooperação de metodologias para a unidade de conservação. São Leopoldo apesar de ser, vamos dizer, a quarta cidade na região metropolitana de Porto Alegre tem um modelo muito bacana que João Pessoa queria saber. João Pessoa tem um modelo de pagamento para os serviços ecossistêmicos, ambiente de sustentabilidade. Como você faz com que as estruturas físicas que existem de conservação deem benefícios financeiros para que você possa manter a conservação. Instrumentos muito bacanas que São Leopoldo queria conhecer. Então, você tem um match, onde essa horizontalidade pode ser medida codificada. Porque quando ela fica muito etérea, aí fica muito para inglês ver. Aí não importa se a Cooperação Sul - Sul. Você tem que poder granular, por isso que eu acho que eu gostava de fazer as avaliações. Porque você quer tentar encontrar esse granulado. De ter complementariedade. Porque esse modelo: vou fazer cooperação com Medellín, vou receber tudo de Medellín e vou fazer um mini modelinho de Medellín aqui, não é cooperação Sul – Sul. Você tem que ter troca, você tem que ter complementariedade. Mas, isso é muito mais fácil falar do que fazer. Nós somos América Latina. Não é à toa que nós somos o continente mais desigual do mundo. Nós somos desiguais entre nós dentro das nossas cidades e entre as nossas cidades. Isso tem que ser um exercício muito consciente para que o método e o conceito possam funcionar.

7.4 Entrevista com Liliana Fróio

Catharino: A cooperação descentralizada, me corrija, a primeira menção que eu encontrei foi sobre o Acordo de Alteração da Convenção da Quarta Convenção de Lomé, em 1995, pela Comissão Europeia que trouxe essa perspectiva do local para o sistema da cooperação internacional para o desenvolvimento. E aí, nas Mercocidades o que eu encontrei foi que o Observatório da Cooperação Descentralizada, foi justamente essa a forma com que esse tema entrou nas Mercocidades. Também através da Comissão Europeia já que o Observatório foi criado por eles, financiado pela Comissão Europeia. No Programa de Cooperação Sul - Sul há três eixos: o da Eficácia da Ajuda, da Cooperação Sul - Sul e da Cooperação Descentralizada. Eu queria que você falasse um pouco sobre esses princípios de Cooperação Descentralizada. Não sei se eles são comuns a todos ou específicos aqui como a Mercocidades traz. Eles falam de enraizamento territorial dos atores, horizontalidade, reciprocidade, interesse e benefícios mútuo e, também, multidirecionalidade, além de surgimento de novos instrumentos. Esses são princípios comuns na Cooperação Descentralizada ou algo que a senhora ver que seja específico do Programa?

Liliana: Bom, vamos lá. Então, falando sobre Cooperação Descentralizada em termos de estudos, de pesquisa em termos acadêmicos. É um pouco essa história que você conhece muito bem. Então, a Cooperação Descentralizada está inserida dentro ali nos anos sessenta, principalmente, na parte desse período em razão de toda uma mudança na agenda internacional relacionada a Cooperação Internacional, especificamente, a questão do desenvolvimento. Pensar a Cooperação internacional a partir desse aspecto da descentralização está relacionado muito a um entendimento sobre como deveria ser a cooperação internacional, como deveria ser a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Então, essa tecnologia tem uma origem na Europa e tem um motivo para isso. Porque são os países que naquele momento eles estão lidando de frente com o processo de descolonização dos países ditos de terceiro mundo. Então, os anos cinquenta, sessenta, setenta, a gente conhece muito bem, é um grande momento, um grande período histórico marcado pela descolonização, pelo movimento dos não alinhados. Então, é uma força muito forte dentro das Relações Internacionais pressionando os diversos agentes, as instituições internacionais e os Estados. Então, esses países em conjunto estão tentando mudar toda essa percepção sobre cooperação internacional. Então, há outros interesses. E aí, os países europeus estão em busca, portanto, de uma maneira, de uma forma de

operacionalizar a cooperação com os países que estão ganhando autonomia, ganhando independência, ou seja, suas ex-colônias. Então, isso faz parte um pouco da agenda europeia de lidar com esses processos que na maioria deles são processos com suas ex-colônias. E aí, são países que estão montando seus governos, ganhando autonomia, fazendo processos eleitorais, tendo problemas internos com isso, tendo disputas políticas, organizando suas instituições. Então, foi uma forma de destinar recursos da Europa destinar recursos dentro de uma lógica Norte – Sul, ainda, que a gente conhece muito bem porque é essa lógica de destinar recursos para as colônias buscando de certa forma reparar uma dívida, mas com todas as ressalvas de uma Cooperação Norte – Sul. Nesses termos, o que está sendo pensado nessa agenda de cooperação é a característica da descentralização. Porque eles querem que o dinheiro, de certa forma, tenha uma prestação de contas. Que o dinheiro seja empregado de forma eficiente. E com isso eles imaginam que outras instituições, principalmente, organizações da sociedade civil possam ser órgãos de controle nesse processo de cooperação internacional. Então, você tem um Estado do norte com o Estado do sul e dentro desse processo outros agentes. Por isso, seria uma espécie de cooperação internacional no modelo descentralizado. Com outros agentes. Então, nesse primeiro momento, descentralizado não está tão ligado a paradiplomacia no sentido de envolver governos locais, governos subnacionais. Mas, a terminologia ela vem carregada. Então, quando você pegar o conceito, quando você pegar como eles estão definindo a Cooperação Descentralizada, os europeus estão definindo, eles estão botando sociedade civil. Eles estão, a todo momento, botando sociedade civil. E se você pegar os nossos memorandos de entendimento de 2007, 2006, se eu não me engano, com França, Itália, por exemplo, eles também falam de cooperação descentralizada, lá também fala de sociedade civil. Então, esse é o referencial de operação descentralizada para Europa. Para os Estados Unidos, por exemplo, quando traz esse referencial, eles não usam nem o termo descentralizado. Isso não compõe tanto a perspectiva norte-americana. Então, quando em 2012, a gente faz o mesmo termo. O termo é idêntico, os artigos são idênticos, mas as palavras mudam. Então isso já responde um pouco a sua questão. Há sim uma diferenciação a depender do país, do continente que nós estamos falando. Então, quando a gente parte para a Cooperação Sul -Sul vai ter realmente uma outra percepção, uma outra empregabilidade para entender o descentralizado. Tá? E nada mais natural que que isso aconteça. Então, é um pouco essa necessidade de a gente compreender a cooperação descentralizada a partir mesmo de onde está se consumando e aí você vai encontrar uma série de referenciais, de terminologias para tentar corresponder a perspectiva local, a perspectiva regional. Então, por exemplo, na Europa você tem o descentralizado e você tem o territorial. O conceito de territorialização. Nos Estados Unidos você vai ter já o subnacional,

cooperação internacional subnacional. A paradiplomacia é uma tecnologia mais ampla do que a cooperação internacional. E a gente sempre fala que cooperação internacional descentralizada é um tipo de ferramenta dentro da paradiplomacia. Porque você pode ter diversos tipos de ações e atividades internacionais de estados, municípios, de governos locais. A Cooperação Internacional é uma delas, uma forma de atuar internacionalmente. É uma forma de você estar exercendo a paradiplomacia. Há diversas outras formas né.

C: Eles trazem horizontalidade que é algo que também está na Cooperação Sul - Sul naquela perspectiva de os Estados estarem em uma certa igualdade no tratamento um com o outro. Então, isso seria claramente uma aversão, uma ideia oposta a essa Ajuda Oficial para o Desenvolvimento que se tinha à época predominante?

L: É. Mas, não é um referencial que vai se opor ao referencial de descentralizado. Porque é assim, você tem a Cooperação Norte - Sul e você tem a Cooperação Sul - Sul. A Cooperação Norte - Sul é extremamente hierarquizada. Então, havia essa verticalização. No sentido realmente que você tem um diálogo, porque a cooperação a princípio, em sua essência implica uma via de mão dupla. Ela implica uma interação. No processo de cooperação você está interagindo, você está proporcionando trocas os dois lados têm participação ativa. E na Cooperação Norte - Sul isso não se verificava tanto, era praticamente uma via de mão única, então, um efeito top-down que a gente fala, de cima pra baixo. Então, a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento estava atrelada à cooperação nesses moldes, Norte - Sul, ela era verticalizada. Então, a Cooperação Sul - Sul ela vem como uma crítica, ela é lançada por um *metier* de países. Ela vem em razão já desse grupo de países está percebendo e criticando esse tipo de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e então se propaga, se insere, se elabora esse novo referencial para a cooperação internacional que é a cooperação Sul - Sul. Outra coisa é a Cooperação Descentralizada. Então, é um outro referencial. Porque, aí você tem o modelo da cooperação. Então a cooperação horizontal e a cooperação vertical e nesse modelo de cooperação você pode ter um formato descentralizado. Então o descentralizado está relacionado a tipos de atores envolvidos. Então, não é só de Estado para Estado, instituições oficiais do governo da França com instituições oficiais do governo do Brasil. Tem outros atores envolvidos. Organizações da sociedade civil estão envolvidas na cooperação. Outros governos de outros níveis estão envolvidos na cooperação. Então, está relacionado muito mais com esse referencial de atores. Enquanto a Cooperação Norte - Sul e a Cooperação Sul - Sul tem a ver muito mais com a operacionalidade, com o formato realmente da cooperação. Pode ser uma

cooperação bilateral tradicional. Não tem marcas, não tem traços da descentralização. Então são referenciais distintos.

C: Eu vi que a senhora escreveu um artigo sobre assimetria na cooperação descentralizada internacional...

L: Nesse artigo a gente tentou trazer uma discussão dentro da paradiplomacia, que é a discussão de assimetrias. Que as assimetrias interferem na parte..., ou seja, as diferenças em termos de capacidades dos atores subnacionais, e trazendo para essa discussão de assimetria um pouco da discussão de Cooperação Descentralizada. Vou usar como analogia exatamente a Cooperação Sul – Sul e a Cooperação Norte – Sul. Então, é como dizer que nós temos, aquilo que eu falava agora há pouco, uma Cooperação Descentralizada, mas Norte - Sul. Uma Cooperação Descentralizada Sul - Sul. Então, na Cooperação Descentralizada marcada por países desenvolvidos e países em desenvolvimento, a relação é de assimetria é muito distinto. O grau de assimetria é muito forte. Por mais que seja de âmbito descentralizado. Mas o fato de haver uma grande assimetria, ou seja, marcado realmente por essa divergência de níveis de desenvolvimento, então acaba ocorrendo uma cooperação descentralizada mais verticalizada, pautada por um modelo top-down. Acaba havendo uma espécie de submissão. Mas eles se submetem muitas vezes às regras, aos interesses, às exigências dos governos locais dos países desenvolvidos.

C: Eu fiz essa pergunta porque é algo que eu estou buscando analisar no Programa. Porque tem cidades que fazem parte da Mercocidades que tem condições distintas. E eu fico me perguntando se pode ocorrer uma certa..., se pode prejudicar a eficácia que é o outro lado que eles buscam ter.

L: É, aí a gente pode pensar em outros referenciais, em outros termos, aí da difusão de políticas públicas, para pensar especificamente o objeto da Cooperação. Acho que é isso que talvez você esteja buscando. Então, para pensar especificamente um acordo específico uma cooperação específica, ou seja, um objeto da cooperação o projeto de cooperação específico talvez seja interessante recorrer a esses referenciais da difusão de políticas públicas, internacionalização de políticas públicas. Porque no processo de cooperação internacional, às vezes há uma transferência de conhecimento, uma transferência do projeto. Isso acontece. Por exemplo, recentemente, a gente mapeou dentro do IDeF, a professora Eliane e eu submetemos um artigo

para o IPEA sobre isso. Então, a gente mapeou, processos de difusão só com o nordeste brasileiro. E aí se tem várias possibilidades. Nós observamos vários fenômenos ocorrendo nesse processo. Então, por exemplo, processos de cooperação internacional entre um estado nordestino com uma organização internacional. Processo de cooperação internacional entre um estado nordestino e outro país, por exemplo, a Venezuela, processo de cooperação de um estado nordestino com um país do Norte. E aí, nesses processos, nesses projetos de cooperação o tipo de ação variava bastante. Então, quando era uma cooperação internacional com agência internacional, com organismo internacional financeiro, agência financeira internacional, então o Banco Mundial normalmente, isso é muito, ainda, na Ajuda Oficial para o Desenvolvimento. Então, há muita interferência da agência internacional. Mas, a gente percebe que já há um protagonismo, também, do governo do estado do nordeste. Ceará, Pernambuco, Paraíba, tem mais um estado que agora eu estou esquecendo. Então, houve um certo protagonismo desses agentes, mas ainda há muita dependência dessa expertise de foro. Há uma transferência de modelo, mas há uma adaptação. Então, de certa forma houve aí um protagonismo desses dois lados. Então isso é um processo de transferência. Então, é uma Cooperação Sul - Sul que não, necessariamente, vai gerar essa verticalização. Na cooperação é esperado que haja um maior protagonista das duas partes, uma maior interação das duas partes. E aí nesse processo de você fazer uma parceria visando absorver alguma tecnologia, algum know how de alguém, isso faz parte dentro do processo de difusão de políticas. Isso não significa que não possa haver um maior protagonismo, uma maior interação, no sentido de adaptar o projeto. Por exemplo, a gente teve parcerias de cidades brasileiras, estados brasileiros com cidades na Argentina para fazer uma atualização no website da cidade de Morón, para tornar ela mais transparente. Então, isso tem a ver com o fenômeno da cooperação técnica, com as características da cooperação técnica. Então, nós estamos levando o nosso para lá. Isso não significa que nós estamos impondo. Mas, digamos, isso realmente compõe a forma de execução e de elaboração da cooperação técnica em si. Diferente de você somente ser passivo e absorver os projetos que são trazidos prontos. Então, é feito uma parceria e você faz cursos de capacitação, ou seja, está havendo um diálogo. Está havendo uma troca, você foi lá na cidade de Morón, capacitou, houve troca, houve diálogo, eles ouviram aquilo, eles iam adaptar aquilo. Então, isso significa interação. Não é porque você está tendo uma difusão da sua política pública, do seu país, difundindo-a em outro país que, necessariamente, está subjugando e submetendo aquele país. Então, não sei se você entendeu, mas isso faz parte realmente dos processos de difusão de políticas. É preciso rastrear bem isso antes de classificar como algo verticalizado, algo de interferência, de soft power. É preciso

realmente estudar esses programas, esses projetos e essas cooperações para entender realmente o tipo de relação que se estabelece.

C: Sobre a questão temática dessas cooperações. Por exemplo, eu vejo que ao longo dos últimos anos a Mercocidades tem basicamente aderido às agendas globais. Especificamente, os ODS. Porque, claro, isso é meio que para você participar do sistema de cooperação internacional, você tem que estar ali seguindo certas regras, certos pontos. Mas, eu fico pensando se essa adesão seria uma certa interferência ou seria algo do jogo.

L: Olha, os ODS foram um avanço muito grande em relação aos ODM. Os ODM já foram um ineditismo muito grande para a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Porque havia a ideia de gerar realmente um comprometimento internacional. Os ODM tiveram várias críticas por várias questões, que são todas pertinentes. Então, tanto em relação ao conteúdo da agenda tanto em relação a forma que a agenda foi elaborada. Um pouco a correria de se fazer esse processo. Então, foi criticado o processo. Não foi tão democrático. Então, tem todas essas críticas que são pertinentes. E aí, os ODS. Em 2015 já tem uma série de mobilizações para realmente mudar a forma como que foi feita formatação dos ODM, formatar uma outra agenda para o desenvolvimento mais democrática tudo aquilo que os ODM levaram de críticas, no processo de construção dos ODS foi levado em consideração. Então, você vai ver um número muito maior de temas e metas. Um maior cuidado no número de variáveis e de índices, de ferramentas, realmente para fazer executar todos esses objetivos, e sempre ressaltando a necessidade de considerar a realidade local que isso é o mais importante. Mas há, ainda, as críticas. Que estão na questão da sua implementação de fato. Então, a implementação de fato da agenda é como se ela tivesse muito no plano ideal e dependesse muito da boa vontade dos países para implementá-lo. Claro que como todo grande acordo internacional, e nessa magnitude ainda envolvendo esse grande número de países, com certeza vai gerar esse tipo de situação que é a sua implementação. País que vai discordar de metas, países querem abaixar as metas, então tudo isso é uma crítica válida. Mas, por outro lado, nessa perspectiva da verticalização, do que era antes, uma Ajuda Oficial para o Desenvolvimento, isso está muito longe da realidade de formatação dos ODS. Então, foi um processo mais democrático, as redes de cidades, a CGLU, uma frente de pressão, dentro das Nações Unidas, apontada para a agenda global de cidades. Então, tudo isso, todas essas instituições organizadas no nível internacional elas estiveram realmente presentes nesses processos e, hoje em dia. Para você ter uma ideia em governos como o nosso que passamos por um período muito obscuro para os ODS, muitos

municípios continuaram com a agenda apesar do governo nacional extinguir, por exemplo, o órgão de gestão dessa agenda no Brasil. É como se os ODS ficassem no limbo no Brasil durante o governo anterior. E, mesmo assim, muitos municípios tocaram a agenda.

C: Nesse sentido que a senhora fala, talvez seja uma visão que a Mercocidades leve também de como isso vai sair frutífero para os seus membros. Indo para o final, o objetivo político primordial da Mercocidades que seria de se institucionalizar dentro do MERCOSUL, ele falhou, pelo que eu vejo. Porque eles tentaram o REMI, primeiramente, acho que depois de uns cinco anos de criação da Mercocidades só que o REMI acabou não dando certo. Depois veio o FCCR. Também conseguiram algumas coisas, no início, mas depois acabou morrendo. E aí, enquanto essa plataforma de integração regional a Mercocidades, eu vejo, eles não conseguiram ter aquela voz de impacto nesse processo dentro do principal órgão que a gente tem aqui no sul da América do Sul. Então, eles vão buscar outra forma que acabe beneficiando as cidades. Que é essa adesão aos ODS entre outras agendas e assim posicionando-se como um ator relevante no cenário global, não só regional. Não sei se a senhora tem alguma opinião sobre isso, algum aspecto sobre isso, sobre essa falha, por um lado, e o avanço para o além da região, por outro.

L: É, na verdade assim, a Rede Mercocidades ela sempre teve a sua autonomia antes mesmo do MERCOSUL. Então, eu digo assim, ela sempre foi mais forte do que o próprio MERCOSUL. O que se pretendia era levar a pauta subnacional, a pauta dos locais, para dentro do MERCOSUL. Aí teve todo um histórico institucional até chegar no FCCR. Essa pauta subnacional estava em um órgão que não era, não estava inserido nas instâncias do MERCOSUL, mas que funcionava e que funciona até hoje. Então, a despeito do MERCOSUL, de não terem conseguido emplacar uma instituição, um órgão dentro do MERCOSUL fortalecido o suficiente, engajado e que pudesse engajar de forma suficiente os governos locais, a despeito disso, a Mercocidades funciona muito bem dentro da sua proposta. Muita gente questiona: mas para que se inserir? Porque há custos para se inserir. E isso varia muito, como tudo na questão da paradiplomacia, varia muito da visão do gestor que está ali inserido. Então, por exemplo, nós temos poucas cidades do nordeste dentro da Rede Mercocidades. Jaboatão dos Guararapes esteve por um tempo, mas por quê? Porque quem entrou na cidade de Jaboatão dos Guararapes foi o Roberto Trevas, ele já tinha um know-how, ele tinha acho que uns 30 anos de paradiplomacia nas costas, ele trabalhou no governo de Pernambuco, ele trabalhou em Recife, então ele entendia a relevância de você estar inserido ali. Você não está ali para ganhar dinheiro. Existe muito essa visão do político de que ele quer trazer dinheiro para cidade, ele quer um projeto de cem milhões, que ele vai fazer com o BID com a FIDA. Então, com esses

órgãos financeiros que tragam esse dinheiro. A Mercocidades e essas redes trabalham num nível de cooperação técnica e é essa subvalorização da cooperação técnica que nós da área de RI temos esse entendimento que quem está no Ministério das Relações Exteriores sabe da relevância da cooperação técnica, mas ainda aquele gestor, aquele político que não entende da área, que, muitas vezes, quem é da assessoria internacional também não é da área não vai atrás da cooperação técnica. Então, a Mercocidades é isso, uma grande rede para difundir expertise. Você pode estar com problema na sua cidade e tem ali um caso que alguma cidade de outro país desenvolveu um programa de baixo custo que você pode ir lá, pedir para eles virem, explicar, passar um pouco de como eles desenvolveram aquilo, quer dizer, é uma troca sem custos praticamente, mas que falta esse tipo de visão e de preparo dos nossos políticos para isso.

C: Você ver mais, as cidades buscam mais uma troca de conhecimentos, uma capacitação, uma cooperação técnica do que propriamente um intento de promover uma integração regional?

L: É, a integração regional teria que ser realmente no nível macro. No nível do MERCOSUL. Não teria como fazer fora do MERCOSUL. Porque trata-se de uma questão territorial. Decisões relacionadas tanto à integração de fronteiras, portanto território em si, como outras integrações que são da alçada dos governos nacionais: questão econômica, tarifa. Isso tudo envolve os Estados. Então, a integração em si não tem como o governo local fazer, não tem como a Mercocidades fazer. Elas têm como fortalecer as localidades né? Ajudar a fortalecer as localidades.

7.5 Entrevista com Joséli Fiorin Gomes

Catharino: A Senhora pode falar um pouco sobre como foi esse processo de criação Programa?

Joséli: Bom, eu trabalhei com a Prefeitura de Porto Alegre. Eu tinha um projeto de extensão. Na época, eu trabalhava no Centro Universitário Ritter dos Reis como professora do curso de Relações Internacionais. E aí, eu tinha um projeto de extensão que era do curso, mas eu fui designada para trabalhar nesse projeto que assessorava, criava uma assessoria para a prefeitura de Porto Alegre, sua Gerência de Relações Internacionais que, na época, se chamava gerência,

não sei como é que está hoje, dentro da Secretaria Municipal de Governança Local que era essa secretaria que existia naquele momento em 2013, para assessorar justamente Porto Alegre que iria assumir ali naquele biênio de 2013 e 2014 a Secretaria Executiva da Mercocidades. Então, a ideia era que a gente assessorasse. Tanto eu como professora e os estudantes, então, como estagiários poderiam auxiliar o setor já que o setor era pequeno. Na época só tinham pessoas com cargo em comissão, eram dois, um gerente e o vice, Daniele Voto e o Rodrigo Corradi. E aí, no meio de 2013 mais ou menos a Daniele saiu e ficou só o Rodrigo como Gerente de Relações Internacionais e dois servidores de carreira, dois técnicos administrativos, e estagiários. Então, era esse o setor de relações internacionais de Porto Alegre naquele momento. Todo mundo sempre se impressiona, porque acham que é uma cidade que tem uma presença internacional importante que teria um superaparato institucional, mas realmente não tinha. Então, por isso, justamente a prefeitura de Porto Alegre procurou as universidades e aí selecionou o projeto do UniRitter para assessorar. Então, eu fui designada pela UniRitter para trabalhar lá em função de estar fazendo doutorado na época. Estava fazendo doutorado sobre Mercosul. Por ser a pessoa que estava estudando integração regional sul-americana naquele momento no corpo docente, fui chamada para trabalhar nesse projeto. Então, eu não trabalhava paradiplomacia naquele momento. Eu sempre gostei muito de entender um pouco mais sobre o poder local, sobre questões de participação cívica também. Então fez sentido ao longo da minha trajetória rumar para a paradiplomacia a partir dali. E justamente, então, naquele momento a gente teve uma capacitação com o professor Leonardo Ramos que o é professor da PUC Minas, e que tinha sido assessor da Secretaria Executiva quando foi exercida Belo Horizonte, e tivemos uma capacitação então sobre como funcionava, daí começamos a participar das reuniões da Mercocidades. Ali, já em 2014 já se falava, principalmente, na oitava capacitação..., nós tivemos em Porto Alegre a oitava capacitação para projetos da Mercocidades que era na época ainda financiada em parceria com o programa do projeto AL-LAS. O programa “Estado mais Direitos”. E aí, justamente então nesse programa, já nessa capacitação se falava de tentar estruturar um programa próprio na Mercocidades para financiar os projetos das cidades associadas. Então, ali que começou a se gestar esse Programa. Muito em função da atuação da Secretaria Técnica Permanente, que eu sempre digo assim, que enquanto existirem aquelas pessoas que estão lá na Secretaria Técnica Permanente, a Mercocidades vai seguir andando bem. Porque são pessoas muito comprometidas com a ideia de integração a partir do local, a partir das cidades. Então, são pessoas que se envolvem muito, estudam muito, tem muita experiência e queriam justamente fazer isto: criar uma forma de a Rede, mesmo não estando, sempre bem em termos financeiros, mas que a Rede pudesse ser autônoma no sentido de

promover projetos para as suas cidades associadas. Então, a ideia era essa, não depender tanto da cooperação europeia, da cooperação espanhola, principalmente, que vinha acontecendo e que ainda acontece, ainda são parceiros da Mercocidades, mas a ideia era não depender somente dessas fontes de financiamento internacionais e externas, de ter uma oportunidade que fosse mais viável para cidades associadas, para que se vislumbrasse então um espaço de melhor articulação entre as cidades da Rede e então, eu não sei se antes de 2013 tinha já conversas sobre isso, não me recordo se havia falas sobre, mas eu lembro, vividamente, das conversas entre o coordenador da Secretaria Técnica Permanente, os membros da Secretaria Executiva, na época, da Comissão Diretiva, que trabalhavam muito sobre isso. De tentar estruturar este Programa de Cooperação próprio da Mercocidades, que era um tema que estava, justamente, em voga. E me parece que nesse sentido, quando o Programa começou a funcionar ali em 2016, 2017, ele vai justamente nesse sentido de promover aquilo que a Rede se autointitula, que é uma Rede de cooperação horizontal. Na época, eu realizei uma pesquisa encomendada pela Mercocidades para verificar..., a Mercocidades sempre teve essa vocação de representação das cidades sul-americanas para o mundo. Então, não é uma coisa que é só aqui. Só feita aqui. Não, a ideia era justamente levar as cidades sul-americanas para além do MERCOSUL. Então, eu resolvi fazer uma pesquisa, encomendada justamente pela Secretaria Técnica Permanente e pela Secretaria Executiva de Porto Alegre sobre a possibilidade de participação da Mercocidades na UNASUL. Naquele momento se vislumbrou justamente que era um foro que talvez possibilitasse uma maior articulação especialmente com aquelas cidades que não são de países membros do MERCOSUL. Então, para justamente levar o ideário e as formas de atuação da Mercocidades para além da Mercosul. Então, já se estruturava ali também a parceria que hoje é bem forte com a União de Cidades Capitais Ibero-americanas. Também, já se estava trabalhando na articulação mais forte com a CGLU. Tanto que a Mercocidades junto com a FLACMA foi colocada lá na institucionalidade da CGLU como representante da secção América do Sul. Então, a Mercocidades começou a estreitar esses laços com outras redes, com a Metrôpoles também. Então, isso foi, também, resultado eu acho da realização, em Porto Alegre, acho que em 2015, do Bureau da CGLU. Depois nós fomos para Cúpula da Rede, em São Paulo, para transferir então a Secretaria de Rosário para São Paulo. E aí, eu acho que se fortaleceu a ideia de criar o Programa justamente pela volta de São Paulo a uma atividade mais forte junto à Rede. E a presença do Vicente Trevas como Secretário de Relações Internacionais de São Paulo, naquele momento, trouxe uma reestruturação da Rede que eu acho que permitiu de condições mais efetivas para aumentar a participação das cidades e o engajamento, principalmente, dos prefeitos. Porque o que se tinha percebido era que a Mercocidades estava

sendo levada apenas pela Secretaria Técnica Permanente e pelos técnicos dos governos municipais das cidades associadas. Então, eram sempre as mesmas pessoas, mas os eleitos não se envolviam muito. Não se trazia essa carga política. Então, me parece que ao trazer um pouco de volta essa carga política talvez tenha se fortalecido essa ideia de: agora nós podemos enquanto técnicos nos focar em outras coisas para poder deslanchar alguns projetos da Rede. E um deles foi justamente o projeto de cooperação sul - sul, o Programa de Cooperação Sul – Sul da Rede. Então, de capacitações para projetos regionais que eram feitas a partir do projeto AL-LAS. Da parceria do projeto AL-LAS com a Mercocidades se estruturou o Programa de cooperação Sul - Sul para viabilizar além de capacitações, por que daí o problema da capacitação era o quê? Você selecionava várias pessoas inclusive não só de municípios associados, mas de outras organizações como universidades, por exemplo. Mas, só mais ou menos uns dois ou três eram selecionados para financiamento, e o financiamento era muito pequeno. Então, não viabilizava, um projeto de longa duração ou de grande continuidade. E aí, se pensava justamente nisso de que: bom nós temos que sair desse âmbito só de uma simples capacitação e de um acompanhamento, muito, também, dado pelos europeus pautado pelos europeus do projeto AL-LAS e criarmos ferramentas próprias para viabilizar mais projetos, mais engajamento e soluções. Boas práticas mais duradouras no âmbito da Rede. Então, me parece que foi isso que animou a estruturação do Programa.

C: Um ponto interessante do que você falou da Secretaria Técnica Permanente que sem ela as coisas, talvez, não andassem na forma como andaram, eu acho interessante isso porque eu faço questão de falar sobre essa parte do institucional building da Rede, como isso foi importante para que os projetos ocorressem. Desde aquele mais antigo com a participação no URB-AL, para depois ter Estado mais Direitos. Até porque a própria Secretaria é um resultado da cooperação, acho que com a Agência Espanhola, que ajudou a formar esse corpo técnico.

J: Sim. E aí, justamente, se escolheu que fosse ali em Montevidéu por ser lá a sede do Mercosul. Então, o corpo técnico da Secretaria Técnica também é da cidade de Montevidéu. Duas coisas importantes: ter sempre pessoas de uma cidade ligadas a institucionalidade da Rede e ela está sediada dentro do prédio sede do Mercosul. Então isso foi muito inteligente. Acho que foi uma sacada importante no momento da estruturação da Rede de criar a Secretaria Técnica Permanente de colocar ali servidores de carreira de Montevidéu e sediar dentro do prédio do MERCOSUL.

C: [Outro ponto que] eu achei interessante, o tipo de coisa que a gente não vê, pelo menos, nos documentos, é essa preocupação de ter essa dependência do Norte, dos europeus para realizar seus próprios programas, seus próprios projetos. Porque, ao decorrer dos anos, a gente viu essa dependência financeira, técnica da Rede de agências Europeias, governos europeus para realizar seus projetos. Você fala que teve essa preocupação de mudar o ângulo: a gente precisa ter um programa nosso que a gente crie ver como é que a gente vai financiar e que seja organizado e ditado por nós. Mas, é tem um organismo, o Observatório de Cooperação Descentralizado que eu acho que foi importante no início do Programa.

J: Me parece, assim, que dentro do contexto de como as coisas aconteceram, as condições viabilizadas, a Mercocidades fez muito e ainda faz muito perto de outras redes que por exemplo tem muito mais financiamento, tem muito mais corpo técnico. Eu te digo, assim, eu estou te dizendo que são as minhas impressões a partir da minha vivência lá. Não é o discurso oficial deles. Isso precisa ficar bem claro. Mas, a minha percepção era essa de que se se enxergava nos europeus um parceiro importante, mas não se queria essa dependência total. Então, a Mercocidades nunca vai deixar de ser parceira de programas europeus até porque justamente não há por parte dos governos nacionais e do MERCOSUL em si, enquanto instituição, uma preocupação em manter uma linha de financiamento contínua, permanente para atuação subnacional. Não há essa preocupação. Nunca houve. Me parece assim que o pessoal na Secretaria Técnica e o pessoal das cidades que se envolveram no lançamento do Programa, Porto Alegre, Belo Horizonte, Rosário, São Paulo e todas as que sucederam, me parece que ali naquele momento aquelas pessoas que estavam ali gestando esse programa elas estavam pensando justamente isso. Sim, a gente tem que contar sempre com a participação dos europeus porque a gente não tem um outro financiamento garantido aqui na América do Sul, porque o financiamento da CAF, do BID não é sempre que se consegue. São condições difíceis, a concorrência é grande. O BNDES também não tem uma linha específica para isso de forma permanente. Então, a gente tem que contar sempre com os europeus, sim. Mas, nós temos que ter alternativas nossas, nós temos que ter um espaço em que não sejam eles que ditem as condições e quais serão os projetos aprovados. Não sei se realmente era essa a intenção, mas a minha impressão era essa de que queria-se ter um espaço um pouquinho mais de discricionariedade por parte dos associados da Rede. Para implementar aquilo que eles consideravam como integração regional sul-americana e não aquilo que os europeus esperam da integração sul-americana. Tanto que, justamente, outros tipos de programas além do Programa de Cooperação Sul - Sul foram sendo criados nos

últimos anos. Como aquele programa voltado aos migrantes, como o próprio programa voltado para a pandemia, além de todos esses seminários. Então, tudo isso é fruto dessa institucionalidade forte que é baseada na Secretaria Técnica Permanente que está sempre junto. Não deixava à deriva as cidades que assumiam a Secretaria Executiva e depois da reforma do estatuto, a Presidência e as Vice-presidências. Me parece que que o coração da rede Mercocidades é a Secretaria Técnica Permanente e principalmente a coordenação dessa Secretaria. E é o cérebro também, ao mesmo tempo. Sem eles, realmente, esse Programa não teria se colocado como está. E que foi agora recentemente reconhecido até por uma iniciativa das Nações Unidas. Então, eu acho que nesse sentido a percepção que eu tive, trabalhando lá diariamente, era isso de que o esforço da Secretaria Técnica e das cidades que estavam na cúpula diretiva da Rede era voltado para isso: temos os europeus como grandes parceiros, mas não podemos estar totalmente dependentes deles. Eu vejo que houve essa ajuda técnica do Observatório no início, mas eu acho que hoje eles já estão meio que andando com seus próprios pés. O Programa já tem seis anos, eles meio que já firmaram isso como fazendo parte da própria instituição agora são eles que tocam.

C: Você falou da Mercocidades como a representante das cidades sul-americanas, ou seja, essa posição como um ator no cenário global né? Eu acho que ao decorrer dos anos, por alguns motivos, isso acabou se tornando um ponto bem forte. Eu tenho essa impressão bem forte dentro da Rede.

J: É a mesma impressão que eu tenho sim que é algo que vem da Secretaria Técnica Permanente, não vem das cidades. Vem da Secretaria essa intencionalidade de se colocar como um ator internacional. Claro, muitos prefeitos, técnicos dos municípios das cidades associadas compram essa ideia e trabalham junto, mas ela não parte deles. Parte da Secretaria Técnica, da coordenação da Secretaria Técnica. É uma visão de quem estava lá desde o início da fundação da Rede e que quer manter essa Rede funcionando. São pessoas ali que acreditam na integração a partir dessa ideia da integração desde baixo, desde o local, de envolver o cidadão para que ele se veja. Tanto que uma das coisas que a gente debateu muito na época, em 2015, quando a Mercocidades sediou, em Porto Alegre, uma reunião da unidade temática de fronteiras com a participação do Ministério da Integração Nacional, da Receita Federal do Brasil com o Ministério das Relações Exteriores, tinha membros de várias cidades fronteiriças e a ideia era justamente isso, que a Mercocidades pudesse mostrar para as cidades membros que a ideia de fronteira é de passagem, de caminho, de ponte, de lugar para a integração. E não para a divisão,

para a soberania nacional, para a defesa, para o afastamento. Então, isso exemplifica mais ou menos qual é a ideia de integração regional que as pessoas que estavam lá na fundação da Mercocidades que continuaram a estabelecer a institucionalidade permanente dessa organização, possuem e imprimem no seu trabalho cotidiano, a ideia é de que a integração ela não é para simplesmente fortalecer de forma econômica ou gerar trampolim para outras oportunidades, é uma forma de engajar a população, um sentimento de pertencimento comum que aí possa favorecer o desenvolvimento. Então, é isso: pensar no que o local pode trazer e como o local pode dialogar com o global, com o internacional.

C: Maravilha. Falando de integração: Eu tenho que o objetivo político principal da Rede seria essa inserção dentro da institucionalidade do Mercosul. Teve o FCCR...

J: Sim! Ele era ativo mais ou menos até 2018 e depois não teve mais ata nenhuma de reunião. Depois em 2021 quando foi sair o organograma da instituição, do Mercosul tiraram ele de dentro. E não tem nenhum ato institucional, normativo extinguindo.

C: Eu li que meio que nos encontros das cidades nas unidades temáticas, se discutia muita coisa, mas depois não davam andamento. Eu fico imaginando se o Programa ele consegue atingir o objetivo de aprofundar a integração regional através dessas novas interações. Como você ver, se você ver, essa ligação do Programa com o aprofundamento da integração na região.

J: Parece que sim, que é uma ferramenta. Não sei te dizer aí com dados. Isso porque como eu não estudei mais, não me aprofundei, mas me parece que sim, que é um instrumento que pode viabilizar essa maior profundidade das interações e permanência das interações entre as cidades. Porque se você tem financiamento de mais projetos todos os anos, isso incentiva quem está ali a continuar, e dar continuidade a Projetos. Agora se de fato é, teria que verificar os dados. Eu não sei se o banco de boas práticas está ativo de novo acho que não. Ele foi feito pela prefeitura de Rosário um tempo e depois meio que desapareceu. Quando se tinha, havia essa referência. E a questão das unidades temáticas que você mencionou, realmente, em algumas era isso que acontecia. Em outras não. Outras tiveram projetos que foram colocados em prática e tiveram bons resultados. Como por exemplo, a unidade temática de esportes. Eu me lembro que eles se reuniram lá em Porto Alegre, na cúpula, e criaram esse programa de intercâmbio entre as cidades porque, naquele momento, estavam estruturando a questão da recepção dos grandes eventos no continente que era a Copa do Mundo e a Olimpíada no Brasil. E aí, se pensou: como

é que vai ser para as cidades do Brasil receberem esses grandes eventos com pessoas de todo o continente e de todo o mundo? Quem sabe a gente faz algo para conscientizar que o esporte é uma forma de chamar a atenção para outras questões que são importantes para os municípios como, por exemplo, a questão do trabalho infantil e da exploração sexual de crianças. E aí, a unidade temática de esportes criou um programa de conscientização, de combate ao trabalho infantil e a exploração sexual de crianças e adolescentes para ser realizado entre as cidades membros da Mercocidades. Começou com uma cidade do Peru, e aí esse programa foi abarcado pela Copa do Mundo e pela Olimpíada depois. Gerou o chamado Projeto Game, Grupo de Apoio à Mega Eventos. Deu tão certo que chamou a atenção das Nações Unidas, da UNICEF, que adotou também esse programa. Algumas outras unidades temáticas tiveram resultados das suas ações. Então tiveram várias coisas naquela época que foram realizadas, mas que pela falta de um canal de divulgação acabavam meio esquecidas. E, também, por serem pontuais, infelizmente.

C: Eu estava tocando na questão da integração regional, essa tentativa de se ingressar como um agente dentro do Mercosul porque houve avanços, eles conseguiram alguns avanços, mas acabaram não tendo a voz que eles queriam dentro da instituição.

J: Isso é muito verdadeiro e se deve muito a uma resistência forte das Coordenações Nacionais. Especialmente do Brasil. O Itamaraty ainda é muito refratário a participação subnacional. Então eu posso dizer que o executivo em si é muito aberto à participação subnacional e ao diálogo. Mas, os diplomatas que estão acompanhando, normalmente, não. Eles têm muita dificuldade. E outra coisa que é bastante difícil, também, é que normalmente modificam-se as pessoas. Então, vai lá o fulano de tal do Itamaraty acompanhar a Coordenação Nacional do Mercosul na reunião lá do FCCR hoje, daqui a três meses, digamos, vai outro que não sabe do que estavam falando, que não conhece as pessoas, e daí trava o diálogo, isso quem me disse foi o próprio Coordenador da Secretaria Técnica. Então isso dificulta um pouco. E do outro lado, nos outros países, isso é a minha percepção, eu vejo que nos outros países há um pouco menos de resistência porque há institucionalizações, há outras previsões legais, há um pouco mais de engajamento dos governos nacionais para com a integração. Há uma maior abertura que no Brasil é sempre uma dificuldade, se não são governos de esquerda parece que a integração não é interessante. Parece que a integração é uma coisa lateral e que talvez nem precise ser trabalhada. E que por mais que governos municipais de direita ou de centro participem da Mercocidades e vejam isso como importante no âmbito das relações federativas, no âmbito de

governos nacionais e estaduais isso nem sempre é verdade. Então, no âmbito do municipalismo você pode ver o engajamento independentemente do espectro político. Claro que é mais forte do espectro da esquerda. Mas, existe com outros espectros no âmbito municipal.

C: Essa não permanência dentro do Mercosul por esses fortificou uma visão pra o global, mais para a agenda global?

J: Sim. É daí que parte justamente essa ideia, essa intencionalidade de não depender só do Mercosul, porque o MERCOSUL ainda é baseado nas decisões intergovernamentais, ainda dependente das posições nacionais. Ou seja, mesmo que se tenha aberto um espaço institucional oficial ele não é um espaço de capacidade normativa, de capacidade decisória. Quem é que decide no Mercosul? É o Conselho e a Comissão de Comércio. Todos gerenciados pelas Coordenações Nacionais, pelos Ministérios das Relações Exteriores. Então, pela pouca abertura do Mercosul, me parece que aí que surgiu a faísca para se lançar para o externo. E aí, justamente, aprofundar a cooperação com outras redes, com organismos internacionais principalmente de fomento, ir atrás de outras oportunidades já que o foco inicial que era ser a representação das cidades no Mercosul ficou deficiente. Insuficiente, talvez pela pouca abertura dos governos nacionais à participação mais forte, mais aprofundada dos governos municipais principalmente.

C: Nessa conjuntura, nesse contexto, nesse mix de fatores que eu vejo o Programa surgir. É uma colocação da Rede ao global porque ela também pega uma Cooperação Sul – Sul, mas também pega agenda global, alguns temas específicos da agenda global que estavam sendo discutidos à época com intuito de se tornar um ator, ainda que não dentro do Mercosul, mas um ator importante para integração sul-americana, mostrando como o local também pode ser importante.

J: Sim, me parece que a intencionalidade da Mercocidades enquanto organização, enquanto um ator com capacidade institucional no âmbito internacional é de mostrar que o local não é só receptor das decisões internacionais, e que precisa ser considerado para essa tomada de decisões, porque essas decisões afetam o dia a dia do que acontece nos centros urbanos. E mesmo nas zonas rurais que estão incluídas na territorialidade municipal.