

OS GOVERNOS SUBNACIONAIS BRASILEIROS NO MERCOSUL: BALANÇO, PERSPECTIVAS E UMA PROPOSTA DE RELANÇAMENTO

Cairo Gabriel Borges Junqueira¹

SINOPSE

A importância da integração regional para os governos subnacionais é observada desde a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul). O movimento municipalista de cunho internacional estreitou laços por meio da criação da Rede de Cidades do Mercosul (Mercocidades) em 1995. Quase dez anos depois, foi criado o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR). Ao longo do tempo, essa inserção internacional de governos subnacionais – conhecida por paradiplomacia – no entorno regional apresentou-se como um processo de idas e vindas, avanços e retrocessos. Se, por um lado, a Mercocidades se manteve ativa por ser uma organização autônoma sem vínculos formais com o Mercosul, por outro o FCCR tornou-se inoperante e, em 2019, passou a ser uma instância não permanente do bloco regional. Por que esses movimentos ocorreram? O artigo objetiva analisar o histórico das instituições de representação subnacional na região, procurando verificar o envolvimento de determinados entes federativos brasileiros – governos estaduais e municipais, além de associações de representação municipal – na Mercocidades e no FCCR. Tendo como base revisão bibliográfica, aplicação de questionários e realização de entrevistas, o artigo encerra apontando possibilidades de fortalecimento de internacionalização subnacional via Mercosul, incluindo o relançamento do FCCR.

Palavras-chave: governos subnacionais; paradiplomacia; Mercosul; Mercocidades; FCCR; Brasil.

ABSTRACT

The importance of regional integration for subnational governments has been observed since the creation of the Southern Common Market (Mercosur). In 1995, the international municipalist movement strengthened ties through the creation of the Mercosur Cities Network (Mercocities). Nearly a decade later, the Mercosur Advisory Forum of Municipalities, States, Provinces, and Departments (FCCR) was established. Over time, the internationalization of subnational governments, known as paradiplomacy, into the regional sphere has been a process of back and forth, as well as advances and setbacks. On the one hand, Mercocities has remained active as an autonomous organization with no formal ties to Mercosur. On the other hand, the FCCR became inoperative and, in 2019, became a non-permanent body of the regional bloc. Why have these movements taken place? The article aims to analyze the background of subnational representation institutions in the region, seeking to verify the involvement of certain Brazilian federative entities – states and cities, including municipal representation associations – in Mercocities and the FCCR. Based on bibliographic review, questionnaires and interviews, the article concludes by pointing out possibilities for strengthening subnational internationalization through Mercosur, including FCCR's revival.

Keywords: subnational governments; paradiplomacy; Mercosur; Mercocities; FCCR; Brazil.

JEL: F59; H77; H79; O19.

Artigo recebido em 26/8/2023 e aprovado em 7/11/2023.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi37art8>

1. Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe (DRI/UFS); e doutor em relações internacionais pelo Programa Interinstitucional de Pós-Graduação San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista (Unesp), Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). *E-mail:* cairojunqueira@gmail.com. *Orcid:* <https://orcid.org/0000-0002-3753-9769>.

1 INTRODUÇÃO

Com mais de três décadas de existência, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) passou por diferentes períodos e fases que, por vezes, reproduziram as conjunturas da política sul-americana. Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai – adicionando-se a Venezuela em 2012, atualmente suspensa – repuseram no bloco regional ora suas inserções internacionais no comércio global, ora seus anseios por uma integração de concertação política. Nem sempre esse processo foi contínuo, e acabou apresentando várias reviravoltas. A literatura aponta a existência quase permanente de crises no seio da integração mercosulina (Vaz, 2001; Vigevani, 2005; Briceño Ruiz, 2013).

O Mercosul dos anos 1990, voltado ao regionalismo liberal, viu os governos de ocasião interessados na pauta comercial, na abertura de mercados e na busca assídua por redução de tarifas. Ex-presidentes como Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso, no Brasil, e Carlos Menem, na Argentina, exemplificam esse momento histórico regional. Se, de um lado, governos centrais e setores empresariais buscavam tais iniciativas, de outro se articulava um movimento municipalista de contestação à dinâmica neoliberal. Globalização e regionalização pressionaram os governos centrais e federais rumo a uma maior descentralização política, e os governos subnacionais em direção ao exterior para responderem a determinadas demandas sociais.

Nesse íterim, onze cidades com gestões locais mais progressistas à época – Rosário, Assunção, Florianópolis, Porto Alegre, La Plata, Curitiba, Rio de Janeiro, Brasília, Córdoba, Salvador e Montevideu – uniram esforços para a criação da Rede de Cidades do Mercosul (Mercocidades), formalmente instituída em 1995. A instituição, cuja secretaria técnica encontra-se atualmente em Montevideu, no Uruguai, desde cedo se estabeleceu com burocracia própria, sem responder diretamente às instâncias decisórias do Mercosul.

Tanto no Tratado de Assunção, de 1991, quanto no Protocolo de Ouro Preto, de 1994, que estabeleceu a estrutura institucional do bloco, não houve nenhuma menção à criação de alguma instância de representação subnacional no seio da integração. Embora influenciadas pelas dinâmicas internacionais e preocupadas com o ambiente regional, as cidades se dispuseram a criar uma organização própria, cuja pauta principal era pensar a integração regional a partir dos cidadãos e para os cidadãos.

Esse movimento cresceu e, em razão de anseios da chancelaria argentina, em 2000 foi criada a Reunião Especializada de Municípios e Intendências (Remi) do Mercosul, cujo objetivo era promover cooperação e diálogo entre as autoridades municipais dos Estados-partes do bloco à época. Quem participou da entidade foram majoritariamente cidades que integravam a Mercocidades, já denotando a articulação cooperativa entre os governos locais.

A devida importância da Remi foi ter aberto aos governos subnacionais um canal institucional direto no Mercosul, mas sua existência mostrou-se efêmera. Ainda em 2004, foi substituída pelo Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), formalmente estabelecido como organização de representação subnacional do bloco. O foro articulou interesses da própria Mercocidades e do governo central brasileiro, iniciou suas atividades em 2007 e tornou-se ativo com o passar dos anos. Todavia, tal força se esvaiu ao longo do tempo, e a partir de 2019 o FCCR perdeu o vínculo de permanência no Mercosul, tornando-se uma instância *ad hoc*. Seu histórico, incluindo documentação e atas de reuniões, não consta nem mesmo no próprio *site* oficial do bloco regional.

Observamos processos divergentes por parte de instituições distintas, mas que historicamente se estabeleceram com vínculos e buscas por maior diálogo e cooperação. Quais são as perspectivas em torno da paradiplomacia regional no Cone Sul? O que devemos considerar com esse breve, mas relevante histórico de atuação subnacional brasileira no Mercosul? Por que a Mercocidades permaneceu ativa e o FCCR caiu em relativo ostracismo? Avaliando-se o histórico de quase trinta anos de ações desenvolvidas por atores subnacionais na região, o que pode ser ponderado para o processo de relançamento do FCCR?

Utilizando revisão bibliográfica, aplicação de questionários e realização de entrevistas, o artigo objetiva analisar o histórico das instituições de representação subnacional na região, procurando verificar o envolvimento de determinados entes federativos brasileiros – governos estaduais, cidades e entidades de representação municipal – na Mercocidades e no FCCR. Os questionários e as entrevistas foram aplicados e realizadas, respectivamente, entre 2016 e 2019 durante o doutoramento do autor, tendo sido utilizada a técnica do Questionário Proust (CIPPEC, 2007) para explorar questões de simples entendimento que aproximaram o participante do objeto de estudo. Por sua vez, as entrevistas privilegiaram o modelo estruturado com perguntas previamente formuladas (Boni e Quaresma, 2005). O foco na realidade brasileira justifica-se por pesquisas já realizadas anteriormente pelo autor (Junqueira, 2019; 2021) e estabelece-se em virtude de novas atualizações de agendas de pesquisa sobre regionalismo latino-americano que vêm refletindo sobre qual é – ou qual deveria ser – o papel do Brasil no entorno regional.

Além desta introdução e das considerações finais, o artigo se divide em três seções. A segunda seção explica sucintamente a paradiplomacia e caracteriza as instituições de representação subnacional, quais sejam, a Mercocidades e o FCCR. A terceira seção apresenta a análise de dezenove entes federativos brasileiros, além de associações de representação municipal, procurando verificar: i) os interesses dos governos subnacionais em iniciar suas inserções internacionais; ii) a possível busca por valores em comum entre eles; e iii) as expectativas e os limites encontrados na internacionalização realizada via Mercosul. Na última seção, são apresentados os principais resultados da pesquisa envolvendo os casos selecionados para, em seguida e finalmente, elencar as limitações e apontar possíveis recomendações de relançamento da pauta subnacional na região, considerando-se o vínculo formal com o Mercosul e a conjuntura política brasileira.

2 PARADIPLOMACIA E GOVERNOS SUBNACIONAIS NO MERCOSUL

O final do século XX representou um período de participação cada vez mais proeminente de diversos atores internacionais e uma reestruturação do papel do Estado, cujas ações foram progressivamente sendo compartilhadas. Nesse contexto, destacou-se o crescente envolvimento de governos subnacionais – cidades, estados, províncias, regiões, departamentos etc. – nas relações internacionais. O mundo pós-Guerra Fria não trouxe o surgimento destes atores, mas um aumento significativo em sua atuação na esfera global em comparação com períodos antecessores.

Como modo de compreender esse fenômeno empírico, a área de relações internacionais jogou luz teórico-conceitual ao processo e passou a denominá-lo de paradiplomacia. Classicamente, o termo descreve as ações externas de governos subnacionais, em particular de países federativos com descentralização de determinadas políticas, pautas e agendas, e relativiza a própria política externa como atributo exclusivo do Estado. Esse debate ganhou fôlego e hoje já há dezenas de termos correlatos

amplamente difundidos na área: diplomacia subestatal, política externa local, diplomacia local, diplomacia constituinte, diplomacia de múltiplas camadas, atuação global municipal, pós-diplomacia, gestão local internacional, diplomacia de cidades, cooperação descentralizada internacional, entre outros (Tavares, 2016; Bursens e Deforche, 2010; Junqueira, 2017).

Existem várias maneiras pelas quais um governo subnacional pode desenvolver atividades e ações internacionais, destacando-se: viagens oficiais a outros países por parte do representante subnacional; celebração de convênios e acordos; criação de escritórios no exterior com quadros comunicativos permanentes; busca por captação de recursos e investimentos estrangeiros; fluxo de comércio, serviços, trabalho e pessoas em faixas ou zonas fronteiriças; inserção em redes internacionais de cidades; e instituições regionais. Esta última é a que mais interessa à presente análise, pois os blocos regionais podem representar um âmbito de impulso fundamental aos governos subnacionais (Oddone, 2016).

Aguirre (1999) denominou de *paradiplomacia regional* as atividades internacionais dos governos subnacionais no seio da criação de regimes cooperativos regionais. Duchacek (1990, p. 18-19 e 25, grifo nosso, tradução nossa) delineou mais duas tipologias:

por *paradiplomacia regional transfronteiriça* entendem-se contatos transfronteiriços – institucionais, formais e, acima de tudo, informais – que são preponderantemente condicionados pela proximidade geográfica e pela resultante similar na natureza de problemas comuns e de suas possíveis soluções (...) A *paradiplomacia transregional* é o termo usado para descrever conexões e negociações entre governos não centrais que não são adjacentes (em contraste com a *paradiplomacia regional transfronteiriça*), mas cujos governos nacionais o são.²

Olhando de forma mais direta para a realidade sul-americana, o Mercosul teve um impacto positivo na *paradiplomacia regional*, servindo de estímulo aos governos locais para a criação da Mercocidades. Estabelecida em 1995 com o objetivo original de contribuir para tornar o Mercosul um espaço mais democrático e acessível às esferas subnacionais, a Mercocidades buscou fortalecer o papel das cidades no contexto regional (Gambini, 2008). No contexto de sua criação, é nítido observar o que as cidades almejavam, conforme relatado a seguir.

[A Mercocidades] é, antes de tudo, um ato contra a naturalidade perversa dos processos de integração que tendem a sustentar-se nas burocracias centrais e nos grandes grupos oligopolistas e esquecem as comunidades. (...) o poder local só poderá ocupar um papel específico neste processo caso se mobilize para isso, caso mostre-se apto a desempenhar seu papel específico e insubstituível. E isso, obviamente, é resultado de uma decisão política, que se sustenta numa nova cultura administrativa, que entende e valoriza as interfaces das iniciativas externas e internas de um governo municipal (Mercocidades, 1997, p. 1).

Em 1999, afirmava-se:

neste mundo globalizado e nas condições econômicas imperantes na região, os países desenvolveram novas formas de enfrentar a situação e uma delas foi a integração. Integração que apoiamos e queremos construir positivamente, uma integração com conteúdo humano, social, equilibrada e equilibradora de nossas sociedades. A partir dos governos locais, a partir da cidade, pretendemos contribuir com esse

2. "By transborder regional paradiplomacy is meant transborder contacts – institutional, formal, and, above all, informal – which are predominantly conditioned by geographic proximity and the resulting similarity in the nature of common problems and their possible solutions (...) Transregional paradiplomacy is the term used to describe connections and negotiations between non-central governments that are not neighbors (in contrast to transborder regional paradiplomacy) but whose national governments are".

processo de integração regional e, por isso, defendemos um espaço que consideramos justo e válido para as cidades, para a Mercocidades, perante os órgãos do Mercosul (Mercocidades, 1999, p. 1, tradução nossa).³

O conteúdo das citações pode ser interpretado de diferentes maneiras, mas essa dualidade de o Mercosul ser o pontapé inicial para diálogos subnacionais e, ao mesmo tempo, representar uma visão antagônica à agenda das municipalidades é uma característica muito peculiar da paradiplomacia regional na América do Sul. A organização não se opunha à integração comercial. Entretanto, observava a agenda social como de suma importância, cujas bases seriam fortalecidas por meio de um espaço de diálogo entre governos locais.

Atualmente, a rede possui 380 cidades-membros⁴ de onze países do continente: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Chile, Bolívia, Peru, Equador, México e Colômbia. Tal aumento progressivo de participantes denota como a rede foi se estabelecendo e se consolidando como uma esfera de comunicação entre as cidades, as quais passaram a intercambiar cooperação técnica e política. Embora haja iniciativas de financiamento de projetos, o foco último da instituição nunca foi prover recursos aos membros, mas principalmente estimular as políticas públicas e a cooperação técnica.

De acordo com o Estatuto e Regulamento da Mercocidades,⁵ sua estrutura é composta por:

- Cúpula de Chefes de Governo;
- Conselho;
- Diretoria Executiva;
- Presidência;
- Vice-presidências Temáticas;
- Comissão Diretiva;
- Secretaria Executiva;
- Colegiado de Coordenadores das Unidades Temáticas;
- Secretaria Técnica Permanente;
- Comissão Fiscal; e
- Comissão Eleitoral.

3. "Ante este mundo globalizado y ante las condiciones económicas imperantes en la región, los países han desarrollado nuevas formas para enfrentar esta situación y una de ellas ha sido la integración. Integración que apoyamos y queremos construir positivamente, una integración con contenido humano, social, equilibrada y equilibradora de nuestras sociedades. Desde los gobiernos locales, desde la ciudad, pretendemos contribuir a este proceso de integración regional y por eso reclamamos un espacio que consideramos justo y válido para las ciudades, para MERCOCIUDADES, ante los órganos del Mercosur".

4. Disponível em: <https://mercociudades.org/pt-br/cidades-membro/>. Acesso em: 8 dez. 2023.

5. Disponível em: <https://mercociudades.org/estatuto-e-regulamento-de-mercociudades/>. Acesso em: 11 dez. 2023.

Para além do aspecto formal, aqui se destacam duas estruturas. Em primeiro lugar, as unidades temáticas (UTs) representam a pluralidade da rede, tanto em termos de temáticas⁶ quanto de iniciativas e trocas de experiências entre gestores municipais. Ainda assim, a Secretaria Técnica Permanente é um importante aparato administrativo e mantenedor da memória institucional, fato que a diferencia de outra instância de representação subnacional que veremos posteriormente: o próprio FCCR. A secretaria está localizada em Montevideu e provê autonomia decisória à rede.

Essa ausência de vínculo formal com o Mercosul representa uma encruzilhada. Ao mesmo tempo que a rede pode ter maior margem de manobra para realizar seus trabalhos, não é parte formal do organograma institucional do bloco, gerando menor possibilidade de influência perante as instâncias decisórias regionais. Como qualquer outra instituição, a Mercocidades possui erros e acertos. Além da contradição mencionada acima, há algumas cidades que sobressaem e acabam infringindo o princípio de horizontalidade entre os membros; há problemas com o pagamento de anuidades, que são um dos requisitos obrigatórios para se manter dentro da organização; e as UTs são muito divergentes em termos de efetividade, pois algumas realizam diversas iniciativas enquanto outras são inoperantes (Junqueira, 2021). Apesar dos problemas, tornou-se a principal rede de cidades da região (Rodrigues e Mattioli, 2017) e representa um aspecto de grande valia, qual seja, permanecer enquanto arena de intercâmbio de políticas públicas sem ser afetada diretamente por mudanças políticas e governamentais nos países da região.

Tal afirmação não pode ser referenciada ao FCCR, criado em 2004 e com funcionalidade a partir de 2007. E por que houve esse interregno de três anos? Justamente porque não havia interesse notório e urgente por parte dos poderes centrais na pauta subnacional. Em 2005, Paraguai e Uruguai não aprovaram a resolução para a criação do FCCR, enquanto o Brasil postergou a decisão para 2007 em virtude da realização de eleições presidenciais no país.

O FCCR surgiu também em virtude de pressões da Mercocidades, mas em sua essência já apresentava duas diferenças fundamentais em relação à rede: era uma instância formal e legalmente inserida no arcabouço institucional do Mercosul, além de concatenar diferentes níveis de governo subnacional, como estados, províncias e departamentos, e não somente cidades. Sobre sua composição, dividia-se em: Coordenação Geral, Coordenações Nacionais, Coordenações de Comitês e Secretaria. Compunha-se por dois comitês distintos, um destinado aos municípios e outro aos demais governos subnacionais – o primeiro sempre foi mais ativo que o segundo, justamente por ter sido coordenado pela Mercocidades. A Secretaria nunca se tornou operacional, e as Coordenações Nacionais eram escolhidas de acordo com a preferência de cada país-membro.

O FCCR chegou a ser composto por cerca de uma centena de subnacionalidades, divididas entre cinco países, incluindo a Venezuela. Os critérios de membresia eram nitidamente políticos ou até mesmo partidários, o que em tese não se diferenciava da Mercocidades. Como mencionado anteriormente, a criação da rede se estabeleceu em virtude de um movimento municipalista progressista e bastante crítico em relação aos ideais neoliberais da década de 1990. A Mercocidades surgiu por

6. Ao todo, a rede possui dezoito UTs e quatro grupos e comissões de trabalho que lidam diretamente com os seguintes temas: Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Autonomia, Gestão e Participação; Ciência, Tecnologia e Capacitação; Comunicação; Cooperação Internacional; Cultura; Esporte; Desenvolvimento Econômico Local; Economia Social e Solidária; Fomento de Negócios; Desenvolvimento Social; Desenvolvimento Urbano; Direitos Humanos e Migrações; Deficientes Físicos e Inclusão; Educação; Gênero; Infâncias; Integração Fronteiriça; Juventudes; Planificação Estratégica e Áreas Metropolitanas; Segurança Cidadã; e Turismo. Disponível em: <https://mercociudades.org/pt-br/estrutura-autoridades/tematicas/>. Acesso em: 11 dez. 2023.

interesse e estímulo subnacional em si, enquanto o FCCR pautou-se mais por interesses nacionais do que subnacionais, ou seja, tanto a agenda quanto os critérios organizacionais seguiam uma lógica hierárquica (*top-down*, de cima para baixo). Na prática, os governos subnacionais que compunham o FCCR eram escolhidos pelos governos centrais sem nenhum critério técnico específico, dependendo de vicissitudes e governos de ocasião.

Como resultado, historicamente sua eficácia institucional foi baixa. Por exemplo, entre 2013 e 2014, o foro planejou 52 ações, das quais 35 foram paralisadas (Medeiros, Fróio e Sadeck, 2017), resultando em menos de 35% de propostas e projetos executados (Mariano e Junqueira, 2018). Ademais, o FCCR não submeteu recomendações para o Conselho do Mercado Comum (CMC) via Grupo Mercado Comum (GMC) entre 2007 e 2012 (Ventura e Fonseca, 2012), outro dado representativo de sua futura estagnação. Além dos pontos mencionados, o espaço tornou-se, para dizer o mínimo, desinteressante aos governos subnacionais, em especial aos do Paraguai, do Uruguai e da Venezuela, países que tinham participação bem pequena nas reuniões do FCCR quando comparados ao Brasil e à Argentina. Estes dois países foram os mais atuantes e os que mais incitaram as agendas e as pautas subnacionais no interior do foro, conforme análise de aproximadamente cinquenta atas de reuniões da instituição (Junqueira, 2019), nas quais se tornou evidente o maior quantitativo de presença nos encontros por parte de representantes argentinos e brasileiros.

Em 2019, o *site* oficial do Mercosul já não incluía o FCCR no seu organograma, mesmo ano em que ele se tornou instância não permanente do bloco regional, ou seja, efetivamente o órgão só seria consultado caso alguma instância decisória central do Mercosul considerasse relevante. Como resultado dos processos descritos, o FCCR encontrava-se inoperante, instável, complexo e nem sequer era considerado como instituição por parte de alguns gestores. Isso foi resultado de conjunturas políticas específicas do Mercosul, da falta de estímulo à pauta subnacional por parte dos governos centrais e da ausência de uma identidade compartilhada entre os governos subnacionais. Ainda em 2021, afirmava-se que “o relançamento desta agenda é [era] um objetivo muito distante” (Junqueira, 2021, p. 533, tradução nossa). Retornaremos a essa afirmação nas considerações finais, trazendo luz à perspectiva brasileira; antes, cabe analisar dezesseis entes federativos e três associações municipais do país para trazer argumentos conclusivos.

3 APRESENTANDO OS CASOS DA PARADIPLOMACIA BRASILEIRA: ALGUNS RETRATOS SOBRE O MERCOSUL

Esta seção apresenta informações do quarto capítulo da tese de doutorado do autor (Junqueira, 2019), intitulado *Os atores subnacionais brasileiros: variáveis internas e o Mercosul*. As informações apresentadas consideram majoritariamente pesquisa bibliográfica, aplicação de questionários e realização de entrevistas. Nos casos aqui analisados, menciona-se em nota de rodapé o detalhamento das fontes utilizadas para as duas últimas técnicas de pesquisa, sendo as informações gerais apontadas seguindo-se os critérios abordados no quadro 1.

Realizadas as considerações sobre paradiplomacia e o histórico institucional da atuação subnacional no Mercosul, o objetivo desta seção é trazer informações mais específicas sobre dezesseis entes federativos brasileiros – além de três entidades de representação municipal –, com o intuito de verificar: i) os interesses dos governos subnacionais em iniciar suas inserções internacionais; ii) a possível busca por valores comuns entre eles; e iii) as expectativas e os limites encontrados na internacionalização realizada via Mercosul. Estes três critérios analíticos foram delineados considerando-se os elementos descritos no quadro 1.

QUADRO 1

Elementos de análise dos casos brasileiros de internacionalização de governos subnacionais no Mercosul

Elemento inicial e objetivo	Quais os interesses do governo subnacional em iniciar suas internacionalizações? E por que o aspecto regional via Mercosul tornou-se um canal de participação?
Elemento processual e subjetivo	A partir dos interesses iniciais, quais valores coletivos – se existentes – foram propostos pelo governo subnacional? Buscou-se uma identidade entre seus semelhantes?
Elemento consecutivo e comparativo	Realizadas as duas considerações acima, quais foram as expectativas (ideais) e as limitações (reais) encontradas pelo governo subnacional na internacionalização realizada via Mercosul?

Fonte: Junqueira (2019, p. 253).

A pesquisa considerou a amostra de onze governos municipais, três associações municipais e cinco governos estaduais. Os onze governos municipais selecionados foram:

- Bagé;
- Belo Horizonte;
- Contagem;
- Guarulhos;
- Porto Alegre;
- Rio de Janeiro;
- Rio Grande;
- Salvador;
- Santo André;
- São Paulo; e
- Uberlândia.

As três associações municipais participantes da amostra foram:

- Associação Brasileira de Municípios (ABM);
- Confederação Nacional de Municípios (CNM); e
- Frente Nacional de Prefeitos (FNP).

Finalmente, os estados selecionados foram:

- Mato Grosso do Sul;
- Minas Gerais;
- Rio de Janeiro;
- Rio Grande do Sul; e
- São Paulo.

A justificativa de escolha desses governos subnacionais reside no fato de possuírem em seus históricos um grau de internacionalização mais elevado e ativo, principalmente envolvendo participação ou contato com a Mercocidades ou o FCCR.

Guarulhos, localizada na Grande São Paulo, evidenciou interesse em projetar internacionalmente a cidade, buscando valores identitários compartilhados entre governos locais de médio porte presentes em grandes centros urbanos e atuando na Mercocidades com pautas voltadas à democracia e à sociedade. Até 2019, a cidade havia se consolidado enquanto governo local brasileiro altamente internacionalizado, sendo exemplo de gestão pública dentro da Mercocidades, mas encontrando dificuldades no FCCR em virtude do progressivo esvaziamento político deste com o passar dos anos. Conforme evidenciado e mencionado por Fernando Santomauro,⁷ a rede carregava o benefício de ter abrangido os interesses locais voltados à democracia e à inclusão social. Em contrapartida, o foro representou um movimento de “traição às cidades”, nas palavras de Santomauro, por ter uma agenda pautada pelos governos centrais.

Belo Horizonte, capital mineira, também apresentou como objetivo a projeção internacional da cidade via agenda social, a qual foi substituída por uma pauta comercial sustentada em captação de recursos e investimentos. Do mesmo modo que Guarulhos, evidenciou as limitações encontradas no FCCR, que se enfraqueceu em virtude da ausência de pauta de debate por parte dos governos subnacionais. Os dados da pesquisa mostraram ausência de identidade e proposta de valores coletivos regionais via Mercosul por parte de Belo Horizonte. Rodrigo Perpétuo⁸ enfatizou a importância das Mercocidades para o intercâmbio de políticas públicas, mas também apontou as dificuldades em relação à demanda de custos, tempo e *know-how* do poder local para integrá-las.

Bagé, município de aproximadamente 120 mil habitantes localizado no Rio Grande do Sul, fazendo fronteira com o Uruguai, encontrou na Mercocidades e no FCCR, nos idos de 2010, dois importantes espaços para fortalecimento dos seus laços internacionais. A integração regional foi inserida como primeiro nível de interesse municipal na visão dos gestores públicos,⁹ pois buscou uma identidade regional focada em cidades de pequeno porte e fronteiriças. Como principais falhas, foram relatadas as assimetrias entre cidades, a carência de recursos e a impossibilidade de participar de forma mais direta das decisões políticas do Mercosul.

Um dado interessante de pesquisa evidencia-se no fato de a ABM não possuir, até 2016, uma área ou seção específica para o trato das relações internacionais, conforme mencionado por Valentina Falkenstein.¹⁰ Sua participação era mais ativa na Mercocidades, mostrando-se o oposto em relação ao FCCR. Sua agenda internacional era existente, mas restrita, implicando ausência de proposta de

7. Informação de entrevista concedida ao autor em 17 de fevereiro de 2017, em São Paulo, por Fernando Santomauro, coordenador de relações internacionais da prefeitura municipal de Guarulhos (2009-2016) e presidente do Fórum Nacional de Gestores e Dirigentes Municipais de Relações Internacionais (Fonari) (2016-2017).

8. Informação de entrevista concedida ao autor em 18 de abril de 2017, em São Paulo, por Rodrigo Perpétuo, secretário municipal de relações internacionais da prefeitura de Belo Horizonte (2005-2015), chefe da assessoria de relações internacionais do governo de Minas Gerais (2015-2016) e atual secretário-executivo para a América Latina da rede Governos Locais pela Sustentabilidade (Local Governments for Sustainability – Iclei).

9. Informação de questionário respondido ao autor em 15 de março de 2017 por Glécio Rodrigues dos Santos, ex-coordenador de relações internacionais do município de Bagé.

10. Informação de entrevista concedida ao autor em 17 de outubro de 2016 em Brasília por Valentina Falkenstein, assessora da Associação Brasileira de Municípios (ABM).

valores coletivos entre as municipalidades. Ainda segundo Falkenstein, o FCCR funcionava mais como uma formalidade, e a ABM detinha maior nível de participação durante as cúpulas da Mercocidades.

Salvador, capital baiana e uma das fundadoras da Mercocidades, criou sua estrutura municipal voltada às relações internacionais em 2005. Todavia, seu interesse foi majoritariamente direcionado à captação de recursos, o Mercosul não foi posto como prioridade, e as Mercocidades tiveram papel secundário na internacionalização da cidade, a qual priorizou contato com países europeus. Leonel Leal¹¹ apontou que a rede não era viável aos interesses municipais e não se caracterizava como plataforma de busca por financiamentos. Como consequência dessa não priorização da Mercocidades, o FCCR não se estabeleceu enquanto plataforma de atuação da capital.

Uberlândia, localizada no Triângulo Mineiro, representa um caso peculiar, por ter apresentado altos e baixos no seu processo de internacionalização, incluindo as vias regionais. O interesse em projetar a cidade internacionalmente também aparece aqui como objetivo, mas seu relacionamento com a Mercocidades se deu com viés de cunho político em detrimento de resultados práticos. O município entrou na Mercocidades em 2002 e participou do contexto de criação da Remi, mas nunca chegou a integrar o FCCR. A integração regional não se configurou enquanto prioridade para algumas gestões da prefeitura.¹²

Citando outra associação municipal, Tatiane de Jesus e Gustavo Cezário¹³ afirmaram que a CNM demonstrou ter como objetivo o aumento da autonomia municipal, ou seja, seu interesse era obter financiamento do governo federal brasileiro. Quando comparada à ABM, a CNM apresentou um desempenho superior em matéria de internacionalização, mas tendo como foco a Federação Latino-Americana de Cidades, Municípios e Associações de Governos Locais (Flacma) e não a Mercocidades. Embora ocorresse a tentativa de fortalecer o movimento municipalista no FCCR, evidencia-se a escassez do seu relacionamento com a Mercocidades, implicando ausência de valores coletivos. Cezário ainda salientou que o principal problema do FCCR era sua administração ser chefiada pela Presidência da República do Brasil, ou seja, o Executivo central, o que afastava qualquer expectativa de uma possível mudança decisória institucional.

Fundadora da Mercocidades, Porto Alegre é um dos casos de maior atuação internacional e participação em instituições de representação subnacional. Berço do orçamento participativo, política de influência ou decisão popular direta sobre o orçamento público, o interesse municipal priorizou a captação de recursos internacionais e a construção de um símbolo de democracia local (Marx, 2008). Embora haja esse histórico profícuo da capital, a cidade sempre buscou uma identidade própria, sem necessariamente dar ênfase às instâncias regionais, incluindo o próprio Mercosul. Para Rodrigo Corradi,¹⁴ a atuação de Porto Alegre via Mercosul foi secundária, uma vez que o bloco não conseguiu ser uma via efetiva de consecução de projetos às subnacionalidades.

11. Informação de entrevista concedida ao autor em 26 de setembro de 2017 em Salvador por Leonel Leal, diretor do Centro de Estudos e Estratégias em Relações Internacionais (Ceeri) entre 2015 e 2019 e secretário de relações internacionais da prefeitura de Salvador entre 2005 e 2012.

12. Informação de questionário respondido ao autor em 24 de abril de 2018 por Armando Gallo Yahn Filho, professor de relações internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e então membro do Comitê de Internacionalização da Prefeitura de Uberlândia.

13. Informação de entrevista concedida ao autor em 18 de outubro de 2016 em Brasília, por Tatiane de Jesus e Gustavo Cezário, então assessora internacional e diretor-executivo, respectivamente, da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

14. Informação de questionário respondido ao autor em 28 de agosto de 2018 por Rodrigo Corradi, então diretor de articulação institucional e gerente de relações internacionais da prefeitura de Porto Alegre e atual diretor-executivo adjunto da Iclei.

O município de Santo André, localizado na região da Grande São Paulo e do Grande ABC, também pioneiro na experiência do orçamento participativo, mostra-se, de maneira similar a Porto Alegre, como uma das cidades com grandes índices de internacionalização em virtude de interesses de gestores e prefeitos para estimular a captação de recursos e a cooperação técnica, incluindo busca por financiamentos externos em organismos internacionais e europeus.¹⁵ Seu foco sempre foi a busca por valores comuns entre cidades de pequeno e médio porte, tendo a Mercocidades se mostrado uma importante arena para sua internacionalização, em virtude de ser uma rede desde cedo estabelecida como espaço de grande articulação política. Nas palavras de Patrícia Laczynski, as “Mercocidades começaram a virar uma grande família”. Não obstante, com mudanças de governo e alterações de gestão, a cidade acabou perdendo seu ímpeto inicial de grande internacionalização.

O Rio de Janeiro, capital fluminense, representa um dos exemplos pioneiros de atuação internacional de governos locais, uma vez que data de 1975 a criação de um órgão cerimonial no Gabinete do Prefeito para lidar com matérias internacionais. De modo similar a vários casos aqui relatados, sua inserção externa se deu com o interesse de obter projeção externa, por ser sede de eventos internacionais, e captar recursos (Mécher, 2016). A Mercocidades foi um campo de atuação do município do Rio de Janeiro entre 1993 e 2016, mas dividindo espaço com outras redes, como a Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), a Metrópolis¹⁶ e a Iclei. Ratifica-se a busca por uma identidade própria sem vínculos regionais, embora a Mercocidades tenha atendido às expectativas da capital por ser um lócus importante de intercâmbio de experiências.

São Paulo, maior cidade da América Latina, apresenta interesses múltiplos de internacionalização que foram mudando ao longo do tempo e das gestões, indo desde a projeção internacional até a captação de recursos e o estímulo às políticas públicas. Buscou fomentar valores comuns com grandes cidades progressistas, a exemplo de Buenos Aires e Montevidéu. Todavia, sua interface internacional pode se dar de forma mais autônoma, sem precisar necessariamente do âmbito regional, uma vez que se trata de uma cidade com extensa presença empresarial e consular, além de ter uma população de aproximadamente 11 milhões de habitantes.¹⁷ A cidade se ausentou completamente do FCCR, embora algumas gestões municipais, como as de Marta Suplicy (2001-2004) e Fernando Haddad (2013-2016), tenham privilegiado a participação via Mercocidades. A título de informação, São Paulo assumiu a presidência desta rede em 2022, e em novembro de 2023 sediou a 28ª Cúpula das Mercocidades, justamente em um período no qual Suplicy estava à frente da Secretaria Municipal de Relações Internacionais, na gestão do prefeito Ricardo Nunes.

A FNP representa os interesses das grandes cidades brasileiras, os quais, em 2019, se sustentavam em cooperação descentralizada, *advocacy* e participação em seminários e eventos europeus.¹⁸ O Mercosul, incluindo o FCCR, tornou-se via de participação efêmera, que não se sustentou ao longo do tempo. Ficou claro que os interesses e as agendas da FNP variavam conforme a demanda dos prefeitos, havendo ausência de procura por laços comuns via Mercosul. Em 2019, Paulo Oliveira disse nunca

15. Informação de entrevista concedida ao autor em 15 de agosto de 2017, em São Paulo, por Patrícia Laczynski, diretora de relações internacionais da prefeitura municipal de Santo André em 2006; secretária-adjunta de desenvolvimento e ação regional desta prefeitura em 2006-2007; e coordenadora da secretaria-executiva da Mercocidades entre 2005 e 2006.

16. Disponível em: <https://www.metro.org/>.

17. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/sao-paulo.html>.

18. Informação de entrevista concedida ao autor em 24 de janeiro de 2019 via telefone por Paulo Oliveira, coordenador de captação e relações internacionais da FNP desde 2011.

ter participado de uma reunião do FCCR, alegando que sem a presença dos prefeitos as reuniões não fazem sentido.

Um caso curioso relacionado a este último ponto adveio de Rio Grande, município localizado no Rio Grande do Sul, que possuía um cadastro na Mercocidades e nada mais, ou seja, a participação era *pro forma*, embora houvesse interesse em viabilizar contatos comerciais e fronteiriços. Fabrício Araújo¹⁹ disse que o Mercosul não explorava as políticas fronteiriças, inexistindo êxito na consecução de ações locais junto às instâncias regionais. Finalizando a lista de cidades, Contagem, terceira maior cidade mineira, representa um exemplo de como a variável pessoal e partidária é elemento importante para se avaliar a internacionalização subnacional, uma vez que sua inserção na Mercocidades se deu em virtude de interesse do prefeito Carlin Moura, nos idos de 2016, em dialogar com partidos progressistas e projetar a cidade para além dos limites locais (Contagem, 2016).

Ainda, cumpre examinar os casos de cinco governos estaduais brasileiros: Minas Gerais, São Paulo, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Os cinco evidenciam que os estados não possuem o Mercosul como principal via de acesso ao exterior, inexistindo valores conjuntos subnacionais propostos por meio do contato estabelecido em instâncias regionais como a Mercocidades e o FCCR. De acordo com Chyara Pereira,²⁰ Minas Gerais sinalizava para as limitações encontradas diante das organizações subnacionais do Mercosul, pois à época eram mais direcionadas aos governos locais. Em suas palavras: “a rede e o fórum são mecanismos muito mais efetivos para cidades que vivenciam um conjunto de questões práticas geradas pelo processo de integração do que para aquelas unidades subnacionais que estão relativamente distantes dessas questões”.

Em 2017, quando questionada sobre o FCCR, a gestão de Ana Paula Fava²¹ à frente da Assessoria Especial para Assuntos Internacionais do Governo do Estado de São Paulo desconhecia a sua existência, por exemplo. Isso sinalizou que a presença do estado como membro parceiro e observador na Mercocidades denotava um caráter mais simbólico do que prático em si.

Mato Grosso do Sul já demonstrava contatos com o Mercosul, mas ainda incipientes, uma vez que a cooperação internacional se desenvolvia majoritariamente por laços bilaterais com a Bolívia e o Paraguai. Segundo Ricardo Senna,²² o estado já atuava com maior ênfase na Zona de Integração do Centro-Oeste da América do Sul (Zicosul) e no Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (Codesul) do que no próprio FCCR, no qual era inclusive membro. Ainda assim, o estado não somente evidenciava limitações no âmbito regional, mas também carência de institucionalização da área internacional no próprio nível estadual.

O interesse do Rio de Janeiro era somente a projeção internacional, tendo sido estado pioneiro na paradiplomacia brasileira, por ter criado a assessoria de relações internacionais ainda em 1982 (Fróio, 2015). Em meados da década de 2010, período em que o FCCR ainda era atuante, o governo

19. Informação de questionário respondido ao autor em 27 de novembro de 2018 por Fabrício Araújo, então secretário adjunto de desenvolvimento, inovação, emprego e renda do município de Rio Grande, no Rio Grande do Sul.

20. Informação de questionário respondido ao autor em 29 de julho de 2018 por Chyara Sales Pereira, ex-superintendente de relações internacionais (2008-2010) e ex-chefe da Assessoria de Relações Internacionais do governo de Minas Gerais (2011-2014). É professora de relações internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG) desde 2009.

21. Informação de entrevista concedida ao autor em 10 de outubro de 2017, em São Paulo, por Ana Paula Fava, assessora especial para Assuntos Internacionais do governo do estado de São Paulo (2016-2018).

22. Informação de questionário respondido ao autor em 24 de abril de 2018 por Ricardo Senna, secretário adjunto de estado de meio ambiente, desenvolvimento econômico, produção e agricultura familiar do governo de Mato Grosso do Sul.

fluminense buscava “reposicionar o Rio no mundo perante potenciais parceiros, investidores, turistas e formadores de opinião” (Spadale, 2014, p. 29). Por sua vez, o Rio Grande do Sul representou o estado com maior atuação no FCCR, demonstrando a importância da dimensão ligada à integração fronteiriça. No final década de 1980, a integração regional já despontava como tema de relevância para o governo subnacional, e por mais de vinte anos tal pauta dividiu atenção com a cooperação internacional e a inserção na economia mundial (Salomón e Nunes, 2007). Todavia, mesmo dividindo fronteiras com a Argentina e o Uruguai, com o passar dos anos algumas iniciativas se perderam justamente por mudanças de gestão.

4 RESUMINDO OS CASOS DA PARADIPLOMACIA BRASILEIRA: LIMITAÇÕES E PERSPECTIVAS DA AGENDA SUBNACIONAL NO MERCOSUL

Considerando-se os dezenove casos analisados na seção anterior, a primeira conclusão a respeito da inserção internacional de governos subnacionais via Mercosul é que há diferenças nítidas nos objetivos, nos interesses e na busca por valores comuns entre municípios e estados federados. Em comum os casos apresentam a procura por projeção externa e a construção de uma imagem internacional, fatores que fazem parte da realidade paradipломática de vários casos aqui retratados.

Embora as cidades possuam prerrogativas distintas em torno da internacionalização, há maior compatibilidade de interesses entre elas e o Mercosul, destacando-se o exemplo da própria Mercocidades. Uma possível justificativa desse processo é o aumento da autonomia municipal acompanhada pela redemocratização e pela promulgação da Constituição Federal de 1988, na qual os municípios adquiriram o *status* de entes federativos.

Como segundo ponto importante, foi observada certa carência institucional do Mercosul para lidar com questões de fronteira e cooperação transfronteiriça. A fronteira não deve ser vista pelo Brasil somente pelo viés da segurança ou da ameaça, mas sim da cooperação e do diálogo. Há vários exemplos de cidades que precisam da integração regional, pois a internacionalização é diária e cotidiana, e seu impacto se dá sobre parcela considerável da população. É importante ressaltar que a cooperação fronteiriça existe, mas, por vezes, determinado governo subnacional a faz via outras instituições ou até mesmo por contatos bilaterais, sem necessariamente passar pela interlocução com o Mercosul.

Comparando-se as Mercocidades e o FCCR, é visível a maior constância nos trabalhos realizados pela primeira instituição. A rede tem um histórico de diálogo entre governos locais progressistas com viés político-partidário específico, algo que foi ao encontro do crescimento do movimento municipalista no Brasil, iniciado nos anos 1980-1990 e consolidado no início do século XXI. A ênfase nos municípios tornou-se uma das marcas registradas da diplomacia subnacional brasileira desde os anos 1990, período em que a paradipломacia, enquanto agenda de pesquisa, era uma relativa novidade em outras regiões para além da América do Norte e da Europa. Em contrapartida, também foi possível observar uma participação mais ampla de cidades do Sul e do Sudeste brasileiros na rede, pois municípios das regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste estão mais afastados geograficamente do Cone Sul. Adensar e integrar cidades destas últimas regiões segue sendo um desafio para a Mercocidades.

Outro resultado importante se relaciona às perspectivas de institucionalização da pauta internacional no interior das burocracias locais. Embora este fenômeno também se verifique em governos estaduais (Fróio, 2015; Martins, 2017), no nível municipal se criam secretarias, assessorias, coordenadorias ou até mesmo quadros próprios junto aos gabinetes dos prefeitos e das prefeitas para lidar diretamente

com as relações internacionais (CNM, 2011; Laisner, 2014; Milani e Ribeiro, 2011; Junqueira, 2015). No âmbito do projeto Internacionalização Descentralizada em Foco (IDeF), coordenado por Liliana Fróio, a pesquisa realizada por Souza (2022) analisa a amostra de 1.046 municípios brasileiros, dos quais 210 apresentaram atuação internacional, algo que representa somente 3,77% do total nacional de 5.565 cidades. Do total de aproximadamente duas centenas, a grande maioria se concentra nas regiões Sul e Sudeste, trazendo ainda mais insumos para o que fora apontado no parágrafo anterior. Ainda sobre este montante, Souza (2022) constatou haver 113 estruturas organizacionais voltadas à prática de relações internacionais nos governos locais brasileiros.

O quadro da paradiplomacia no Brasil é muito heterogêneo e existem diversas variáveis de impacto nesse processo, envolvendo desde posição geográfica, tamanho populacional, influência pessoal ou partidária, carência de recursos financeiros e assim por diante. Mesmo assim, é válido constatar que todas as cidades brasileiras fundadoras da Mercocidades já possuíram em algum momento – ou ainda possuem – uma estrutura burocrática própria voltada às relações internacionais, podendo ser inferido que há uma possível correlação direta entre a institucionalização da pauta internacional nas cidades e a consequente participação em fóruns regionais.

Afirmar que municípios e governos estaduais possuem interesses divergentes em relação ao Mercosul talvez não seja uma grande novidade. Entretanto, é importante salientar que o Mercosul não despontou como área robusta de internacionalização para os cinco estados brasileiros analisados. Aqui há uma dissonância entre os níveis federativos, uma vez que a integração regional parece ser vista de forma mais benéfica e profícua por parte dos governos locais. Consequentemente, evidenciaram um impulso maior de internacionalização: i) cidades grandes, incluindo as capitais estaduais; ii) governos locais de médio porte com motivação – partidária ou política – pessoal do prefeito; e iii) pequenos municípios de fronteira.

Por fim, mencionou-se anteriormente que um traço similar entre municípios e governos estaduais é a construção de uma imagem internacional positiva por parte do governo subnacional. Em contrapartida, em nenhum momento isso significou a geração de um movimento em prol da construção de uma identidade coletiva na integração regional. Guarulhos buscou estabelecer maior contato com cidades médias; Bagé e Santo André estimularam a cooperação com cidades pequenas; São Paulo procurou vínculos com cidades grandes e progressistas. Mesmo assim, no restante dos casos, não foi possível constatar a existência da busca por valores em comum entre os governos subnacionais. Isso nos leva a afirmar que, para além das diferenças entre cidades e estados, há inúmeras divergências no trato da internacionalização entre as próprias cidades. E aqui está um dos pontos de maior desafio às instituições de representação subnacional no nível regional: gerar certo consenso para que as iniciativas permaneçam ao longo do tempo e não pereçam diante dos percalços no curto prazo. Contornar as intempéries do tempo e se firmar enquanto instituição parece ser a tônica da Mercocidades, mas não do FCCR, embora a atualidade abra um possível caminho para seu reestabelecimento.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: UMA PROPOSTA DE RELANÇAMENTO

A inserção internacional de governos subnacionais – cidades e estados, no caso brasileiro –, conceitualizada como paradiplomacia pela literatura de relações internacionais, é uma realidade que deve ser considerada por qualquer pessoa que lida com essa área. É um campo amplo que também está diretamente ligado ao universo da formulação, da implementação e da análise de determinadas

políticas públicas. Por isso, o contato entre acadêmicos e pesquisadores com gestores públicos é fundamental para avançar tanto no debate quanto na prática política em si.

O universo de atuação subnacional é amplo, sendo praticamente impossível trazer entendimentos genéricos para a temática. Historicamente, é possível perceber a existência majoritária de pesquisas da paradiplomacia focadas em estudos de caso, ou seja, em análises específicas de cada realidade de internacionalização subnacional. Neste sentido, o Brasil possui as suas particularidades, enquanto a relação de seus entes federativos com o Mercosul também evidencia movimento similar. Torna-se nítido haver mais divergência do que similaridades na amostra analisada de dezesseis entes federativos, além das associações municipais.

Tanto o contexto dos anos 1990, de criação da Mercocidades, quanto o dos anos 2000, de estabelecimento da Remi e do FCCR, são amplamente distintos da atual fase política sul-americana. Na década de 2020, não há mais contestação sobre a validade e a importância da paradiplomacia, a qual já se estabeleceu de modo profícuo e, na América do Sul, presume políticas que vão ao encontro das diretrizes dos Estados nacionais e trazem benefícios amplos e cooperativos em searas como economia, cultura, tecnologia, saúde e educação.

Por seu turno, o regionalismo sul-americano passa por um período singular. Evidentemente, continua-se a falar sobre a permanência de crises regionais, algo que foi pontuado no primeiro parágrafo da introdução. Contudo, os processos que hoje ocorrem trazem características específicas. São presenciadas crises políticas internas acentuadas na maioria dos países da região, a exemplo de Equador, Bolívia, Argentina, Peru, Chile, Venezuela e Brasil; há um claro movimento de cunho político de extrema-direita, cuja articulação se dá em fóruns e instâncias internacionais; blocos historicamente estruturados dividem espaços com iniciativas institucionalmente fracas e sem compromissos de longo prazo, a exemplo dos recém-criados Grupo de Lima, em 2017, e Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (Prosul), em 2019, o qual já “nasceu como uma iniciativa fragmentada” (Barros e Gonçalves, 2019, p. 32); e há competições referentes a qual deve ser a dinâmica da integração, se deve permanecer voltada ao Atlântico ou se deve ser direcionada ao Pacífico, o que evidencia os atuais rearranjos comerciais disputados entre Estados Unidos e China.

Desde 2019, argumentava-se sobre a difícil conjuntura do FCCR em virtude de sua paralisação e inoperância, bem como pelo fato de ter sido apontado como instância *ad hoc* no Mercosul. A realidade é que o FCCR se desfez enquanto instituição. E a causa dessa perda de relevância se deu em virtude de: i) diferentes visões e políticas entre governos centrais e subnacionais; ii) o caráter estritamente intergovernamental do Mercosul; e iii) a carência de valores comuns aliada à existência de interesses muito particulares por parte dos governos subnacionais. Vale ressaltar que a lógica intergovernamental não é um problema em si, representando uma dinâmica decisória do bloco. A grande questão está em perceber até que ponto os governos nacionais controlaram as pautas e as agendas subnacionais em detrimento de maior articulação e influência dos próprios governos subnacionais. Em outras palavras, vale mencionar a recente publicação de Morales (2023), em que se enfatiza a escassa vontade política e de liderança institucional dos Estados nacionais para a abertura efetiva de espaços de incidência de entidades territoriais e de cidadãos na área internacional.

Em 2023, há janelas de oportunidades para a rearticulação do movimento subnacional por meio de canais formais no Mercosul. Luiz Inácio Lula da Silva encontra-se em seu terceiro mandato presidencial no Brasil e está à frente da Presidência Pro Tempore do Mercosul no segundo semestre

do referido ano. Para além do debate político-partidário, nos anos 2000 Lula deu seguimento ao impulso institucional da paradiplomacia no Brasil já iniciado pelo seu antecessor, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, destacando-se as criações da Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (Afepa), atualmente Assessoria Especial de Relações Federativas e com o Congresso Nacional, e da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República (SAF/PR), hoje transformada em Secretaria Especial de Assuntos Federativos. Do mesmo modo, Lula esteve presente na 32ª Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul, em 2007, ocasião em que se firmou a Carta do Rio para início dos trabalhos do FCCR, quando o presidente disse que o foro daria celeridade à integração regional e diminuiria a desigualdade regional. Isso não ocorreu, mas o evento demonstrou que a agenda subnacional ao menos fazia parte dos discursos e apoios do governo federal.

É impossível pensar e fortalecer a paradiplomacia no Mercosul sem contar com o apoio e o suporte ativo do Brasil e da Argentina, em se tratando tanto do âmbito governamental nacional quanto dos governos subnacionais. Neste ponto, a questão não é retomar o debate sobre a existência ou ausência de um *paymaster* da integração regional, mas apenas dizer que as subnacionalidades de ambos os países são historicamente mais numerosas e proativas tanto na Mercocidades quanto no FCCR. Em meados de 2023, a Presidência da República brasileira, por meio da Secretaria de Relações Institucionais, estabeleceu a criação de um grupo de reflexão sobre a recriação do FCCR composto por pesquisadores, especialistas e gestores em matéria subnacional, cujo objetivo principal já está delimitado no seu próprio nome. O intuito é que esse relançamento do foro ocorra no curto prazo e reinicie suas atividades em 2024.

Para tanto, é mais do que necessário considerar a viabilidade de reconstrução do FCCR, ponderando: i) a interlocução com o governo federal e os governos subnacionais da Argentina; ii) a nítida diferenciação entre os níveis governamentais, pois é impossível tratar os governos estaduais ou as províncias do mesmo modo que as cidades; iii) a importância da participação direta da Mercocidades, a qual deve sim ter um papel de destaque em subcoordenações do FCCR, considerando seu histórico de atividade, o qual se manteve também durante o período da pandemia de covid-19; iv) a criação de uma secretaria executiva com participação direta de autoridades subnacionais para a retomada e a manutenção da memória institucional do foro; v) a consecução de uma agenda que leve em consideração interesses subnacionais e não somente nacionais; vi) a viabilização de iniciativas de cooperação técnica e intercâmbio de experiências, sem deixar em segundo plano a possibilidade de apoio financeiro e logístico aos governos subnacionais; e, por fim, vii) a angariação de maior apoio direto dos governos subnacionais, mormente cidades, na composição do próprio quadro organizacional da instituição.

Tais recomendações podem fortalecer não somente o caminho de recriação do FCCR, mas também a sua manutenção a longo prazo. É esse o ponto que deve ser destacado: não basta reativar determinada instituição, ela deve ter perenidade a partir do momento que for ao encontro dos interesses e dos valores de seus membros. Se, avaliando a pesquisa aqui apresentada, não é possível falar em uma identidade comum entre as subnacionalidades, que ao menos haja interesses e objetivos compartilhados.

As janelas de oportunidades que se abrem hoje na política nacional brasileira não implicam necessariamente um cenário regional propício à pauta subnacional. Por isso, esse movimento de relançamento do FCCR deve também, antes de tudo, trazer o movimento municipalista sul-americano, que carrega consigo décadas de diálogo e construção política. Se há alguns anos afirmava-se que o relançamento da agenda subnacional no Mercosul era um objetivo distante, pode-se atualizar o

enunciado dizendo que essa recriação está em vias de ocorrer, mas sua permanência ao longo do tempo precisará de mais esforços conjuntos, neles inclusos governos nacionais e subnacionais.

REFERÊNCIAS

AGUIRRE, Iñaki. Making sense of paradiplomacy: an intertextual inquiry about a concept in search of a definition. *In*: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael. **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**. London: Frank Cass Publishers, 1999.

BARROS, Pedro Silva; GONÇALVES, Julia de Souza Borba. Fragmentação da governança regional: o Grupo de Lima e a política externa brasileira (2017-2019). **Mundo e Desenvolvimento**, v. 2, n. 3, p. 1-39, 2019.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, v. 2, n. 1 (3), p. 68-80, jan./jul. 2005.

BRICEÑO RUIZ, José. Entre o voluntarismo e o realismo: o processo de revisão de modelo econômico do Mercosul. **Século XXI**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 13-34, jul./dez. 2013.

BURSENS, Peter; DEFORCHE, Jana. Going beyond paradiplomacy? Adding historical institutionalism to account for regional foreign policy competences. **The Hague Journal of Diplomacy** 5, Leiden, v. 5, n. 1-2, p. 151-171, 2010.

CIPPEC – CENTRO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO. **Construyendo confianza: hacia un nuevo vínculo entre Estado y sociedad civil**. Buenos Aires: CIPPEC, 2007.

CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **As áreas internacionais dos municípios brasileiros: observatório da cooperação descentralizada – etapa 1**. Brasília: CNM, 2011.

CONTAGEM. **Contagem para o mundo: relações internacionais da Prefeitura Municipal de Contagem – balanço de atividades 2014-2016**. Contagem: Iecint, 2016.

DUCHACEK, Ivo. Perforated sovereignties towards a typology of new actors in international relations. *In*: MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and international relations: the role of subnational units**. Oxford: Oxford University Press, 1990.

FRÓIO, Liliana Ramalho. **Paradiplomacia e o impacto da alternância de governos na atuação internacional dos estados brasileiros**. 2015. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

GAMBINI, Priscila Truviz. **Municípios brasileiros na Rede Mercocidades: segurança jurídica às ações internacionais**. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional e Direito Ambiental) – Universidade Católica de Santos, Santos, 2008.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. A criação das secretarias municipais de relações internacionais (SMRIS) como nova realidade da inserção internacional dos entes subnacionais brasileiros. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 21, p. 71-83, 2015.

_____. Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil. **Revista BIB**, n. 83, p. 43-68, 2017.

_____. **Entre interesses e identidades: o que querem e o que são? A atuação internacional dos governos subnacionais argentinos e brasileiros no Mercosul (1995-2018)**. 2019. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Programa Interinstitucional de Pós-Graduação San Tiago Dantas, Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2019.

_____. From municipalist activism to institutional changes: an analysis of the subnational dimension in Mercosur (1995-2019). **Contexto Internacional**, v. 43, n. 3, set./dez, p. 515-540, 2021.

LAISNER, Regina. **O “empoderamento” dos governos locais e a constituição das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRI): um mapeamento no Brasil**. Franca: Unesp, 2014. (Relatório Científico de Pesquisa).

MARIANO, Karina; JUNQUEIRA, Cairo. “Estagnação subnacional” no Mercosul? Uma análise institucional das Mercocidades e do FCCR. **Revista Monções**, v. 6, n. 12, p. 337-367, 2018. (Dossiê Fronteiras, Integração Regional e Paradiplomacia).

MARTINS, José Ricardo. **Institucionalização da inserção paradiplomática de interesses regionais e locais sob a perspectiva da sociologia das Relações Internacionais: caso do Paraná e Santa Catarina e respectivas capitais**. 2017. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

MARX, Vanessa. **Las ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales**. 2008. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 2008.

MEDEIROS, Marcelo; FRÓIO, Liliana; SADECK, Bruno. Os governos subnacionais e o Mercosul: um balanço dos 10 anos de funcionamento do FCCR. **Revista de Estudos Internacionais (REI)**, v. 8, n. 2, p. 139-151, 2017.

MÉRCHER, Leonardo. **Paradiplomacia do Rio de Janeiro: variáveis explicativas à política externa de uma cidade**. 2016. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

MERCOCIDADES – REDE DE CIDADES DO MERCOSUL. **Informe da Secretaria Executiva: período 1996-1997 – gestão de Porto Alegre**. Porto Alegre: Mercocidades, 1997.

_____. **Informe da Secretaria Executiva: período 1998-1999 – gestão de Montevideú**. Montevideú: Mercocidades, 1999.

MILANI, Carlos; RIBEIRO, Maria Clotilde. International relations and the paradiplomacy of Brazilian cities: crafting the concept of local international management. **BAR**, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 21-36, jan./mar. 2011.

MORALES, Andrea del Pilar. La participación de los entes subestatales en los procesos de integración de la Unión Europea, la Comunidad Andina y el Mercosur: de la autogestión a la institucionalización. **OASIS**, n. 38, p. 73-89, jul./dez. 2023.

ODDONE, Nahuel. La paradiplomacia desde cinco perspectivas: reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en América Latina. **Revista Relaciones Internacionales**, n. 89.2, p. 47-81, jul./dec. 2016.

RODRIGUES, Gilberto; MATTIOLI, Thiago. Paradiplomacy, security policies and city networks: the case of the Mercocities citizen security thematic unit. **Contexto Internacional**, v. 39, n. 3, p. 569-587, Sept./Dec. 2017.

SALOMÓN, Mônica; NUNES, Carmen. A ação internacional dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre: um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 1, p. 99-147, 2007.

SOUZA, Guilherme de Lima. **Internacionalização de cidades e seus determinantes locais: um mapeamento da paradiplomacia municipal brasileira**. 2022 (Trabalho de Conclusão de Curso em Relações Internacionais) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2022.

SPADALE, Pedro. Relações Inter(sub)nacionais: o caso do estado do Rio de Janeiro. *In*: MARCOVITCH, Jacques; DALLARI, Pedro (Org.). **Relações Internacionais de âmbito subnacional: a experiência de estados e municípios no Brasil**. São Paulo: IRI/USP, 2014. p. 28-39.

TAVARES, Rodrigo. **Paradiplomacy**: cities and states as global players. New York: Oxford University Press, 2016.

VAZ, Alcides Costa. Mercosul aos dez anos: crise de crescimento ou perda de identidade. **Rev. Bras. Pol. Int.**, v. 44, n. 1, p. 43-54, 2001.

VENTURA, Deisy; FONSECA, Marcela Garcia. Cooperación descentralizada e integración regional: embate o complementariedad? Los entes subnacionales en la Unión Europea y en Mercosur. **Trabajos de Investigación en Paradiplomacia**, Buenos Aires, año 1, n. 3, p. 39-54, 2012.

VIGEVANI, Tullo. História da integração latino-americana: Mercosul e questões subnacionais. *In*: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo (Org.). **Governos subnacionais e sociedade civil**: integração regional e Mercosul. São Paulo: Educ, 2005.