



Pontifícia
Universidade
Católica do
Rio de Janeiro

Laura Maria Lagrotta Conde

**Quando as Cidades Lideram a Integração: O Papel da
Mercocidades na Construção de um Regionalismo
Sul-Americano**

Trabalho de conclusão de curso

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Relações Internacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Carolina de Oliveira Salgado

Rio de Janeiro
Julho de 2025

Agradecimentos

Quem anda sozinho pode até chegar mais rápido, mas aquele que vai acompanhado com certeza vai mais longe.

Gostaria de começar agradecendo especialmente à minha mãe, Paula Lagrotta, que nunca, em hipótese nenhuma, deixou a peteca cair e sempre acreditou em mim e no meu potencial. Obrigada por todos os esforços e investimentos, materiais e imateriais, na minha educação e formação como ser humano. O que sou hoje com certeza é fruto de todo seu amor e apoio incondicional. Minha base e minha referência, tudo que eu sou e almejo ser é por você, e se eu conseguir ser metade do que você é já serei grandiosa demais. Não teria chegado até aqui sem você, obrigada.

Agradeço ao meu pai, Ronaldo Conde (in memoriam), que me incentivou sempre que pode e me deu a força e a vontade para seguir. Cada passo meu sempre foi, é, e continuará sendo com o objetivo de deixá-lo orgulhoso, onde quer que esteja. Agradeço não só pelo amor, mas também pela família que ele me deu. Aos meus irmãos Pedro Lagrotta Conde, João Lagrotta Conde, Fernanda Conde, Patricia Conde e Marcelo Conde, cada um, à sua maneira, me acompanhou e iluminou o caminho até aqui. Que bom que as minhas companhias, desde que me entendendo por gente, e pra sempre, são vocês, obrigada.

Aos meus avós, Marisa Lagrotta e Bayard Lagrotta, que nunca deixaram de rezar por mim e por nossa família. Obrigada pelas orações carregadas de força, amor e fé, e que eu saiba colher os frutos e realizar os sonhos das suas orações.

Ao meu padrasto, Alexandre Rezende, pelos conselhos, conversas e caronas. Seu zelo e carinho, literal e simbolicamente, me ajudaram a chegar até aqui, obrigada.

Agradeço às minhas amigas e amigos. Os da Escola Parque, da PUC, da vida. Os que permaneceram comigo e os que se juntaram a mim no percurso. Não seria nada sem a companhia e o amor de vocês. Às minhas melhores amigas e irmãs de vida, Bruna Bastos, Nina Bencardino e Marina Frejat. À Vitória Marcial, dizer que você é um presente da faculdade seria subestimar a importância quase

sagrada do nosso encontro. Aos meus amigos da faculdade, Maria Mattos, Tales Bruno, Gaio Miller, Malu Faísca, Maria Louize, Nina Fraga, Carol Fuck, Clara Mimoso, Giuliana Mello, Beta, o FutFem. Às minhas amigas de estágio Fernanda Santos, Lorena Casal e Manoela Santos, por toda a parceria. Que me mostraram em todas as etapas da graduação - e da vida além dela - que juntos vamos bem melhor. Celebrar a vida e suportar os percalços do caminho ao lado de vocês foi essencial. Na sala de aula, no CARI, nos Jogos e treinos, no bar, em qualquer lugar. Obrigada por fazerem tudo valer a pena sempre.

À minha namorada Laura, pelo companheirismo, colo e ombro, e por ser a primeira pessoa que lê todas as linhas que eu escrevo. Pelo amor que me permitiu levar as coisas com mais leveza, por me incentivar a ser minha melhor versão sempre. Sou mais forte pela certeza de ser amada por você, obrigada.

Por fim, agradeço aos profissionais que passaram pelo meu caminho e me ajudaram a trilhá-lo. Meus professores da Escola Parque, colegas de trabalho na AHK-Rio e no Brics Policy Center (IRI/PUC-Rio), e, especialmente, meus professores do IRI-PUC Rio. À Carolina Salgado, por acreditar em mim e nesse projeto, me orientando de maneira brilhante. E, finalmente, À Daphne Bensen, pelas contribuições na reta final, por espalhar a palavra da Paradiplomacia de forma tão inspiradora e por aceitar ser a segunda leitora deste trabalho. Obrigada.

Resumo

Conde, Laura Maria Lagrotta. **Quando as Cidades Lideram a Integração: O Papel da Mercocidades na Construção de um Regionalismo Sul-Americano.** Rio de Janeiro, 2025. Trabalho de conclusão de curso – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A paradiplomacia, entendida como a atuação internacional de entes subnacionais, têm se mostrado um elemento relevante na promoção da integração regional no âmbito do Mercosul. Parte-se da hipótese de que existe uma via de mão dupla entre o fortalecimento da integração regional e o surgimento de redes de cidades, como a Rede Mercocidades. Argumenta-se que a cooperação descentralizada não apenas resulta de processos de regionalismo, mas também atua como agente catalisador desses processos. Os resultados sugerem que, embora haja limitações estruturais, a atuação internacional de cidades sul-americanas contribui para dinamizar e territorializar a integração na região e dentro do bloco Mercosul. Nesse contexto, investiga-se o papel da paradiplomacia por meio da análise do caso da Rede Mercocidades, com o objetivo de compreender como suas iniciativas contribuem para o fortalecimento de políticas públicas locais. A análise evidencia que redes de cidades podem ser instrumentos estratégicos para a integração regional, reforçando a relevância da cooperação descentralizada no Sul Global.

Palavras-chave: Paradiplomacia; Integração Regional; Mercosul; Cooperação Descentralizada; Rede Mercocidades

Abstract

Conde, Laura Maria Lagrotta. (2025). **When Cities Lead Integration: The Role of Mercocities in Building South American Regionalism**. Rio de Janeiro, 2025. Undergraduate thesis – Institute of International Relations, Pontifical Catholic University of Rio de Janeiro.

Paradiplomacy, understood as the international engagement of subnational actors, has proven to be a relevant element in promoting regional integration within the framework of Mercosur. This study is based on the hypothesis that there is a two-way relationship between the strengthening of regional integration and the emergence of city networks, such as the Mercocities Network. It is argued that decentralized cooperation is not only a result of regionalism processes but also acts as a catalyst for them. The findings suggest that, despite structural limitations, the international action of South American cities contributes to dynamizing and territorializing integration within the region and the Mercosur bloc. In this context, the role of paradiplomacy is investigated through a case study of the Mercocities Network, with the aim of understanding how its initiatives contribute to strengthening local public policies. The analysis shows that city networks can serve as strategic instruments for regional integration, reinforcing the importance of decentralized cooperation in the Global South.

Keywords: Paradiplomacy; Regional Integration; Mercosur; Decentralized Cooperation; Mercocities Network

Sumário

Introdução.....	6
Capítulo 1 – Conceitos e Trajetórias da Integração Regional Sul-Americana.....	12
1.1. – Mundo de Regiões: conceitualizações fundamentais.....	12
1.1.1 – Região.....	12
1.1.2 – Regionalização.....	14
1.1.3 – Regionalismo.....	15
1.1.4 – Integração Regional.....	16
1.2 – Repensando os Regionalismos: as ondas do Regionalismo e da Integração Regional.....	18
1.3 – Mercosul: integração regional e identidade Sul-Americana.....	21
1.3.1 – As múltiplas identidades da região.....	21
1.3.2 – A Integração Regional e o Mercosul.....	23
Capítulo 2 – Paradiplomacia e Regionalismo Sul-Americano.....	31
2.1 – Espaço urbano e arena global: localizando as cidades no debate....	31
2.1.1 – Cidades como plataformas e agentes de cooperação.....	34
2.1.2. – As cidades como espaço de disputa e estratégia global....	36
2.2 – O ambiente paradiplomático dos países do Mercosul.....	39
2.2.1 – Argentina (Córdoba, La Plata, Rosário, Buenos Aires).....	41
2.2.2 – Brasil (Brasília, Curitiba, Florianópolis, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Salvador).....	42
2.2.3 – Paraguai (Assunção).....	44
2.2.4 – Uruguai (Montevideú).....	45
2.2.5 – Considerações parciais.....	46
2.3 – Redes de cidades: a Mercocidades.....	48
Considerações Finais.....	55

Lista de figuras

Tabela 1 – Momentos do Regionalismo na América do Sul.....	23
Tabela 2 – Histórico do Mercosul.....	28
Tabela 3 – Diplomacia federal e Paradiplomacia.....	36
Tabela 4 – Resumo do ambiente paradiplomático dos países do Mercosul.....	46
Mapa 1 – Cidades-membro em 2025.....	50

Por isso que os nossos velhos dizem: Você não pode se esquecer de onde você é e nem de onde você veio, porque assim você sabe quem você é e para onde você vai. Isso não é importante só para a pessoa do indivíduo, é importante para o coletivo, é importante para uma comunidade humana saber quem ela é, saber para onde ela está indo.

Ailton Krenak, 1999.

INTRODUÇÃO

A frase que inaugura a Declaração de Assunção, documento fundador da Rede Mercocidades, assinado em 1995 por representantes de diversas cidades da América do Sul, sintetiza o horizonte político e simbólico que orienta a atuação da rede: “Mercociudades existe porque es necesario dar concreción a nuestras intenciones, a los sueños que albergamos desde San Martín, Bolívar, Artigas y O’Higgins” (Mercociudades, 1995, p. 1). Ela foi criada em um contexto de consolidação democrática na América do Sul - após os anos de ditaduras militares em diversos países como o Brasil (1964-84), Argentina (1976-83), Chile (1973-90) - e avanço da integração regional a partir do Mercosul, oficialmente estabelecido em 1991, com o Tratado de Assunção. A Rede Mercocidades é uma rede de governos locais da América do Sul que busca promover a cooperação descentralizada, fortalecer a participação das cidades nos processos de integração e fomentar políticas públicas articuladas entre os municípios da região. Por cooperação descentralizada, nesta monografia seguirei o entendimento de Hafteck, que a define da seguinte forma: “relacionamentos colaborativos substanciais entre governos subnacionais de diferentes países, com foco no desenvolvimento sustentável local e que implicam em alguma forma de trocas ou apoio oferecido por tais instituições ou outros atores locais” (Hafteck, 2003, p. 336).

A evocação dos líderes históricos na Declaração de Assunção (Simón Bolívar, José de San Martín, José Gervasio Artigas e Bernardo O’Higgins) não é apenas retórica: expressa a intenção de vincular o ideal de integração sul-americana a uma prática concreta, enraizada nas realidades locais da região. Esses líderes representaram, em seus contextos nacionais, a luta pela independência formal dos Estados latino-americanos, e principalmente o anseio por projetos de unidade regional. Bolívar, por exemplo, sonhava com a formação da “Pátria Grande”; Artigas defendia a autonomia das províncias e a soberania popular; San Martín, ao cruzar os Andes, construiu alianças interterritoriais; e O’Higgins, como figura-chave na independência do Chile, representava a afirmação política dos povos andinos. Em diversas cidades sul-americanas, seus nomes estão presentes em monumentos, ruas e espaços públicos, funcionando como marcos materiais de uma memória compartilhada que ultrapassa as fronteiras nacionais.

Portanto, além da cooperação institucional - entendida aqui como o conjunto de mecanismos formais de articulação entre entes federados e organismos regionais -, a Rede Mercocidades busca materializar um projeto político e histórico de integração baseado em alguns valores. São eles: a autonomia local, ou seja, a capacidade dos governos municipais de

elaborar e executar políticas públicas adequadas às suas realidades, reforçando seu protagonismo político; a cooperação entre países vizinhos, baseada em redes horizontais que promovem o intercâmbio técnico e soluções conjuntas para desafios urbanos; e a paradiplomacia, entendida como a atuação internacional de entes subnacionais, que amplia a inserção das cidades no cenário global por meio de vínculos culturais, econômicos e institucionais.

Dessa forma, a integração promovida pela Rede é construída de baixo para cima, a partir das experiências, vínculos e demandas dos governos locais, e não apenas por meio de diretrizes impostas pelos Estados nacionais. Projetos desenvolvidos no âmbito da Rede Mercocidades desde os anos 1990, como programas de cooperação técnica entre municípios, fóruns temáticos sobre inclusão social e desenvolvimento e intercâmbios de políticas públicas, ilustram essa construção gradual de uma integração que parte do território, dos governos locais e das pessoas. Essa abordagem resgata o espírito integracionista dos projetos do século XIX, mas o reinventa a partir dos desafios e possibilidades do presente, incorporando as dinâmicas das cidades contemporâneas, como a atuação em rede, a cooperação descentralizada e a busca por soluções locais para problemas globais.

As redes internacionais de cidades constituem uma das principais formas de atuação paradiplomática contemporânea. Nesta monografia, seguiremos as seguintes definições de paradiplomacia e atuação paradiplomática, que são conceitos-chave na pesquisa:

“[a paradiplomacia é] o envolvimento de governos não centrais nas relações internacionais mediante o estabelecimento de contatos permanentes e ad hoc, com entidades públicas ou privadas estrangeiras, com o objetivo de promoção socioeconômica e cultural, bem como de qualquer outra dimensão exterior nos limites de sua competência constitucional” (Cornago Prieto, 2004, p. 251).

Assim, a paradiplomacia se enquadra como o fenômeno, a política ou a postura adotada pelos governos locais, enquanto a ação paradiplomática pode ser entendida como as ações específicas e práticas que decorrem dessa política ou desse envolvimento. No segundo capítulo, a conceitualização será retomada através do debate com autores como Duchacek (1984), Soldatos (1990), Keating (1991), Tavares (2016) e Schiavon (2019).

Segundo Dessotti (2011), as redes de cidades são estruturas horizontais que reúnem governos locais articulados em torno de temas, interesses e desafios comuns. Elas operam como plataformas de cooperação internacional descentralizada, com o objetivo de promover a troca de experiências, a difusão de boas práticas e o desenvolvimento conjunto de projetos. As redes permitem que as cidades se tornem protagonistas de processos políticos transnacionais, articulando-se entre si por afinidades geográficas, históricas ou temáticas. Além disso, a

atuação em rede reforça a capacidade das cidades de influenciar agendas globais e regionais, conferindo escala, legitimidade e densidade política às suas ações externas (Dessotti, 2011).

Essa capacidade das cidades de se projetarem além de suas fronteiras territoriais está diretamente relacionada ao que Saskia Sassen (1993; 1998) denomina de “cidades globais”, centros urbanos que se tornam nós estratégicos nas redes transnacionais de fluxos econômicos, políticos, tecnológicos e simbólicos. Para Sassen, a globalização econômica levou à constituição de espaços transnacionais, entendidos como circuitos interconectados que transcendem as fronteiras estatais e articulam atores diversos. Nesses espaços, as cidades globais assumem um papel central como plataformas que concentram funções de comando e serviços especializados, além de abrigarem infraestruturas físicas e institucionais capazes de organizar e regular os fluxos da economia global. De maneira complementar, Fernanda Sánchez (2001; 2006) argumenta que esse processo está vinculado ao empoderamento dos governos locais, que passam a adquirir legitimidade e capacidade institucional para participar de arenas de governança global, especialmente em temas como meio ambiente, mobilidade urbana, inclusão social e mudanças climáticas. Redes como a Mercocidades operam justamente nesse espaço de articulação, permitindo que as cidades compartilhem experiências, construam consensos e influenciem a formulação de políticas públicas em escala regional e internacional. A partir de fóruns temáticos, projetos conjuntos e alianças transmunicipais, os governos locais deixam de ser meros implementadores de decisões externas e passam a atuar como sujeitos políticos ativos na produção de soluções e na disputa por agendas globais, ressignificando a própria noção de soberania e integração.

São exemplos de redes de cidades: a “Cidades e Governos Locais Unidos” (CGLU, ou UCLG na sigla em inglês), organização global de cidades e governos locais que atua junto à ONU; a “Eurocities”, rede de grandes cidades europeias; e o “Cities Climate Leadership Group” (C40), rede de megacidades comprometida com o combate às mudanças climáticas, na qual o Rio de Janeiro tem papel ativo, inclusive integrando a liderança da rede e participando das articulações para inserir a agenda climática urbana nas discussões do G20, durante a presidência brasileira do grupo em 2024.

No contexto sul-americano, redes como a Mercocidades exemplificam esse modelo de cooperação, ao conectar cidades em torno de temas como desenvolvimento urbano, gestão pública, meio ambiente, educação e cultura. No campo ambiental, destaca-se a Escola de Resiliência, com sete edições desde 2017, abordando temas como gestão de riscos, água e transição energética. Em 2024, representantes de dez países participaram de visitas técnicas a cidades como Niterói, que apresentou seu projeto de energia solar em encostas urbanas, e

Lima, com iniciativas de uso de energia renovável em espaços públicos. Na área da educação, a Unidade Temática de Infâncias reúne cidades como Jundiaí e Niterói, que compartilham experiências em planejamento baseado em indicadores sociais, políticas públicas para a primeira infância e participação cidadã. A rede também fomenta projetos locais por meio de editais de cooperação Sul-Sul, como na Cúpula 2023, em que iniciativas em mobilidade e educação climática receberam apoio financeiro. Esses exemplos demonstram a capacidade da Mercocidades de transformar a troca de experiências em ações concretas de impacto regional.

A paradiplomacia, conforme apresentada, revela-se cada vez mais imprescindível em um sistema globalizado, multipolar e marcado por crescente interdependência entre diferentes atores, e não mais apenas entre os Estados. Nesse cenário, as fronteiras nacionais mostram-se insuficientes para isolar países e seus entes subnacionais dos impactos de dinâmicas externas, como as crises climáticas, fluxos migratórios, pandemias, assimetrias do sistema ou oscilações econômicas globais. O que reforça a importância da paradiplomacia como instrumento para que governos locais e regionais atuem diretamente na busca por soluções através da cooperação descentralizada.

Tal cenário demanda, ainda, a reformulação da própria noção de fronteira. Saskia Sassen, socióloga reconhecida pelos estudos sobre globalização e urbanização, propõe a ideia de “fronteiras contextualizadas” (2010, p. 27), em que as demarcações geográficas simplificadas dão lugar a instituições e atores diversos, refletindo transformações impulsionadas pela globalização. As fronteiras podem, assim, ser ampliadas, ao englobarem novos escopos de atuação. Ou seja, entram em cena instituições como ONGs, organismos multilaterais, universidades e empresas transnacionais, além de governos subnacionais, que passam a participar ativamente de processos decisórios transnacionais. Os “novos escopos” incluem temas que extrapolam a competência tradicional dos Estados.

Nessa perspectiva, Sassen (1993) destaca que a globalização promove uma interseção entre o global e o local, e que as cidades desempenham papel central nessa dinâmica, funcionando não apenas como centros administrativos e populacionais, mas como pilares da globalização econômica, política e social. Isso implica uma reconfiguração do Estado-nação, que deixa de deter o monopólio da autoridade internacional, tal como explica a autora, algumas competências e controles são deslocados para instituições e redes transnacionais, enquanto outras se reorganizam internamente para viabilizar e gerenciar os fluxos globais (Sassen, 2006).

Dado o contexto apresentado, é possível avançar os componentes da pesquisa, quais sejam, a pergunta norteadora, o estudo de caso, a hipótese central e a estruturação da

monografia. A pergunta que norteia a pesquisa é: *em que medida a cooperação descentralizada entre os atores da Rede Mercocidades pode impulsionar a integração regional no Mercosul?* A discussão principal, tal como delimitada na pergunta, é o papel da paradiplomacia na integração regional do bloco Mercosul, tendo como estudo de caso a Rede Mercocidades. A hipótese que sustento neste trabalho é o que chamo de ‘via de mão dupla’: há uma relação de mútua influência entre o fortalecimento da integração regional e a paradiplomacia - sobretudo por meio da atuação em redes de cidades. Uma vez que a intensificação do regionalismo favorece a emergência e consolidação de redes internacionais de cidades, ao mesmo tempo, essas redes, por meio de atuações paradiplomáticas, contribuem ativamente para aprofundar os processos de integração.

Para desenvolver essa hipótese, a monografia se estrutura em dois capítulos e as considerações finais. O primeiro capítulo, “Conceitos e Trajetórias da Integração Regional Sul-Americana”, tem como objetivo construir o referencial teórico-conceitual necessário para compreender os fundamentos da integração regional na América do Sul. Com base na literatura especialmente focada em autores latino-americanos, discuto os principais conceitos relacionados à formação regional, incluindo região, regionalização, regionalismo e integração regional, além do conceito de *regionness*, que permite avaliar o grau de coesão e institucionalização de uma região e a diversidade de atores envolvidos. A partir deste referencial, o capítulo reconstrói a trajetória do Mercosul, evidenciando como diferentes contextos históricos, políticos e econômicos moldaram sua evolução. Busca-se demonstrar que, embora o regionalismo tenha se estruturado inicialmente de forma intergovernamental, ele passou a incorporar progressivamente atores não-estatais, como os governos subnacionais, abrindo espaço para o surgimento de iniciativas de cooperação descentralizada.

O segundo capítulo, “Paradiplomacia e Regionalismo Sul-Americano”, por sua vez, é empírico e aprofunda a análise acerca da paradiplomacia e da Rede Mercocidades, que é o estudo de caso. Examina-se como a paradiplomacia emerge em contextos de globalização, descentralização e interdependência crescente, consolidando-se como prática de política externa local, entendida aqui como a inserção internacional de governos subnacionais na defesa de seus interesses. Busca-se, ainda, evidenciar o argumento que recai na potencialidade da paradiplomacia: no âmbito da Rede Mercocidades, trata-se de instrumento promissor para o fortalecimento da integração regional. Para isso, apresenta-se a Rede Mercocidades como o maior e mais consolidado exemplo sulamericano de rede internacional de cidades, cuja atuação se insere na lógica da cooperação descentralizada voltada à defesa dos interesses locais no contexto do Mercosul.

Em seguida, para demonstrar o argumento acima de que trata-se de instrumento promissor para o fortalecimento da integração regional, analisa-se o funcionamento e os objetivos da Rede, com ênfase no Programa de Cooperação Sul-Sul. A análise dos projetos desenvolvidos no âmbito desse Programa permite demonstrar, na prática, como as cidades contribuem ativamente para a consolidação de uma agenda regional comum e para a implementação de políticas públicas compartilhadas. A atuação em rede dos governos locais, portanto, revela-se não apenas consequência do processo de integração regional, mas também fator impulsionador de sua continuidade e renovação.

Na conclusão, apresento os principais resultados da pesquisa à luz da hipótese proposta. Retomando os elementos teóricos e empíricos discutidos nos capítulos anteriores, demonstro que a atuação em rede dos governos locais, com destaque para a Rede Mercocidades, contribui não apenas como consequência dos processos integracionistas, mas também como agente ativo de sua renovação. A cooperação descentralizada, ao articular territórios, fomentar identidades compartilhadas e ampliar a agência das cidades, revela-se um instrumento estratégico para territorializar e democratizar o regionalismo sul-americano. Nesse sentido, confirma-se que as redes de cidades desempenham um papel essencial na construção de uma integração regional mais plural, inclusiva e conectada às realidades locais.

CAPÍTULO 1

Conceitos e Trajetórias da Integração Regional Sul-Americana

Seção 1.1:

Mundo de Regiões: conceitualizações fundamentais

Neste capítulo inicial, em prol do objetivo de entender a dinâmica dupla do fortalecimento da integração regional e o surgimento de redes de cidades, isto é, como a integração regional pode ser impulsionado pela paradiplomacia no contexto do Mercosul e vice-versa, procuro destrinchar as narrativas fundamentais dos estudos regionais. Para tanto, é fundamental apresentar alguns conceitos-chave para este capítulo e para o desenvolvimento do trabalho como um todo: Região, Regionalização, Regionalismo e Integração Regional. Neste capítulo, utilizo a abordagem do “mundo de regiões” (Acharya, 2007, p. 629), que entende que o sistema internacional pode ser analisado através de uma composição de regiões com dinâmicas próprias e que exercem protagonismo e relativa autonomia. Partindo do pressuposto de que processos históricos, institucionais e identitários moldam diferentes formas de pertencimento regional ao longo do tempo e em diferentes contextos, procuro caracterizar temporal e espacialmente o processo de construção de uma região sul-americana a partir do Mercosul e das dinâmicas de integração nele presentes. Nesse sentido, ao explorar os distintos ciclos históricos - representados pelas “ondas” do regionalismo - e os contextos específicos que influenciaram sua evolução, busco compreender como a integração regional se desenvolveu ao longo do tempo. A delimitação espacial, por sua vez, se define naturalmente pela escolha do Mercosul e, mais especificamente, da rede Mercocidades como estudo de caso, o que torna essencial a análise de seu percurso histórico para sustentar o argumento central deste trabalho.

1.1.1 - Região

A priori, sendo a unidade de análise dos estudos de integração regional, o primeiro conceito a ser abordado, deve ser o de região. De maneira geral, é caracterizada por uma determinada área geográfica com fronteiras que não são apenas naturais mas também construídas social e politicamente - isto é, fruto de decisões humanas, processos históricos, acordos políticos, dominação, disputas e estratégias sociopolíticas. A delimitação do que faz ou não faz parte de uma região, expressa uma reivindicação a uma identidade comum, baseada na história compartilhada dessa entidade geográfica e em vínculos culturais, econômicos, linguísticos e políticos (Van Der Vleuten; Ribeiro Hoffmann, 2013). Buzan e

Waever (2003) enfatizam a ideia de proximidade geográfica entre as unidades que devem compor a caracterização de região, e entendem esse conceito como um espaço de interação significativa e estratégica entre atores, que podem ser estatais, sub-estatais ou não governamentais. Assim, as regiões são partes integrantes de uma ordem global, sendo influenciadas por ela e, ao mesmo tempo, exercendo influência sobre ela, tendo algum poder de agência. Essa perspectiva será retomada na discussão sobre paradiplomacia, como o local e global se tensionam e se misturam. Os autores, também, destacam um desafio central dos estudos regionais: a definição de fronteiras. Embora seja relativamente simples afirmar que uma região é uma parte do mundo, ou seja, algo menor que o todo, a tarefa de definir, de forma precisa, quais países, territórios ou unidades integram determinada região revela-se significativamente mais complexa.

Nesse sentido, é possível aproveitar algumas idéias de teóricos pós-estruturalistas das Relações Internacionais. O principal pressuposto dessa teoria é que a política externa é uma prática de produção de identidade, através de discursos, significados e práticas sociais, que dependem da linguagem, da percepção e da interpretação. A produção de identidade é como os Estados se definem, essa definição não é dada nem fixa e sim construída através da ideia do “outro”. A percepção de fazer parte de uma região envolve a performatividade de uma identidade comum, uma narrativa de pertencimento, que distingue o que deve estar “dentro”, a partir do que está “fora” (Walker, 1993; Campbell, 1998; Shapiro, 1998). A delimitação de fronteiras, tanto territoriais quanto simbólicas, não deve ser entendida apenas como uma questão técnica ou geográfica, mas como uma prática discursiva profundamente política. Portanto, ao se pensar em regiões e fronteiras, não se trata apenas de reconhecer padrões geográficos ou institucionais, mas de refletir sobre quais discursos as tornaram possíveis, quem se beneficia dessas delimitações, quais identidades foram incluídas nesse processo e quais as percepções dos atores da região para com seus vizinhos. Ribeiro Hoffmann e Van der Vleuten, também avançam na discussão sobre identidade na delimitação de fronteiras uma região, principalmente no que se refere a construção de uma organização regional, a seguir:

“The members of a region define and redefine themselves. Identity is intersubjective, as it expresses not only the meaning an actor attributes to the Self, but also the meaning which the Other attributes to the Self. **In order to label a geographical area a region, some consensus about the self-definition of the region is required, as well as external recognition of the area as a region.** This **shared regional identity** is institutionalized in the founding documents of an RIO [regional integration organizations] and its conditions for membership, enabling an RIO to exclude certain countries and include others” (Ribeiro Hoffmann; Van der Vleuten, 2007, p. 6, grifo nosso).

A partir do grifo pessoal é possível entender que a identidade, sendo ela intersubjetiva, não se refere apenas como um país se vê - pertencente ou não a tal região -, mas também se os demais países o reconhecem como parte da mesma comunidade. É preciso, também, de um consenso interno sobre a identidade e o reconhecimento externo dela. Os discursos e percepções que levaram os governos da América do Sul a se entenderem como pertencentes a uma mesma região, e o desenvolvimento da ideia de que esta deveria ser integrada, serão abordadas na última seção deste capítulo.

1.1.2 - Regionalização

Tendo apresentado a unidade de análise, é possível partir para a segunda conceituação, de regionalização, que se refere, em linhas gerais, ao aumento da integração social e econômica dentro de uma determinada região. É um processo “bottom-up”, ou seja, iniciado e conduzido a partir dos níveis inferiores da estrutura política e econômica, especialmente por atores não centrais, como empresas, governos locais e sociedades civis. Diferentemente de processos “top-down”, que são impulsionados por decisões políticas centralizadas ou por acordos interestatais formais, o regionalismo emerge de demandas e interesses concretos de atores locais e regionais, que identificam benefícios mútuos em ampliar a cooperação e as trocas com seus vizinhos. Esse processo é geralmente impulsionado pelo comércio, caracterizado pela intensificação das interações e transações de atores econômicos privados e estatais. Esse aumento das conexões resulta em maiores níveis de interdependência entre estados, sociedades e economias geograficamente vizinhas (Van Der Vleuten; Ribeiro Hoffmann, 2013).

Esse processo, então, é empírico - isto é, não é uma teoria nem uma proposta política, mas sim um fenômeno observável. A regionalização tende a ocorrer espontaneamente em contextos de maior coesão regional, nos quais o aumento da socialização entre os atores cria bases favoráveis à ampliação das agendas de cooperação. A coesão regional está diretamente ligada ao conceito de “regionness”, definido a seguir:

“the process whereby a geographical area is transformed from a passive object to an active subject, capable of articulating the transnational interests of the emerging region. Regionness thus implies that a region can be a region ‘more or less’. The level of regionness can both increase and decrease” (Hettne; Soderbaum, 2000, p. 12).

Isto é, a “regionness” diz respeito ao grau que uma determinada área geográfica, uma região, adquire coesão e identidade coletiva, tornando-a “mais” ou “menos” uma região integrada social ou economicamente. Os dois conceitos se retroalimentam: a intensificação de

interações entre países e territórios de uma região - a regionalização - pode criar as condições para o surgimento ou reformulação de uma identidade e coesão regional, elevando o nível de “regionness”; ao mesmo tempo que, quanto maior essa coesão e capacidade de agência coletiva, mais tendem a se aprofundar as interações e dinâmicas de integração entre os membros da região.

1.1.3 - Regionalismo

Diferentemente do conceito de regionalização, o regionalismo é um processo político top-down, isto é, parte dos níveis superiores de autoridade e tomada de decisão, os governos centrais. É uma política deliberada, consciente e coordenada, adotada pelos Estados nacionais para “gerenciar a regionalização”, isto é, gerir e institucionalizar a crescente interdependência regional e responder a diversos desafios econômicos e de segurança (Ribeiro Hoffmann; Van Der Vleuten, 2007). Nesse sentido, o fenômeno do regionalismo pode ser entendido como a expressão institucional e organizada da regionalização. Hurrell (1995) reforça essa distinção ao argumentar que o regionalismo está associado a projetos conscientes de construção regional, ancorados em objetivos estratégicos e ideológicos dos Estados.

A diferença entre os dois conceitos, portanto, é clara e essencial: enquanto a regionalização é um fenômeno espontâneo e descentralizado, impulsionado por interações econômicas e sociais principalmente entre atores não estatais, o regionalismo é uma resposta política articulada pelos Estados diante dessa crescente interdependência. Envolve a criação deliberada e voluntária de instituições ou organizações regionais intergovernamentais, com base em tratados, dotadas de regras formais e estruturas de governança própria. As organizações não apenas moldam as dinâmicas regionais, mas também são influenciadas pelas transformações do sistema internacional. Dessa forma, o regionalismo institucionaliza e regula os efeitos da regionalização, buscando transformar fluxos espontâneos em mecanismos coordenados de cooperação regional (Ribeiro Hoffmann; Van Der Vleuten, 2007).

Assim, enquanto a regionalização descreve o aspecto social e comercial da intensificação das relações regionais, o regionalismo representa a resposta política organizada pelos Estados. Nessa direção, é possível dizer que o regionalismo possui um estado de “regionness” mais avançado, tendo em vista não só a intensificação das relações entre os estados da região mas também a sua institucionalização. Hettne e Soderbaum também enfatizam um aspecto importante para este trabalho, ao se referirem sobre os atores envolvidos nos níveis de regionness, ao dizer:

“This level of regionness can be referred to as a regional form of ‘international society’ of cooperating states, as used in the English School, but (and this is the major difference) not confined simply to state relations. With lower degrees of regionness, the regional dynamics is often dominated by a state-centric logic, but increasing interdependence and relaxed inward-orientation, which is typical of this level of regionness, give rise to a complex interaction between many types of actors” (Hettne; Soderbaum, 2000, p. 19).

Isto é, ao atingir graus mais avançados de regionness, dentre outras características, uma região deixa de ser dominada exclusivamente por Estados e passa a envolver uma rede diversa de atores, incluindo governos subnacionais, ONGs, movimentos sociais, corporações transnacionais. Nesse sentido, podemos avançar o argumento central: nesse cenário de um nível elevado de regionness, a constituição de redes transnacionais de atores locais - como as redes internacionais de cidades compostas pelos governos subnacionais - não apenas reflete o aprofundamento da coesão regional, mas também passa a influenciar diretamente sua dinâmica, atuando como simultaneamente como resultado e mecanismo da intensificação do regionalismo.

Por fim, ressalto que a ideia de regionalismo utilizada neste trabalho está de acordo com o argumento de Pinheiro Filho que diz,

“[...] os processos de regionalismo não surgem apenas de vontades políticas, mas de necessidades contextuais que exigem dos atores a adoção de alternativas cooperativas, isto é, de “estímulos” provenientes do sistema internacional que provocam reações nos Estados, induzindo ou não uma maior aproximação entre estes. Assim sendo, destaca-se que o contexto é elementar para compreensão não somente das origens, mas também as características desses processos e seu desenvolvimento” (Pinheiro Filho 2018, p. 22-23)

Assim, as condições e o contexto em que o regionalismo emergiu na América do Sul ajudam a explicar os fatores que motivaram os Estados a promover iniciativas de integração regional, bem como os fundamentos que sustentam sua continuidade. As especificidades históricas, políticas e econômicas que moldaram esse processo serão exploradas com mais profundidade posteriormente no capítulo.

1.1.4 - Integração Regional

Na definição do termo integração regional, é válido destacar que, na literatura clássica, especialmente em autores como Ernst Haas (1958), Lindberg (1963) e Joseph Nye (1971), o conceito foi originalmente construído a partir da experiência europeia - notadamente a criação da Comunidade Econômica Europeia (CEE), em 1957, por meio do Tratado de Roma, que depois se tornou o que conhecemos por União Europeia. Nesse contexto, a integração regional era compreendida como um processo em que Estados transferem voluntariamente parcelas de sua autonomia para instituições supranacionais, em prol de objetivos comuns. O grau da integração depende da disposição e compromisso dos Estados soberanos independentes em

compartilhar sua soberania. Além disso, Nye propõe uma concepção ampla e multifacetada de integração regional, definida como o processo de formação de partes em um todo, o que pode ocorrer em diferentes dimensões: integração econômica, caracterizada pela formação de uma economia transnacional; integração social, entendida como o surgimento de uma sociedade transnacional; e integração política, que se refere à construção de um sistema político transnacional. Em transnacional, entende-se o que vai além dos Estados e suas fronteiras. Essa formulação teórica estava ancorada em um cenário europeu altamente institucionalizado, com forte presença de dinâmicas transnacionais, tanto econômicas quanto sociais, e com um protagonismo crescente de organizações que possuíam jurisdição própria sobre os Estados-membros. Assim, Lindberg define:

Political integration is the process whereby nations forgo the desire and ability to conduct foreign and key domestic policies independently of each other, seeking instead to make joint decisions or to delegate the decision-making process to new central organs; and the process whereby political actors in several distinct settings are persuaded to shift their expectations and political activities to a new center".
(Lindberg, 1963, p. 6)

De Lombaerde e Van Langenhove (2007), por sua vez, descrevem a integração regional como sistema que “mistura” Estados por meio do compartilhamento voluntário de soberania e aumento de interações nas esferas econômica, política-social e cultural. Assim como Hettne e Soderbaum (2000), os autores compreendem a integração regional como um processo multidimensional.

Balassa (1962) estrutura sua definição de integração regional, com foco no âmbito econômico, como um processo gradual dividido em 5 estágios, onde cada etapa representa um nível mais profundo de integração entre os países, sendo eles: Acordo de Livre Comércio, União Aduaneira, Mercado Comum, União Econômica e União Política. No primeiro estágio, os países eliminam tarifas e outras barreiras comerciais entre si, mas mantendo políticas comerciais independentes em relação a países que não fazem parte daquela região. No segundo, além do livre comércio entre os membros, é estabelecida uma Tarifa Externa Comum (TEC) frente a países não integrantes. O terceiro estágio incorpora os elementos da União Aduaneira e permite a livre circulação de fatores de produção, como trabalho, pessoas, capital e serviços. O quarto estágio é caracterizado pela harmonização de políticas econômicas nacionais, como políticas fiscais e monetárias, visando a uma maior coordenação macroeconômica. Por fim, no quinto e mais avançado estágio, há a criação de instituições

comuns e supranacionais com autoridade política significativa sobre os Estados-membros, indicando um grau profundo de integração e cooperação institucional.

Como será discutido ao longo deste capítulo, o modelo europeu de integração, baseado na transferência de soberania para instituições supranacionais, não se aplica diretamente à realidade da América do Sul. Na região, os processos de integração, a exemplo do Mercosul, apresentam uma natureza predominantemente intergovernamental e, apesar de estarem fortemente focados na dimensão econômica, não seguiram a trajetória linear proposta por Balassa (1962). No entanto, o caso europeu foi essencial para o desenvolvimento das teorias de integração, e por isso constitui um referencial teórico importante.

Seção 1.2

Repensando os Regionalismos: as ondas do Regionalismo e da Integração Regional

Mariano e Mariano (2005), diferenciam as “ondas integracionistas” a partir de três características principais: o contexto internacional, suas motivações e seus objetivos. Na primeira onda, datada de 1940, 1950 e 1960, os processos de integração eram marcados por um otimismo exacerbado em relação à sua capacidade de promover a cooperação econômica e evitar conflitos, principalmente no continente europeu. Em um cenário marcado pelo pós Segunda Guerra Mundial onde era necessária não somente a reconstrução econômica e política dos países mas também evitar que novos conflitos mundiais de grande escala explodissem, os processos de integração eram motivados pelo pensamento liberal de que a paz seria resultado “da interação entre democracias, nas quais os conflitos são solucionados pacificamente, porque os interesses comerciais e pressões populares limitariam a possibilidade de guerra” (Mariano; Mariano, 2005, p. 139).

A ideia geral é que integrando as economias de uma região, tornando-as interdependentes, o cálculo de risco sobre entrar em conflitos seria favorável ao cenário da paz, tendo em vista que as economias estariam muito dependentes uma da outra, de forma que os estragos causados por uma guerra seriam coletivos. Essa primeira onda também prezava por um alto nível de institucionalização. Entretanto, como apontado pelos autores, essa realidade não se verificava fora da Europa, tendo em vista que projetos de regionalismo avançavam mesmo sem a criação de instituições supranacionais. Nessa primeira onda, os principais atores eram os Estados-nação e havia objetivos específicos em setores específicos, como a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) em 1948, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) em 1952, a Comunidade Européia de

Energia Atômica em 1957, a Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC) em 1960, a União Aduaneira e Econômica da África Central em 1964, Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) em 1978. A primeira onda, também conhecida como “velho regionalismo” ou regionalismo “fechado”, também se caracterizava pelo uso de mecanismos protecionistas, que estimulavam o mercado interno regional, ou seja, fechado para os mercados que não estavam dentro da delimitação da região (Söderbaum; Granit, 2014). Assim, o regionalismo foi adotado como parte da estratégia de desenvolvimento econômico. Todavia, a lógica bipolar da Guerra Fria contribuiu para a estagnação dos processos de integração regional em diversas partes do mundo. Os projetos de cooperação passaram a ser moldados pelas estratégias geopolíticas das superpotências e, muitas vezes, foram impostos de fora para dentro (Söderbaum; Granit, 2014).

Nesse contexto, predominou a retomada de políticas protecionistas e nacionalistas, em detrimento de iniciativas regionais vistas anteriormente. Muitos países buscaram fortalecer suas capacidades internas e garantir maior margem de manobra frente à influência dos Estados Unidos e da União Soviética. Assim, a integração regional perdeu espaço como prioridade política, substituída por projetos de desenvolvimento voltados à consolidação nacional e ao distanciamento das pressões externas. Além disso, a primeira onda sofreu as consequências do contexto de crises em 1970. A crise econômica mundial com o fim do sistema de Bretton Woods, que definia as regras da economia, as crises do petróleo e as dívidas do então chamado “terceiro mundo”, fizeram com que as estratégias protecionistas, como a de substituição de importações, fossem impulsionadas e o regionalismo escanteado.

Nesse sentido, o fim da Guerra Fria nos anos 1980 e 1990 pode ser visto como um ponto virada importante na expansão do “novo” regionalismo. Sem a dinâmica de dois pólos hegemônicos no sistema, ele tende a ficar mais descentralizado e multipolar, abrindo a brecha para que regiões se tornem mais integradas e para a formação ou reaquecimento de organizações regionais. Os processos de integração dessa segunda onda não mais buscavam construir uma nova ordem internacional, apenas de adaptar àquela vigente (Mariano; Mariano, 2005). A questão do controle de conflitos, nesse cenário, perde a relevância, tornando-se prioritários os assuntos econômicos e comerciais. A característica mais importante desse regionalismo é o fato dele ser “aberto”, isto é, orientado para a inserção das regiões no mercado global, e não para o isolamento em blocos fechados e auto suficientes. Nesse modelo, a integração regional não é vista como um fim em si mesmo, mas como um meio para aumentar a competitividade internacional, atrair investimentos estrangeiros e facilitar o comércio com outros países e blocos econômicos (Söderbaum; Granit, 2014). Essa lógica

mais voltada para o aspecto comercial torna os projetos de integração menos ambiciosos, e, por isso, os níveis de institucionalização tendem a ser mais baixos, os países defendem a manutenção das estruturas institucionais intergovernamentais, em detrimento da supranacionalidade. Nesse contexto, os blocos e iniciativas regionais interagem entre si e também com estruturas globais (Hurrell, 1995). São exemplos da segunda onda do regionalismo a reativação e reestruturação da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) em 1991, a criação do Mercosul em 1991, a criação da União Europeia, em 1993, através do desenvolvimento da CEE, criada na primeira onda. Além disso, é também característico dessa onda muitas experiências de integração regional fortalecerem ainda mais a consciência regional, estimulando o sentimento de identidade coletiva. Isso porque as novas formas de regionalismo reconhecem que a integração também envolve o desenvolvimento da construção simbólica da região como uma comunidade política e cultural. É possível afirmar, com base em Hettne e Söderbaum (2000), que esses novos projetos regionalistas, sendo eles inéditos ou reformulados, adquirem um grau de *regionness* maior.

Para esse trabalho, é válido ressaltar que a nova onda, diferente da velha - que se inspirava fortemente no modelo europeu e buscava replicar suas etapas e pressupostos de forma linear - o novo regionalismo se caracteriza por uma maior heterogeneidade (Mariano; Mariano, 2005). Isto é, os processos de integração passam a seguir trajetórias próprias, moldadas por contextos políticos, econômicos e históricos específicos, sem a pretensão de aderir a um padrão único ou previamente estabelecido. Além disso, Como destaca Hurrell (1995), os processos integracionistas no novo regionalismo podem ocorrer em múltiplos níveis, como nacional ou subnacional, refletindo a crescente complexidade e a diversificação dos atores envolvidos nas novas dinâmicas regionais.

Diante das características que definem o “novo” e o “velho” regionalismo, impõe-se uma questão central: como o Mercosul pode continuar sendo um bloco relevante no sistema internacional e no processo de integração sul-americana, e por que ele ainda desempenha esse papel? Essas perguntas estruturam a reflexão proposta neste trabalho, que parte da hipótese de que existe uma dinâmica recíproca entre o fortalecimento da integração regional e o surgimento de redes de cidades, como a Rede Mercocidades. Argumenta-se que a cooperação descentralizada não é apenas um efeito dos processos de regionalismo, mas também atua como agente catalisador desses processos, contribuindo para sua sustentação e aprofundamento. A primeira parte dessa indagação, o “como”, será desenvolvida no segundo capítulo, por meio da análise da atuação de atores subnacionais e redes de cidades. Já o “por quê” será abordado na próxima seção, a partir do panorama histórico e dos debates sobre

formação regional e construção de identidades no continente sulamericano, com o objetivo de compreender os fundamentos simbólicos, culturais e políticos que sustentam a relevância do Mercosul na América do Sul.

Seção 1.3

Mercosul: integração regional e identidade Sul-Americana

Tendo em vista o apresentado nas seções anteriores, o Mercosul deve ser compreendido não apenas como reflexo de um modelo importado, mas como resultado de interações e reações nacionais e às condições materiais e simbólicas da região. A trajetória do bloco sul-americano, portanto, corrobora a ideia de que os projetos de integração regional são historicamente e contextualmente situados, moldados “de dentro para fora” e não replicáveis a partir de experiências exógenas (Acharya, 2007). As especificidades da região, portanto, são diversas, por isso, elenco algumas a serem trabalhadas aqui de maneira a construir a minha argumentação sobre a integração regional: as múltiplas identidades e os antecedentes históricos, econômicos e político-institucionais que envolvem a criação do Mercosul.

1.3.1 - As múltiplas identidades da região

O título desta seção dialoga com o argumento de Herz (2011), segundo o qual a existência de múltiplas identidades na região latino-americana está diretamente relacionada à formação de diversas organizações regionais, que expressam interesses, projetos políticos e concepções de pertencimento distintos. Essa pluralidade identitária ajuda a explicar por que a América do Sul não se organizou sob uma única instituição de integração, mas sim por meio de uma arquitetura institucional fragmentada e sobreposta, que expressa distintas visões de região. Assim, para analisar diretamente o Mercosul, torna-se necessário apresentar um breve panorama histórico das principais experiências e discursos de identidade, situando o bloco no contexto mais amplo da construção identitária regional.

A identidade coletiva é fundamental para a construção e consolidação da integração regional e criação de organizações regionais, e esse é um conceito complexo e socialmente construído, conforme ressalta Amitav Acharya (2016). Segundo o autor, a identidade resulta de uma combinação entre lógica instrumental e processos de socialização, normas e instituições que formam hábitos entre os atores envolvidos (2016). Ou seja, por um lado há uma parte prática e instrumental, na qual os países reconhecem que ter uma identidade em comum e agir coletivamente traz benefícios concretos, como facilitar acordos, poder de barganha e melhor inserção no sistema internacional. Por outro lado, essa identidade também

é construída por meio das interações sociais, das normas que vão se estabelecendo e das instituições que criam rotinas e expectativas compartilhadas. A simples proximidade geográfica, as memórias históricas compartilhadas e a cultura comum não garantem necessariamente a paz ou a cooperação; Para que uma verdadeira comunidade regional emerja, é preciso, portanto, que exista um senso de identidade comum que legitime a cooperação tanto internamente entre os Estados quanto externamente perante a comunidade internacional, sustentando assim a lógica da ação coletiva (Acharya, 2016). No continente sulamericano como argumenta Mônica Herz (2011), a pluralidade de identidades é um traço marcante, refletida na existência de múltiplas organizações regionais que representam diferentes interesses, projetos políticos e identidades culturais. A região não se organiza em torno de uma única identidade, mas em torno de diversas e coexistentes, o que explica a complexidade e fragmentação da arquitetura institucional regional.

A primeira tentativa significativa de integração regional e construção de uma identidade coletiva remonta ao século XIX, personificada na figura de Simón Bolívar. Bolívar esteve diretamente envolvido nos processos de independência de vários Estados da América Latina e defendia a união desses países como condição essencial para seu desenvolvimento cultural e econômico (COSTA, 2019). Essa proposta de união também encontrava fundamento no passado colonial compartilhado por esses países, cujas desvantagens socioeconômicas eram vistas como consequências de séculos de subordinação às metrópoles europeias. Em seguida, outras concepções identitárias passaram a coexistir e disputar centralidade no imaginário político e cultural da região. Uma delas é a ideia de "América Hispânica", que se apoia na herança colonial espanhola como elemento unificador entre os países hispano-americanos. Essa identidade compartilha uma base linguística, religiosa e cultural comum, e se diferencia de outras formações regionais, como os espaços lusófonos ou anglófonos. Nesse sentido, reforça vínculos históricos e sociais que contribuem para uma percepção de pertencimento entre esses países (HERZ, 2011).

Mais adiante, ganhou força o conceito mais abrangente de "América Latina", que ultrapassa os limites da América do Sul para incluir também países da América Central e Caribe. Essa construção identitária se baseia não apenas na herança latino-europeia, especialmente hispânica e francesa, mas também em uma postura geopolítica de resistência à hegemonia cultural, econômica e política dos Estados Unidos. Esse termo emergiu como contraponto à dominação norte-americana no continente, expressando uma busca por autonomia frente à influência estadunidense sobre as dinâmicas políticas e econômicas da região. A ideia de América Latina, nesse sentido, representa uma solidariedade regional

ampliada e um projeto de articulação entre países que compartilham trajetórias de dominação colonial e subordinação no sistema internacional (HERZ, 2011, 80).

No interior do subcontinente, no entanto, a ideia de "América do Sul" se consolidou com um caráter mais geográfico e funcional. Essa identidade sul-americana é frequentemente mobilizada em iniciativas de integração física e infraestrutura, como os projetos de interconexão em transporte, energia e comunicações. Ela se destaca por ser menos cultural e mais pragmática, sendo impulsionada por interesses econômicos e estratégicos compartilhados entre os Estados da região, sobretudo a partir da década de 1990 (Herz, 2011; Hurrel, 1995).

Como enfatiza Acharya (2016), a identidade regional funciona como a base para a formulação de interesses comuns e para a promoção de acordos regionais que são percebidos, tanto internamente quanto externamente, como expressões legítimas de uma visão compartilhada. Assim, o Mercosul, mais do que um acordo econômico, representa um esforço por instituir uma comunidade política e social que vá além dos interesses imediatos dos Estados, visando a constituição de um mercado comum e, em perspectiva, uma identidade regional consolidada.

1.3.2 - A Integração Regional e o Mercosul

Inicialmente, é possível observar três momentos característicos a respeito do regionalismo, relacionando-os com os conceitos de regionalismo aberto e fechado, a serem desenvolvidos ao longo desta seção.

Tabela 1 - Momentos do Regionalismo na América do Sul

Momento	Período	Características Principais	Conceito Relacionado	Projetos / Iniciativas
1. Regionalismo Clássico / Velho	1950–1970	Foco na substituição de importações; Protecionismo e integração voltada para dentro; Liderança estatal, intergovernamental; Influência da CEPAL;	Regionalismo Fechado	CEPAL (1948); ALALC (1960)
2. Novo Regionalismo / Aberto	1990–2000	Inserção nas cadeias globais de comércio; Abertura comercial e neoliberalismo; Multiplicação de atores (incluindo não estatais); Integração econômica	Regionalismo Aberto	ALADI (1980); Mercosul (1991)

		horizontal		
3. Regionalismo Pós-hegemônico / Social	2000 em diante	Valorização da autonomia regional; Ênfase em políticas sociais e cooperação política; Diversificação de agendas; Reação ao neoliberalismo;	Regionalismo Social / Pós-hegemônico	Fortalecimento da dimensão social no MERCOSUL

Fonte: Hurrell, 1995; Herz; Hoffman, 2004; Pinheiro Filho, 2018

Até meados do século XX, a busca por um desenvolvimento nacional autônomo, baseado na valorização do mercado interno e na redução da dependência externa, mostrou-se mais atraente para os países da região do que os projetos de integração regional. Argentina e Brasil, principais potências políticas e econômicas sul-americanas, adotaram estratégias centradas na industrialização voltada para dentro, priorizando o fortalecimento de suas economias nacionais. Assim, a integração latino-americana era vista pelas elites políticas e econômicas como algo complementar, e não essencial, ao desenvolvimento interno (Vigevani, 2005). Vigevani (2005) também reconhece alguns outros fatores explicativos para a ausência de uma integração, como a falta de convergência política entre governos, e a baixa interação entre a sociedade política e os tomadores de decisão com a pauta integracionista, tendo em vista que ela não ocupava espaço relevante nas agendas políticas nacionais, não era vista como uma prioridade estratégica.

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), estabelecida em 1948, no contexto de reorganização da economia mundial após a Segunda Guerra Mundial, trouxe algumas mudanças de perspectiva. Primeiro, a Comissão caracterizava a economia mundial em dois pólos: o centro e a periferia. O centro correspondia aos países de economia desenvolvida e industrializados, enquanto a periferia, onde estavam agrupadas as economias da América Latina, era caracterizada por economias subdesenvolvidas ou em desenvolvimento (Prebisch, 1949). A Comissão, então, identificava que os limites do mercado nacional dos países da periferia restringiam a sua industrialização que, por sua vez, restringia o desenvolvimento. A superação da condição de periferia, portanto, exigia a industrialização e promoção da integração econômica e comercial da região, tendo em vista a necessidade de um mercado amplo que acompanhasse o processo de industrialização (CEPAL, 2023). A ideia era que, através da redução ou eliminação de tarifas alfandegárias, seria possível um processo de industrialização a partir da substituição de importações - isto é, produzindo os produtos que anteriormente eram exportados - mais eficaz, unindo os mercados sul-americanos dentro da lógica de um “mercado interno ampliado” (CEPAL, 2023).

Aqui, a noção de um passado comum e de condições estruturais semelhantes entre os países latino-americanos sustentava a ideia de que a integração regional entre aqueles que partilhavam essa identidade histórica, econômica e política seria o caminho mais adequado para superar a condição periférica. Apesar da influência dos conceitos cepalinos na época e até os dias de hoje, fundamentais para reformular a visão sobre desenvolvimento e identidade sul-americana, as propostas não foram integralmente implementadas (Vigevani, 2005). A teoria neofuncionalista de Haas (1958) pode contribuir parcialmente para essa explicação - junto com os conflitos entre as elites favoráveis ao livre comércio e as favoráveis ao desenvolvimentismo -, ao partir do pressuposto de que a integração ocorre quando elites compartilham expectativas de benefícios mútuos, tem confiança mútua uma nas outras, o que ele chama de "imagem positiva", e um polo central com recursos e capacidade administrativa - condições que não existiam na América do Sul até então. Nesse período, a relação entre os vizinhos da América do Sul era marcada por aspectos de "rivalidade e diferenciação" e um certo afastamento (Bueno; Ramanzini Júnior; Vigevani, 2014, p 550).

Algumas outras tentativas foram feitas na região, a exemplo da Aliança Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), em 1960 com o Tratado de Montevideu, e a ALADI (Associação Latino-Americana de Livre Comércio), em 1980, com o Segundo Tratado de Montevideu. A ALALC, como o nome sugere, buscava criar uma zona de livre comércio, em consonância com as ideias cepalinas, com a redução gradual e eliminação de tarifas, entretanto, sem a definição de uma tarifa externa comum. O fracasso da Aliança se deu, de um lado, pela fragilidade institucional, tendo em vista que não houve esforço político e institucional para dar densidade ao processo, isto é, não se criaram instituições nacionais ou regionais robustas que dessem suporte político e administrativo contínuo à integração. O processo ficou restrito a fóruns técnicos e diplomáticos - como a Conferência das Partes Contratantes, que dependia de consensos frágeis para tomada de decisão, e o Comitê Executivo Permanente, um fórum burocrático sem poder político encarregado de executar e monitorar os acordos, desconectados da realidade econômica e institucional dos Estados. A integração era tratada como retórica diplomática, útil em discursos e acordos formais, mas não internalizada nas políticas econômicas, industriais ou comerciais reais, ou seja, não se tornou parte integrante da agenda estratégica dos governos. A integração foi pensada mais como um instrumento comercial liberalizante do que como uma ferramenta de transformação conjunta dos Estados (Bueno; Ramanzini Júnior; Vigevani, 2014). O enfraquecimento da ALALC esteve ligado, por outro lado, aos desequilíbrios econômicos entre os países membros. Enquanto Brasil, Argentina e México conseguiram obter ganhos no comércio de

manufaturados, outros países passaram a perceber desvantagens crescentes. As reduções tarifárias sem uma tarifa externa comum que as acompanhasse, favorecia, em muitos casos, a importação de produtos de fora da região, o que gerava tensões internas. Além disso, havia pouca convergência política entre os membros, o que dificultava decisões coordenadas e reduzia o compromisso com o aprofundamento do processo de integração. A ALADI, por sua vez, buscava corrigir os erros da ALALC, substituindo-a. O Tratado de 1980, que instituiu a Associação, esclarece a diferenciação:

“O objetivo da ALADI é criar um mercado comum latinoamericano, sem metas nem cronogramas predeterminados, em um **âmbito flexível** e, ao possibilitar a criação de relacionamentos bilaterais e sub-regionais, permite desenvolver um processo de integração com ritmos diferentes e com uma perspectiva convergente, mediante o abandono da cláusula da nação mais favorecida.” (Uruguai, 1980, p 5, grifo nosso)

E segue: “Ao mesmo tempo, este esquema se apóia em cinco princípios, que são as pilastras do Tratado de Montevideu 1980: pluralismo, convergência, flexibilidade, multiplicidade e tratamentos diferenciais.” (Uruguai, 1980, p 5). Ao abandonar a ambição de um projeto de zona de livre comércio, o tratado reconhece, implicitamente, que os países ainda não compartilham condições políticas, econômicas ou sociais similares ou vontade política suficiente para sustentar compromissos amplos e obrigatórios, como o da redução de tarifas, e admite uma integração com formato flexível e voluntária. Assim, a ALADI passa a funcionar como um marco legal comum para a negociação dos países da região, que estão livres para estabelecerem os formatos, sejam eles acordos bilaterais ou multilaterais, setoriais ou por produtos (Uruguai, 1980). Dessa forma, as diferentes perspectivas políticas, sociais e econômicas dos países podem ser refletidas nos acordos (Bueno; Ramanzini Júnior; Vigevani, 2014). O principal legado da ALADI é seu formato institucional, que depois serviu de referência para a estrutura do Mercosul. Essas tentativas abordadas, então, podem ser consideradas tentativas no sentido de fomentar a cooperação regional, não necessariamente em uma lógica de integração. Isso mudou a partir da década de 1980, através transformações intensas no contexto sul-americano que permitiram que o âmbito regional passasse a ser visto com um eixo estruturador do comportamento internacional dos países da região (Bueno; Ramanzini Júnior; Vigevani, 2014).

No contexto internacional dos anos 1980, marcado pela crise da dívida externa na América Latina, pelo enfraquecimento do modelo desenvolvimentista vigente e pela reconfiguração das relações internacionais com o avanço do neoliberalismo, Brasil e Argentina iniciaram uma reaproximação estratégica. A partir de 1985, esse movimento inaugura uma fase "pragmática" das relações bilaterais, conforme define Barbosa (1996), que rompe com décadas de rivalidade e desconfiança. Impulsionados por uma percepção de

complementaridade econômica e pela necessidade de fortalecer politicamente suas democracias recém-restauradas, os presidentes Sarney e Alfonsín decidiram iniciar um processo de integração econômica fora dos esquemas multilaterais tradicionais. No Brasil, se espalhou o entendimento de que a integração latino-americana só seria possível a partir de uma integração prévia entre Brasil e Argentina e que essa integração seria benéfica para o desenvolvimento econômico da região, retomando novamente as ideias cepalinas. Na prática, então, a ALADI, com sua estrutura flexível e foco em acordos bilaterais, acabou por legitimar essa iniciativa, que passou a ser orientada tanto por objetivos econômicos, o enfrentamento conjunto da inflação e do endividamento, quanto políticos, como o fortalecimento da democracia e o aumento do poder de barganha no sistema internacional ao atuar em conjunto. Tendo em vista que as relações argentino-brasileiras constituem o principal eixo bilateral do equilíbrio de forças políticas e econômicas do continente sul-americano, a aproximação e intensificação da cooperação gerou impactos na região como um todo - principalmente influenciando outros acordos bilaterais com Paraguai e Uruguai, que enxergavam como benéfico participar de um processo no qual estavam envolvidos seus principais vizinhos (Ferres, 2004; Vigevani, 2005).

Lafer (1997) chama atenção para mais dois movimentos importantes entre os países da América do Sul nesse contexto antecedente ao Mercosul, que pavimentou sua criação. Um deles é o Acordo Trilateral entre Brasil, Paraguai e Argentina, que pôs fim na disputa entre os projetos hidrelétricos do Rio Paraná - Itaipu pelo lado brasileiro e Corpus, pelo lado argentino - e estabeleceu o aproveitamento em conjunto dos recursos da Bacia do Prata. Em 1985, os presidentes Raúl Alfonsín e José Sarney, assinaram a Ata de Iguaçu, expressando, de maneira clara, a vontade política de agir em conjunto, transformando a cooperação Brasil-Argentina em pilares importantes de suas políticas externas e comerciais. O acordo marcou o fim da histórica rivalidade entre Brasil e Argentina pela posição de hegemonia regional, que junto com a mudança de percepção política, o retorno de ambos os países à democracia e um cenário de diversificação industrial que permitiu uma complementaridade das economias, inaugurou a nova fase de cooperação política e econômica, como vista em Barbosa (1996), e resultou na criação do Mercosul.

Tabela 2 - Histórico do Mercosul

Ano	Documento / Evento	Finalidade / Importância
1979	Acordo Trilateral Argentina-Paraguai-Brasil	Compatibiliza os projetos hidrelétricos na Bacia do Prata (Rio Paraná) e aproxima os países
1980	2º Tratado de Montevideu (ALADI)	Base institucional flexível para acordos bilaterais e multilaterais; legitima acordos como os do Mercosul.
1985	Ata de Iguazu	Ato político bilateral entre Brasil e Argentina (José Sarney e Raúl Alfonsín); medidas de cooperação econômica; início do processo de integração regional no Cone Sul.
1986	Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE)	Conjunto de protocolos para aprofundar a integração Brasil-Argentina, com cooperação setorial.
1988	Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento	Declaração de compromisso político com a integração, com inclusão de Uruguai e Paraguai nas discussões.
1990	Declaração de Buenos Aires	Estabelece a meta de criar um mercado comum até 1994.
1991	Tratado de Assunção	Criação formal do Mercosul (Mercado Comum do Sul), estabelece metas futuras para uma união aduaneira, assinado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.
1994	Protocolo de Ouro Preto	Dá personalidade jurídica internacional ao Mercosul; estrutura institucional do bloco é consolidada.
1995	União Aduaneira (parcial)	Implementação da Tarifa Externa Comum (TEC) entre os membros do Mercosul.
1998	Protocolo de Ushuaia	Compromisso com a Democracia; adesão às cláusulas democráticas se torna requisito para se tornar Estado associado
2002	Criação do Parlamento do Mercosul (Parlasul)	Fortalecimento da dimensão política e institucional do bloco.
2004	Criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM)	Promoção da convergência estrutural e coesão social entre os Estados-parte, através do financiamento de programas

Fonte: Barbosa, 1996; Barral; Bohrer, 2010; Lafer, 1997; Mercosul, 2025; Uruguai, 1980; Vigevani, 2005

O objetivo então, a partir da mudança de percepção de que a integração regional seria a saída mais viável para uma melhor inserção no sistema internacional vigente, era a construção de um mercado comum, que surgiu com a participação do Uruguai e Paraguai. Vigevani atribui o sucesso dessa mudança de percepção ao fato de que elas também estavam no ideário das elites econômicas e da sociedade, não somente do Estado (Vigevani, 2005; Cavariani, 2005). Além disso, os elementos apontados pela teoria neofuncionalista como favoráveis ao

sucesso de um processo de integração - imagem positiva, preferência pela cooperação e percepção de benefícios mútuos - se faziam presentes na relação entre os países da região.

Ao assinarem o Tratado de Assunção em 1991, a Argentina, o Brasil, o Uruguai e o Paraguai estabeleceram as bases para a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), com o objetivo de promover a integração econômica e política regional através de um quadro de referência que aumentasse a previsibilidade das relações, aumentando a segurança. O tratado previu uma estrutura institucional provisória, que foi posteriormente ajustada pelo Protocolo de Ouro Preto, em 1994. As bases estabelecidas são: livre circulação de bens, serviços e produtos, através da eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias; coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Parte, compromisso dos Estados parte em harmonizar suas legislações; um mercado comum fundado na reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados Partes (Brasil; Argentina; Paraguai; Uruguai, 1991, art. I-II).

O Protocolo definiu como deveriam ser os órgãos institucionais do Mercosul, organizando-os em órgãos decisórios e não decisórios, que seriam responsáveis por diferentes funções dentro da estrutura do bloco e refletiam os avanços em prol da implementação de uma união aduaneira, através da Implementação da Tarifa Externa Comum (TEC), no ano seguinte. Os órgãos, aproveitando a estrutura bem-sucedida da ALADI e as lições extraídas do histórico analisado, avançavam na construção da institucionalidade do Mercosul. São eles: o Conselho do Mercado Comum (CMC), órgão superior, responsável pela condução política do processo de integração e pela tomada de decisões que assegurem o cumprimento dos objetivos do Tratado de Assunção; o Grupo Mercado Comum (GMC), órgão executivo, encarregado de implementar as decisões do CMC e coordenar políticas para o funcionamento do Mercosul; a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), que assessora o GMC na aplicação e fiscalização dos instrumentos de política comercial comum e nas questões relacionadas ao comércio intra e extragrupo; a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), instância de representação parlamentar dos Estados Partes com funções consultivas no processo de integração; o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), espaço de representação dos setores econômicos e sociais com função consultiva; a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM), órgão técnico responsável por prestar apoio operacional e administrativo aos demais órgãos do bloco; e o Parlamento do Mercosul (Parlasul), instituído em 2002 para substituir gradualmente a CPC, composto por representantes eleitos dos Estados Partes, com função consultiva e de promoção do debate político, ainda sem poder decisório vinculante (Brasil; Argentina; Paraguai; Uruguai, 1994, Art. 1-33). Por fim, a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) em 2004, nos relembra a importância da

coesão regional para o fortalecimento da integração. O FOCEM foi concebido como um instrumento de redistribuição de recursos entre países-membro, com o objetivo de reduzir as assimetrias estruturais e promover a convergência econômica e social dentro do bloco, através de financiamento de projetos em áreas como infraestrutura e desenvolvimento social (Mercosul, 2025). Nesse sentido, o Mercosul entende que a coesão não é apenas um efeito desejável da integração regional, um objetivo, mas uma condição estruturante para sua continuidade e aprofundamento.

CAPÍTULO 2

Paradiplomacia e Regionalismo Sul-Americano

2.1 - Espaço urbano e arena global: localizando as cidades no debate

Para localizar as cidades no debate das Relações Internacionais, é preciso se atentar às transformações históricas e institucionais desse campo - isto é, os eventos e processos estruturantes do sistema, que alteram as dinâmicas entre atores estatais e não estatais, e as mudanças nos arranjos e competências formais dos Estados nacionais. Especificamente quando se fala de integração na América do Sul, e no caso do Mercosul em particular, embora os processos sejam impulsionados pelos Estados nacionais, seus impactos ultrapassam os governos centrais e passam a influenciar também a sociedade e os entes subnacionais, como estados, municípios e cidades (Mariano; Mariano, 2002). Para classificar essas iniciativas de inserção internacional por parte dos governos subnacionais, utilizamos o conceito de paradiplomacia, que, apesar de apresentar variações entre os autores, pode ser entendido, de forma geral, o envolvimento de governos não centrais nas relações internacionais, retomando a conceitualização de Cornago Prieto (2004).

A década de 1970 é definida por Kuznetsov (2015, p. 43), em sua obra que reúne os principais fundamentos teóricos e exemplos práticos da atuação internacional de entes subnacionais, como o período da “gênese dos estudos de paradiplomacia”. Esse momento é marcado pelo início da reorganização das estruturas estatais em resposta a crises econômicas e sociais, como o choque do petróleo de 1973, que pressionou governos a buscarem alternativas econômicas e de cooperação internacional de forma descentralizada. É uma conjuntura também caracterizada pelo avanço da interdependência econômica entre as nações, conforme proposto por Nye e Keohane (1977), através do conceito de interdependência complexa, que destaca a crescente conexão entre múltiplos atores, a ausência de hierarquia fixa entre as questões globais e a diminuição do uso da força como instrumento dominante das relações internacionais.

Esse momento, apesar de ainda não existirem tantas iniciativas paradiplomáticas, é fundamental para formulação inicial dos conceitos e das práticas que viriam a estruturar a política externa dos entes subnacionais. Nos anos 1980, observa-se um salto considerável na qualidade e estruturação da internacionalização dos atores subnacionais (Kuznetsov, 2015). Com a ascensão do neoliberalismo, especialmente no Reino Unido de Margaret Thatcher e os Estados Unidos de Ronald Reagan, era promovida a descentralização político-administrativa e

a redução do papel do Estado como central na economia, abrindo caminho para que governos locais atuassem com mais intencionalidade e autonomia, ainda que limitada.

A década de 1990, por sua vez, com o fim da Guerra Fria e a consequente intensificação da globalização, trouxe profundas transformações no sistema internacional. Esse contexto contribuiu expressivamente para a ampliação das atividades internacionais dos governos locais, proporcionando novas plataformas de atuação e cooperação para esses atores, devido à interconectividade mundial. Por fim, a década de 2000 é definida como “um período em que o estudo das atividades das autoridades subnacionais na arena internacional é decisivamente cristalizado em uma subdisciplina estável na ciência política contemporânea” (Kuznetsov, 2015, p. 44, tradução nossa). Esse avanço acadêmico pode ser refletido na institucionalização da paradiplomacia, com a formalização de práticas, redes e instrumentos jurídicos que garantem e ampliam a capacidade de atuação internacional de governos locais.

Como parte das contribuições mais recentes ao debate, a obra de Schiavon (2019) busca organizar e sistematizar o conhecimento acumulado sobre a paradiplomacia ao longo das últimas décadas. Schiavon (2019, p. 6), então, parte de três premissas básicas: a paradiplomacia - como ação internacional dos agentes subnacionais -, 1) é um fenômeno em expansão, no que diz respeito ao volume de atividades, temas e disseminação geográfica, 2) tem um grande número de conceitos, definições e metodologias e 3) não possui uma teoria universal ou própria, de modo que os interessados em estudar o fenômeno tomam emprestadas teorias de outras disciplinas para analisá-lo, como Ciência Política, Estudos Urbanos, Direito e Relações Internacionais.

No contexto do avanço acadêmico, essas premissas revelam o estágio atual da paradiplomacia como objeto de estudo. A primeira aponta seu crescimento constante, com mais atores locais engajados em uma variedade crescente de agendas e regiões. A segunda destaca a diversidade conceitual e metodológica, reflexo das múltiplas formas de atuação dos entes subnacionais. Ou seja, a paradiplomacia assume diferentes configurações a depender dos contextos institucionais, capacidades locais e objetivos estratégicos dos entes envolvidos. A terceira, por sua vez, enfatiza a pluralidade teórica, reflexo da complexidade da paradiplomacia, que envolve diversos atores, escalas e objetivos. Tais premissas nos ajudam a compreender a paradiplomacia como uma reação à globalização mas também como uma estratégia proativa de inserção internacional, articulada com agendas de desenvolvimento local e cooperação regional.

Assim, a literatura que embasa este capítulo, especialmente Sánchez (2001), Barreto e Mariano (2004), Dessotti e Prado (2010), Dessotti (2011), Froio e Medeiros (2011) Kuznetsov

(2015), Tavares (2016) e Schiavon (2019), entende que os processos de globalização econômica, política, social e cultural, a partir da década de 90, tiveram um efeito duplo. Ao mesmo tempo que impulsionam iniciativas de integração regional, como abordado no capítulo anterior, contribuíram para o enfraquecimento relativo dos Estados-nação enquanto atores exclusivos das relações internacionais. A tese desse conjunto de obras, portanto, é clara: frente a sensação de que os governos centrais são ineficazes para resolver questões nacionais através de sua política externa, o conseqüente enfraquecimento do Estado e um mundo cada vez mais interdependente e conectado, os atores subnacionais “se vêem constrangidos a enfrentar o desafio de sua própria sobrevivência nos planos econômico, político e social” (Barreto; Mariano, 2004, p. 22).

Ou seja, os Estados-nação perdem gradativamente a capacidade de serem exclusivamente os agentes promotores do desenvolvimento nacional e os níveis subnacionais adotam essa responsabilidade para si. As estratégias econômicas, políticas e sociais formuladas pelos Estados passam a ser influenciadas por variáveis externas, o que reduz sua autonomia decisória e abre espaço para a atuação de novos atores (Froio; Medeiros, 2011). Dentro dessa lógica, o conceito de desenvolvimento local emerge com força, focando na capacidade dos governos subnacionais de resolver problemas concretos de maneira mais eficiente e próxima das demandas locais. O conceito diz respeito a um processo de transformação socioeconômica baseado nas potencialidades internas e recursos próprios de um território, buscando a competitividade em um contexto globalizado de rápidas e profundas transformações. Esse processo envolve a atuação articulada dos atores locais em torno de um projeto coletivo de transformação da realidade (Buarque, 1999).

Além de um modelo técnico de gestão territorial, o desenvolvimento local se apresenta como uma estratégia das comunidades para enfrentar os desafios da globalização, articulando a identidade local com a competitividade e a sustentabilidade. Concomitante a esse processo, a descentralização se apresenta como um elemento complementar para viabilizar o desenvolvimento local. Embora sejam dinâmicas distintas - a descentralização sendo de natureza político-institucional e o desenvolvimento local uma construção mais ampla e socioeconômica - ambas se fortalecem mutuamente.

A descentralização diz respeito exatamente à essa transferência de autoridade e poder decisório de esferas centrais para unidades territoriais menores, mencionada anteriormente, conferindo a essas instâncias maior autonomia na definição de prioridades, gestão de políticas públicas e implementação de projetos (Buarque, 1999). Assim, cria-se um ambiente institucional mais favorável à mobilização das capacidades locais. Ao proporcionar condições

mais propícias para a organização dessas potencialidades locais e das ações autônomas, a descentralização pode estimular e sustentar processos de desenvolvimento local. Nesse contexto, o fortalecimento da autonomia dos entes subnacionais e sua crescente capacidade de ação estratégica também criam condições para sua inserção no cenário internacional, consolidando a paradiplomacia como um instrumento relevante na promoção do desenvolvimento local e na articulação externa das cidades. Os entes subnacionais, então, passam a procurar soluções e boas práticas em nível internacional, através da cooperação descentralizada - principal instrumento utilizado na paradiplomacia.

Para entender de que forma a paradiplomacia, através da rede de cidades do Mercosul, pode impulsionar a integração regional entre os países do bloco, parto da premissa de que existem formas distintas, mas complementares, de analisar o papel das cidades. Assim, adoto uma distinção entre dois entendimentos: o primeiro, a partir de uma visão funcionalista e normativa e o segundo, inspirado na perspectiva crítica de David Harvey (1973; 2004). Durante a primeira abordagem, enquadro as cidades como unidades administrativas com capacidade institucional e diplomática, sendo a paradiplomacia um instrumento técnico de gestão, através do qual os governos locais agem de maneira coordenada e racional para promover o desenvolvimento local, captar investimentos e participar de redes internacionais. Nesse momento, o debate pormenorizado sobre o conceito da paradiplomacia se revela bastante relevante para a discussão proposta. Na segunda abordagem, por sua vez, analiso as cidades como produtos de relações socioeconômicas desiguais, moldadas por estruturas de classe, capital e poder, argumentando que a inserção internacional das cidades não é neutra, mas atravessada por disputas e assimetrias que definem quem atua, quem se beneficia e quais interesses são mobilizados no processo paradiplomático.

2.1.1 - Cidades como plataformas e agentes de cooperação

O cenário que contextualiza esse entendimento já foi tratado anteriormente - a globalização, a regionalização e o impacto desses processos nas cidades. Desse modo, os atores subnacionais foram reconhecidos não mais como coadjuvantes do sistema internacional, mas como protagonistas (Batista, 2019). Esse novo protagonismo dá vida ao conceito de paradiplomacia, desenvolvido por Ivo Duchacek e Panayotis Soldatos, a partir de suas pesquisas sobre federalismo na década de 1980. A paradiplomacia, então, como a abreviação de “diplomacia paralela”, é definida como a atividade internacional direta de atores subnacionais que apoiam, complementam, corrigem, duplicam ou desafiam a

diplomacia dos Estados (Soldatos, 1990; Duchacek, 1984). Não só o termo mas também a conceituação da ação dos atores subnacionais sofreram muitas disputas conceituais e teóricas.

A “quest for the right word” ou a “busca pela palavra certa” (Tavares, 2016, tradução nossa) passou por conceitos como “microdiplomacia”, conceito anterior a paradiplomacia que perdeu força pela conotação negativa do prefixo, em oposição à “macrodiplomacia”, que seria a diplomacia tradicional dos governos federais; o conceito de “protodiplomacia”, relacionado aos movimentos de independência e separatismo; “diplomacia federativa”, utilizada pelo Ministro de Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia, como uma forma de diplomacia que reconhece e incorpora a atuação internacional dos entes subnacionais.

O termo “paradiplomacia”, portanto, consolidou-se como o mais recorrente na literatura, prevalecendo na busca pela expressão mais adequada (Schiavon, 2019). No entanto, isso não o tornou isento de críticas ou de debates conceituais sobre seus limites e implicações. Neste trabalho, essa é a perspectiva adotada para analisar a inserção internacional das cidades por meio da rede Mercocidades, com foco nas dinâmicas de cooperação descentralizada. Uma incrementação importante do conceito veio com Keating (1991), ao diferenciar a paradiplomacia da diplomacia tradicional por ser mais “específica” e “direcionada do ponto de vista funcional” e muitas vezes “oportunista” e “experimental”. Isto é, ela está voltada para objetivos concretos e localizados, ligados a interesses - que podem ser econômicos, culturais, sociais ou ambientais - particulares das cidades, e respondem a necessidades práticas.

Em contraste com a diplomacia de Estado, que costuma seguir protocolos rígidos de burocracias e interesses geopolíticos de longo prazo, a paradiplomacia se molda conforme as oportunidades, muitas vezes explorando momentos políticos específicos. Além disso, as decisões estratégicas e as iniciativas diplomáticas são fortemente influenciadas por dinâmicas políticas locais e tem um alto envolvimento da sociedade civil e do setor privado, áreas que não fazem necessariamente parte do escopo deste trabalho, mas que também são importantes para o processo paradiplomático como um todo. Essa dimensão pragmática e estratégica será retomada na apresentação do estudo de caso da Rede Mercocidades, que se apresenta como uma demanda de governos locais em participar de processos de decisão acerca de políticas públicas e de integração regional.

Dessotti (2011) reúne, na literatura, algumas possibilidades de ação internacional das cidades, isto é, de paradiplomacia: 1) a internacionalização, através dos mecanismos de desenvolvimento do “city marketing”, presença ativa em eventos internacionais, estratégias de participação nos processos de integração regional e estratégias de fortalecimento da presença direta dos governos locais no sistema internacional; 2) ação articulada pelos governos locais

com o governo nacional, para acessar programas e recursos de organismos internacionais; 3) a “política exterior das cidades”, a partir das iniciativas descentralizadas de cooperação, a inserção e participação em redes de cidades.

Tabela 3 - Diplomacia federal e Paradiplomacia

Crítérios	Diplomacia Tradicional	Paradiplomacia
Ator principal	Estado-nação (Ministérios das Relações Exteriores, chefes de Estado, embaixadores)	Governos subnacionais: estados, municípios, províncias, cidades
Natureza institucional	Altamente institucionalizada, centralizada, hierárquica	Mais flexível, descentralizada e com alto grau de informalidade ou experimentalismo
Objetivos principais	Defesa da soberania, segurança nacional, promoção comercial e diplomacia multilateral	Desenvolvimento local, cooperação descentralizada, captação de recursos, projeção de identidade territorial
Escopo de atuação	Global, com foco em interesses nacionais e relações interestatais	Regional, intermunicipal, transfronteiriço ou internacional, mas com foco local
Instrumentos utilizados	Embaixadas, consulados, tratados internacionais, negociações diplomáticas	Redes de cidades, acordos de cooperação, participação em fóruns multilaterais, eventos, city marketing
Base jurídica e política	Direito internacional público, tratados, constituições nacionais	Leis nacionais que permitem atuação externa subnacional, acordos intergovernamentais, instrumentos jurídicos locais
Temas comuns	Segurança, comércio exterior, geopolítica, mudanças climáticas	Clima, cultura, mobilidade urbana, educação, saúde, turismo, meio ambiente, inovação
Atuação	Formal, com forte burocracia diplomática e hierarquia	Oportunista, experimental, com espaço para inovação política e adaptação rápida
Participação da sociedade civil	Geralmente restrita ou indireta	Alta: envolve ONGs, universidades, setor privado, movimentos sociais e grupos comunitários
Grau de autonomia	Alta, exclusiva do Estado, com base na soberania nacional	Limitada, dependente do arranjo federativo, capacidade política e legal dos entes subnacionais

Fonte: Barreto; Mariano, 2004; Duchacek, 1984; Garcia, 2015; Keating, 1991, 1999; Kuznetsov, 2015; Schiavon, 2019; Soldatos, 1990; Tavares, 2016

2.1.2. - As cidades como espaço de disputa e estratégia global

O cenário que contextualiza esse entendimento baseia-se, principalmente, nas ideias de David Harvey, teórico da geografia que contribui significativamente para o debate sobre cidades nas Relações Internacionais, abordado neste trabalho a partir das seguintes obras:

Justiça social e a Cidade (1973, tradução nossa), escrita nos estágios iniciais da urbanização e marca a guinada teórica do autor em direção ao marxismo, *Espaços de esperança* (2004), publicada originalmente em 2000, e *A Produção capitalista do espaço* (2005), frutos do amadurecimento de seus argumentos após anos de observação crítica sobre os impactos da intensificação da urbanização e da consolidação da globalização neoliberal.

Influenciado pelo seu tempo, o autor busca discutir as cidades não como espaços urbanos isolados mas integrados a uma lógica maior que gera desenvolvimentos geográficos desiguais (Harvey, 2004). Harvey (1973; 2004; 2005), então, reflete como o espaço urbano é moldado para atender aos interesses da acumulação do capital. Isso se manifesta, por exemplo, na forma como grandes projetos de infraestrutura, zoneamentos urbanos, transportes e políticas de habitação são implementados de maneira a favorecer determinados grupos em detrimento de outros, articulando os interesses do capital e do Estado. Esses grupos favorecidos incluem o setor financeiro e grandes corporações, que influenciam políticas urbanas para promover uma urbanização voltada ao lucro; elites locais e classe média abastada, que criam espaços segregados e protegidos, e mídia corporativa e elites ideológicas, que moldam narrativas que deslegitimam outras formas de sociabilidade e luta urbana.

Essas disputas, por sua vez, não são apenas econômicas, mas também simbólicas e políticas - dizem respeito a quem tem direito de definir o que é desenvolvimento urbano, quem pertence ao espaço urbano e quem é constantemente excluído dele. Nesse sentido, o capital organiza e reorganiza o espaço por meio da infraestrutura, da urbanização, dos fluxos de capital e da circulação da força de trabalho, visando sua contínua expansão. Harvey critica as propostas de justiça social que desconsideram os determinantes estruturais, como a lógica da acumulação capitalista, a articulação entre Estado e mercado, a desigualdade socioespacial, as hierarquias globais e os conflitos de classe. Para ele, a busca por justiça deve estar ancorada nas condições concretas e nas realidades locais, reconhecendo essas forças estruturantes que moldam a produção do espaço urbano.

Retomando a ideia de que as cidades não existem de forma isolada, o geógrafo enfatiza que os planejadores urbanos e os tomadores de decisão estão inseridos em uma lógica mais ampla, conectada às exigências do mercado capitalista, que atua como o principal “motor e coordenador” das práticas urbanas (Harvey, 2005, p. 28). No âmbito internacional, ele destaca que o espaço global nunca foi um terreno uniforme e nivelado para o desenvolvimento da acumulação capitalista, mas sim um campo marcado por desigualdades e conflitos entre diferentes territórios e agentes, como as cidades e os agentes supracitados (Harvey, 2004). O caráter global da acumulação de capital se relaciona com a abordagem da globalização como

um projeto geopolítico conduzido por grandes potências hegemônicas, como os Estados Unidos e o Reino Unido, que moldam as dinâmicas econômicas, políticas e urbanas em escala global.

Dessa forma, Harvey busca inverter a lógica das utopias tradicionais, defendendo a necessidade da “utopia concreta” (Harvey, 2004, p. 181). Essa utopia reimaginada não deve ser vista como uma fantasia distante ou um mundo ideal, mas como um guia para a ação transformadora, com base nas condições concretas e das relações sociais existentes, buscando soluções a partir do que é possível e desejável no presente. É nesse contexto que surgem os “espaços de esperança” - lugares materiais ou simbólicos onde a resistência e a transformação podem emergir. Ou seja, espaços onde práticas contra-hegemônicas, experiências coletivas e movimentos sociais abrem fissuras na lógica dominante do sistema. Neste trabalho, procuro enquadrar a paradiplomacia como parte desses espaços de esperança, não apenas como uma ferramenta de atuação internacional das cidades, mas também uma forma de materializar expectativas de mudança, resistência e construção de alternativas nas cidades.

É, também, com esse objetivo que Batista (2019) elabora o conceito de “Paradiplomacia Periférica”, que diz respeito à atuação internacional de entes subnacionais situados fora dos grandes centros políticos e econômicos do país, especialmente em regiões historicamente marginalizadas. O conceito parte do pressuposto de que a capacidade de desenvolver paradiplomacia está diretamente relacionada ao nível de desenvolvimento da cidade, exemplificando as assimetrias apontadas por Harvey. O objeto de estudo da autora - o Estado da Paraíba - a auxilia a desenvolver o argumento, que pode ser estendido para as demais unidades subnacionais; as unidades com menos recursos enfrentam mais dificuldades para criar estruturas administrativas voltadas à ação internacional, principalmente por conta da falta de órgãos especializados e deficiências de capacitação. Essa ideia evidencia que a paradiplomacia não é homogênea, tanto entre as unidades subnacionais de um mesmo país quanto entre aquelas localizadas em uma mesma região. Para Batista (2019), também em consonância com Harvey, apesar dos desafios de uma ação internacional partindo das cidades, a paradiplomacia é - e deve ser - um instrumento para o desenvolvimento local. Para entender as bases que sustentam esse movimento de transformação, é preciso analisar as especificidades de cada ambiente paradiplomático, a ser abordado na próxima seção.

Por fim, partindo do pressuposto que a paradiplomacia pode emergir justamente a partir das fissuras abertas na lógica dominante, ao mesmo tempo em que se configura como uma dessas próprias fissuras, enquadro nesse cenário o surgimento e fortalecimento de redes de cooperação entre cidades e organizações regionais. Redes como a Mercocidades, por

exemplo, podem ser compreendidas como áreas potenciais de criação de espaços de esperança, desde que consigam articular interesses locais em torno de pautas comuns, como justiça territorial, democracia e integração regional.

Ao se organizarem em redes, as cidades procuram se inserir nas brechas criadas pelo enfraquecimento da centralidade do Estado-nação no sistema internacional, valendo-se dessas fissuras para atuar de forma coletiva e transformar as assimetrias existentes, através da incidência política e participação nas tomadas de decisão. Essas redes visam, entre outros objetivos, formar grupos de pressão que aumentem seu poder de barganha na defesa de interesses comuns; gerar e compartilhar recursos; fortalecer o protagonismo local e ampliar o acesso a posições de liderança; além de possibilitar a troca de experiências e boas práticas, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida e a integração territorial (Mattioli, 2016).

Seção 2.2

O ambiente paradiplomático dos países do Mercosul

A conjuntura internacional que motivou os países fundadores do Mercosul a entrarem em um processo de integração regional já foi anteriormente abordada - a partir da aproximação do Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. Todavia, é necessário continuar essa análise voltada para a conjuntura que condicionou a criação da rede de cidades e a instrumentalização da paradiplomacia no bloco, o que eu chamo aqui de “ambiente paradiplomático dos países do Mercosul”.

As disputas em relação aos conceitos, práticas e teorias dessa área, abordadas por Tavares (2016), Kuznetsov (2015) e Schiavon (2019) nos revelam que não existe um padrão na atuação dos atores subnacionais, cuja dinâmica depende de diversos fatores relacionadas às especificidades dos agentes, a burocracia interna e a articulação com o governo federal. O caráter não obrigatório da paradiplomacia, ao contrário da política externa conduzida pelos governos centrais e seus respectivos órgãos institucionais, contribui para a diversidade de abordagens quanto aos temas, estratégias e instrumentos (Salomón, 2017). As estratégias adotadas, portanto, são construídas, principalmente, com base na própria realidade, isto é, na promoção dos interesses específicos da comunidade, como definido por Lecours (2002, p. 22). Esse caráter, além de favorecer a autonomia e flexibilidade dos entes subnacionais, também implica que a persistência e durabilidade das estruturas paradiplomáticas estão diretamente ligadas à sua eficácia; se mantidas ao longo do tempo, é porque demonstraram ser úteis e capazes de produzir resultados concretos, caso contrário, tenderiam a ser descontinuadas ou extintas (Salomón, 2017).

Entretanto, como será possível observar ao comparar o caso da Argentina com os demais países, existem níveis de normatização da ação paradiplomática, isto é, a formalização dela no direito doméstico. O grau de normatização da paradiplomacia reflete as especificidades históricas e políticas de cada Estado nacional - a ausência de uma institucionalização formal, no entanto, não significa a inexistência da atuação internacional por parte dos entes subnacionais (Froio; Medeiros, 2011).

De maneira geral, por se tratar de um bloco regional, o surgimento da paradiplomacia no contexto do Mercosul esteve diretamente associado a fatores estruturantes como a proximidade geográfica e cultural entre os países-membros e a interdependência econômica (Froio; Medeiros, 2011). Isto é, o regionalismo permite uma maior aproximação entre os governos locais dos países, em prol de uma região mais cooperativa. Além disso, os processos de descentralização na região estão fortemente vinculados aos processos de redemocratização, durante 1980 e 1990 (Infanzón Vargas; Fonseca; Gonçalves, 2019) - isso porque a abertura política busca garantir e ampliar a participação de todas as esferas do Estado nas tomadas de decisão, após décadas de um Estado centralizador e autoritário. As décadas de 1980 e 1990, então, foram marcadas pelos processos de redemocratização e a adoção de políticas neoliberais, caracterizadas pela abertura econômica, descentralização administrativa e redução do papel estatal. As dificuldades econômicas e as ineficiências do governo central em atender as necessidades internas, tornaram-se incentivo para que os países sul americanos, principalmente Brasil e Argentina, como veremos a seguir, encontrassem soluções autônomas e alternativas, através da paradiplomacia (Froio; Medeiros, 2011). Dessa forma, no momento de seu surgimento, a paradiplomacia dos países do Mercosul assumiu um caráter de paradiplomacia financeira, que pode ser definida como:

“a iniciativa própria e autônoma de um governo sub-nacional no sentido de negociar e contratar diretamente a captação de recursos externos ofertados por fontes internacionais, oficiais ou privadas, e/ou governamentais estrangeiras com vistas a complementar suas necessidades de financiamento de investimento público”. (Maia; Saraiva, 2016, p 2)

Analisar o panorama histórico-político dos governos subnacionais fundadores nos ajudará a entender quais foram as condições da criação da Rede Mercocidades, seu funcionamento e sua expansão. Todavia, é válido mencionar que essa condição não se deu apenas pelo ambiente paradiplomático dos países do Mercosul e a conjuntura internacional, mas também um descontentamento com a estrutura institucional do Mercosul, de concentração do poder decisório dos governos nacionais (Senhoras; Moreira; Vitte, 2008), que será posteriormente abordado no Estatuto. Ou seja, uma combinação dos fatores burocráticos

e domésticos de cada país fundador com os fatores institucionais do próprio bloco já existente.

2.2.1: Argentina (Córdoba, La Plata, Rosário, Buenos Aires)

No contexto dos países fundadores do Mercosul, o caso da Argentina se revela como o mais paradigmático, por ser o país onde a atividade da paradiplomacia é mais formalizada. Do ponto de vista político, orçamentário e administrativo, é o país mais descentralizado da região (Maia; Saraiva, 2016). É dividido em 24 jurisdições políticas autônomas - unidades territoriais que possuem competências próprias, autonomia institucional e política -, sendo elas 23 províncias e a Cidade Autônoma de Buenos Aires (CABA), que tem status equiparado ao de uma província. O contexto nacional e internacional de descentralização se refletiu nos dispositivos voltados à internacionalização nas Constituições Provinciais de diversas províncias como Salta, San Juan, Jujuy, Río Negro, Córdoba e Tierra del Fuego. Principalmente as regiões mais ao norte da Argentina, estavam inseridas nos Comitês de Fronteira, que são mecanismos de cooperação bilateral fronteiriça que envolviam o governo federal e as províncias (Froio; Medeiros, 2011). Essa atuação não apenas promoveu a cooperação fronteiriça, mas também consolidou a capacidade dos governos provinciais de conduzir iniciativas internacionais antes mesmo da normatização federal. Nessa direção, em 1992, foi criada a Subsecretaria de Relações Institucionais, dentro do Ministério de Relações Exteriores. Sua função era fazer a ponte entre o governo central e os demais órgãos e autoridades do país, isto é, coordenar as ações internacionais das províncias com a política externa nacional.

Essa tendência de fortes governos provinciais foi normatizada, finalmente, no retorno à democracia em 1983 e a Reforma Constitucional de 1994, que passou a reconhecer expressamente a autonomia dos governos subnacionais para celebrar tratados internacionais, no artigo 124, a seguir:

“**Art. 124.-** Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional.” (Argentina, 1994, art. 124)

Isto é, remete à possibilidade dos atores subnacionais assinarem acordos que promovam interesses econômicos e sociais, com a condição de não colidirem com a política exterior nacional do país, no crédito público do país e com prévia comunicação ao Congresso (Batista, 2010, p 69). Nesse sentido, a reforma reconhece os atores subnacionais argentinos também

como atores internacionais, que passam a negociar em conjunto, canalizando seus interesses comuns e, especialmente, sobrepondo as diferenças político-partidárias em prol dos assuntos regionais - a atuação conjunta, inclusive, é importante para evitar uma possível concorrência entre as províncias por recursos externos. Assim, a Reforma Constitucional traz um ordenamento jurídico para uma prática que já tinha algum respaldo político-administrativo, o histórico anterior a ela nos revela que a institucionalização da paradiplomacia já estava em curso (Froio; Medeiros, 2011).

Na esfera municipal, a paradiplomacia também demonstra, historicamente, bastante força no país. A partir de dados do Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto da Argentina, Froio e Medeiros (2011, p. 10) identificam um crescimento expressivo no número de acordos firmados a partir de 1994 pelas províncias e cidades argentinas, principalmente acordos de irmanamento - pactos formais entre duas unidades subnacionais com o objetivo de promover a cooperação e o intercâmbio em diversas áreas, fortalecer os laços entre as comunidades e promover o desenvolvimento mútuo. O arranjo político-administrativo da Argentina contribui significativamente para seu papel de destaque na criação e expansão da Rede Mercocidades. Entre as 12 cidades fundadoras da iniciativa, quatro são argentinas, sendo a segunda maior representação entre os países-membros, atrás apenas do Brasil, mesmo com uma dimensão territorial e populacional inferior. Esse protagonismo se mantém ao longo do tempo: atualmente, das cerca de 400 cidades que compõem a rede, 160 são argentinas, o que equivale a aproximadamente 40% do total (Mercocidades, 2025b).

2.2.2: Brasil (Brasília, Curitiba, Florianópolis, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Salvador)

O caso brasileiro, então, segue a tendência da década de 1980 e tem como experiências pioneiras a atuação internacional do estado do Rio de Janeiro, em 1983, e do Rio Grande do Sul, em 1987. No primeiro, durante o governo de Leonel Brizola (1983-1986), a articulação internacional se intensificou graças aos vínculos estabelecidos pelo governador durante seu período de exílio, principalmente com partidos e organizações europeias (Batista, 2019; Fróio; Medeiros, 2011). Esse contexto favoreceu a criação do primeiro órgão estadual voltado exclusivamente para assuntos internacionais, a Assessoria de Relações Internacionais do Rio de Janeiro. No Rio Grande do Sul, a gestão de Pedro Simon (1987-1990) criou a Secretaria Especial para Assuntos Internacionais, reforçando esse movimento. Esses dois marcos inauguraram um canal progressivo de atuação internacional para os entes subnacionais brasileiros, com destaque particular para a articulação direta com províncias e cidades

argentinas, sinalizando um movimento inicial de integração regional no âmbito subnacional (Batista, 2019).

Apesar dessas experiências e avanços, a Constituição Federal de 1988, a Constituição da redemocratização, não normatizou a atuação internacional dos entes subnacionais - como aconteceu na Argentina -, o que Fróio e Medeiros (2011) justificam em parte pelo caráter ainda inicial e isolado dessas práticas na época. Assim, permaneceu competência exclusiva do Presidente da República, celebrar atos internacionais e a condução das negociações internacionais cabe ao Ministério das Relações Exteriores. A exceção constitucionalmente reconhecida à atuação internacional dos estados e municípios refere-se à celebração de acordos financeiros externos, desde que autorizados pelo Senado Federal, no Art. 52, a seguir:

“Compete privativamente ao Senado Federal: [...] V - autorizar **operações externas de natureza financeira**, de interesse da União, **dos Estados**, do Distrito Federal, **dos Territórios e dos Municípios**; VII - dispor sobre **limites globais e condições para operação de crédito externo** e interno da União, **dos Estados**, do Distrito Federal e **dos Municípios**, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal” (Brasil, 1988, art. 52, grifo nosso).

Assim, a promove um incentivo indireto à paradiplomacia, principalmente a paradiplomacia financeira, ao garantir a descentralização tributária, permitindo que estados e municípios administrem suas receitas e despesas públicas, o que estimulou a busca por recursos estrangeiros. Por outro lado, é possível argumentar que a Constituição facilitou, de certa maneira, o surgimento das atividades internacionais dos atores subnacionais brasileiros, ao prever que a União, estados, municípios e Distrito Federal estariam ocupando uma posição hierárquica semelhante no âmbito doméstico (Batista, 2019) - reconhecendo os três como entes federados através do pacto federativo: esses atores têm autonomia e compartilham responsabilidades. Esse cenário favoreceu o debate sobre o papel dos agentes subnacionais nas relações internacionais no Brasil e a possibilidade de ações internacionais descentralizadas (Abreu, 2013). Os agentes subnacionais, então, passaram a atuar em suas áreas de competências, usando as garantias constitucionais para se inserirem em algumas atividades de âmbito internacional, mesmo diante da inexistência de um marco legal específico que discipline o exercício paradiplomático.

Prazeres (2004) chama atenção, então, para uma aparente contradição entre a teoria jurídica e a prática institucional no que se refere à atuação internacional dos entes subnacionais brasileiros naquele contexto - idéia que ainda está presente nas literaturas atuais, conforme visto em Batista (2019). Enquanto podemos apontar limites formais impostos pela Constituição, que centraliza a competência para celebrar atos internacionais na figura do Presidente da República, a prática revela uma demanda crescente por protagonismo externo

por parte de estados e municípios. A tensão entre norma e realidade pode se materializar, principalmente na celebração de instrumentos informais de cooperação internacional que, embora não possuam a formalidade de tratados internacionais, têm funcionado como mecanismos eficazes de inserção internacional. Tais iniciativas refletem o esforço das unidades federadas brasileiras em responder, de forma descentralizada, aos desafios e oportunidades impostos pela conjuntura doméstica e internacional.

A demanda por maior protagonismo internacional, associada à insatisfação com a assimetria de recursos e com a condução do Estado central de determinadas agendas locais, impulsionou diversas cidades brasileiras a buscar soluções no plano supranacional, por meio da cooperação descentralizada e integração regional com agentes subnacionais externos. A Rede Mercocidades, com destaque para as 6 cidades brasileiras dentre as 12 fundadoras - Brasília, Curitiba, Florianópolis, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Salvador - e atuais 93 cidades membros, além de dois estados associados, Minas Gerais e São Paulo (Mercocidades, 2025b).

2.2.3: Paraguai (Assunção)

O caso do Paraguai se revela como particularmente emblemático no tema da paradiplomacia sul americana, uma vez que foi em Assunção, em 1995, que se iniciou o processo de formulação da proposta que resultaria na criação da Rede Mercocidades. Na ocasião, por meio da Declaração de Assunção, cidades do Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai manifestaram sua intenção de constituir uma associação voltada à cooperação entre governos locais, com o objetivo de enfrentar conjuntamente desafios de caráter interno e regional, além de exercer um papel ativo e relativamente autônomo no processo de integração no âmbito do Mercosul (Mercosur ISM; Municipalidad de Asunción, 2023).

Em 1992, a nova Constituição paraguaia da era democrática foi promulgada no país, dividindo a estrutura territorial em departamentos, municípios e distritos, unidades que possuem autonomia política, administrativa e normativa para gerir seus interesses e recursos (Paraguai, 1992, art. 156). Especificamente sobre os municípios, a Constituição estabelece que eles têm autonomia na arrecadação e investimento de seus recursos, através do Artigo 168, das atribuições: "7. el acceso al crédito privado y al crédito público, nacional e internacional" (Paraguai, 1992, art. 168).

Em 1992, com a promulgação da nova Constituição democrática, o Paraguai definiu sua organização territorial, estruturando-a em departamentos, municípios e distritos. Essas unidades passaram a contar com autonomia política, administrativa e normativa para administrar seus próprios interesses e recursos (Paraguai, 1992, art. 156). No que se refere

especificamente aos municípios, a Constituição estabelece competências que reforçam sua autonomia, incluindo a gestão de receitas e investimentos. O Artigo 168, por exemplo, prevê como uma de suas atribuições “o acesso ao crédito privado e ao crédito público, nacional e internacional” (Paraguai, 1992, art. 168, tradução nossa), o que demonstra a possibilidade de atuação direta desses entes em operações financeiras, inclusive com agentes internacionais. Contudo, a participação internacional formal, através de tratados internacionais, permanece exclusiva do governo nacional, sendo necessária a aprovação pelo Congresso (Paraguai, 1992, art. 141).

2.2.4: Uruguai (Montevidéu)

Desde que se tornou um país independente, uma República, o Uruguai é um Estado unitário, isto é, o poder é completamente centralizado no governo nacional. Sua divisão territorial interna se dá por Departamentos, que, no decorrer dos anos, passaram por momentos com maior ou menor autonomia, mas sempre tiveram sua atuação limitada a um território específico. As cidades dentro de cada Departamento também não possuem autonomia, tendo em vista que estão subordinadas ao governo do Departamento (Batista, 2010). Batista (2010) também chama atenção para o fato de que, em Montevidéu, o território do município coincide com o do departamento, o que levou à utilização dos termos "Governo Departamental" e "município" como sinônimos na prática administrativa. Diferente de seus vizinhos Brasil e Argentina, após a redemocratização em 1985, o Uruguai não promulgou uma nova Constituição imediatamente, o país continuou utilizando a Constituição de 1967, que estava em vigor antes do período da ditadura e foi ampliada por meio de algumas emendas (Uruguay, 2005).

Dentre as emendas de 1989, 1994, 1996 e 2004, a mais importante para o escopo desta seção é a de 1996, que gerou a Reforma Constitucional que entrou em vigor no ano seguinte e promoveu mecanismos de descentralização política, através do Artigo 262. O artigo estabelece a possibilidade de criação de autoridades locais no arranjo de governança e de delegação de competências específicas à elas, conforme critérios dos Departamentos, além da cooperação intergovernamental, autorizando acordos entre governos departamentais (Parlamento del Uruguay, 2025, art. 262). O mesmo documento estabelece que a soberania será estabelecida indiretamente pelos poderes representativos, isto é, através dos representantes eleitos ou indicados. Cabe à Assembleia Geral, pelo artigo 85: “Decretar a guerra e aprovar ou rejeitar, por maioria absoluta de votos do número total de membros de cada Casa, os tratados de paz, aliança, comércio e convenções ou contratos de qualquer

natureza celebrados pelo Poder Executivo com potências estrangeiras.” (URUGUAY, 1967, art. 82).

Batista (2010, p. 111), em uma entrevista que busca entender as motivações políticas de atores subnacionais a realizar ações de cooperação internacional, tendo como foco os atores de Montevideú, ressalta que no contexto da redemocratização abordado acima, existia um conflito político entre os níveis de governo, municipal e nacional. Esse embate refletia disputas mais amplas sobre o papel do Estado no processo de redemocratização, na resposta à crise econômica e a acumulação de poder. Diante da falta de apoio institucional, Montevideú buscou na paradiplomacia uma estratégia de fortalecimento da sua gestão, com algumas motivações principais: desenvolvimento de políticas públicas locais, a captação de recursos internacionais para enfrentar os efeitos das crises econômicas e a superação do isolamento político imposto pelo governo central.

2.2.5: Considerações parciais

Tabela 4 - Resumo do ambiente paradiplomático dos países do Mercosul

Países	Organização Administrativa	Marcos legais	Ambiente normativo da atividade paradiplomática
Argentina	24 jurisdições políticas com autonomia institucional e política: 23 províncias e a Cidade Autônoma de Buenos Aires (CABA)	Reforma Constitucional de 1994 - Art. 124: reconhece a autonomia dos governos subnacionais para celebrar acordos que promovam seus interesses, com a condição de não colidirem com a política exterior nacional do país, no crédito público do país	A Reforma Constitucional de 1994 normatizou a atividade paradiplomática já em curso. A atividade paradiplomática é institucionalizada.
Brasil	Federação trina, reconhece três entes federados através do pacto federativo: União, estados e municípios	Constitucional Federal de 1988 - Art. 52: Estados e municípios podem celebrar apenas acordos externos de caráter financeiro e autorizados pelo Senado Federal	A atividade paradiplomática acontece sem um marco legal específico que a institucionalize, tendo em vista que também não enfrentam obstáculos ou mecanismos de restrição. Os acordos internacionais dos agentes subnacionais normatizados são apenas os de caráter financeiro.
Paraguai	Departamentos, municípios e distritos, que possuem autonomia política, administrativa e normativa para gerir seus interesses e recursos	Constituição de 1992 - Art. 168: atribui aos municípios o acesso ao crédito privado e público, nacional e internacional	A atividade paradiplomática não possui menção explícita na Constituição. Os acordos internacionais dos agentes subnacionais normatizados são apenas os de caráter financeiro.

Uruguai	Estado unitário e divisões internas por meio dos Departamentos (não autônomos)	Reforma Constitucional de 1996 - Art. 262: marco institucional para a descentralização política	A atividade paradiplomática não possui menção explícita na Constituição, existem bases para cooperação interdepartamental e alguma margem para atuação internacional
---------	--	---	--

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas fontes utilizadas no capítulo

Infanzón Vargas, Fonseca e Gonçalves (2019) salientam que os países sul-americanos, de maneira geral, têm a característica de serem centralizadores do processo decisório devido a seu passado de organização colonial, sendo essa uma característica que se estendeu por séculos e reforçada por diversos golpes de Estado pela região. Todavia, isso não significa que o processo de descentralização tenha sido desconsiderado, como observamos ao longo da sessão, ele não só foi cogitado e demandado, como também instaurado de diversas formas, por diversos governos. Assim, sucessivas rupturas na ordem democrática resultaram em um movimento quase que pendular entre centralização e descentralização do poder. Essa dinâmica ajuda a avançar no argumento da vida de mão dupla: à medida que a paradiplomacia se fortalece em um contexto de intensificação do regionalismo e integração regional, ela própria também contribui para aprofundar a integração entre os Estados da América do Sul. Ou seja, a descentralização na região, como observamos nos exemplos analisados, ao mesmo tempo que possibilitou uma maior integração entre os países do Mercosul, também foi impulsionada pelo contexto da integração - isto é, aconteceu no momento favorável do movimento pendular.

O debate sobre institucionalização da paradiplomacia mencionado nessa seção e, por semelhança, a institucionalização e internalização da integração regional como parte da agenda dos Estados, mencionado no capítulo anterior, não é necessariamente o escopo ou o debate deste trabalho, todavia, auxilia no entendimento das dinâmicas da cooperação descentralizada e integração regional. A ausência de uma institucionalização formal, como vimos, não significa a inexistência da atuação internacional por parte dos entes subnacionais, assim como a ausência da nacionalização dos projetos de integração não impede que as tentativas aconteçam. Contudo, a paradiplomacia e a integração regional tem muito a ganhar e se fortalecer com essa normatização, isto é, sua formalização no direito interno de cada país.

A análise dos casos dos países fundadores do Mercosul também nos permite observar que a paradiplomacia na região, em grande medida, apresenta um forte componente financeiro. Essa característica avança meu argumento em dois desdobramentos principais: 1. a

conjuntura marcada por endividamento e pela incapacidade do Estado central em corrigir as assimetrias na distribuição de recursos entre os entes subnacionais impulsiona esses atores a buscar soluções por meio da cooperação internacional descentralizada; e 2. esse foco econômico, também presente na origem do próprio Mercosul, foi um dos principais motores tanto da criação do bloco quanto do surgimento e expansão da Rede Mercocidades. O desenvolvimento dessas iniciativas se conecta, ainda, à lógica neofuncionalista do “spillover”, conceito que será discutido na próxima seção, e que diz respeito ao processo de transbordamento da integração de um setor específico para outros, produzindo um efeito em cadeia que amplia a cooperação regional em diferentes agendas (Torres; Vila Maior, 2013, p 103-104). A partir dessas ideias, conseguimos entender não só o surgimento como também a expansão e manutenção da rede Mercocidades como maior e mais forte exemplo sul-americano de rede internacional de cidades.

Seção 2.3

Redes de cidades: a Mercocidades

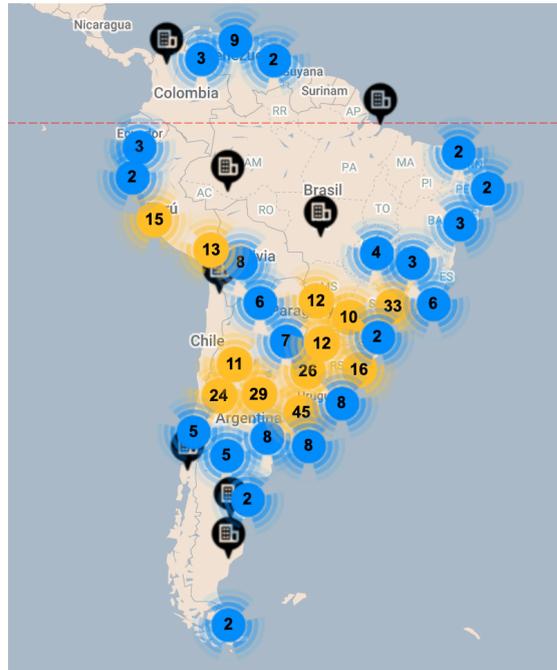
A aproximação de governos locais e regionais e sua inserção em fóruns internacionais e regionais, como a Rio 92 e a Habitat 96, fortalece as conexões em rede entre cidades e cria uma nova lógica de atuação internacional - sendo essa voltada especificamente para os interesses e necessidades do espaço urbano. Senhoras, Moreira e Vitte (2008) definem as redes de cidades através da imagem de uma teia estruturada por nós, que representam atores ou territórios fixos, interligados por linhas que simbolizam fluxos, conexões e laços institucionais. Neste sentido, o estudo das redes é fundamental para analisar e compreender as dinâmicas de interação entre diferentes espaços e atores - no escopo deste trabalho utilizo como demarcação territorial os países do Mercosul e como atores seus governos locais que compõem a Rede Mercocidades. As redes são, ao mesmo tempo, infraestruturas técnicas, implantadas em determinados territórios para promover conexões e estruturas sociais, nas quais os atores mobilizam esses recursos de acordo com objetivos específicos. Assim, as redes se apresentam como uma possível resposta eficaz a situações complexas e de grande incerteza enfrentadas pelos governos locais, pois elas promovem uma oportunidade para a troca de conhecimento e cooperação entre seus participantes (Senhoras; Moreira; Vitte, 2008). Schiavon (2019) também chama a atenção para o fato de que governos locais buscam influenciar debates sobre políticas regionais ou globais, em áreas nas quais possuem interesse direto, como integração regional, mudança climática e desenvolvimento sustentável. Essa atuação é particularmente relevante para as redes de cooperação de cidades, pois elas servem

como mecanismos estratégicos para ampliar a capacidade de ação e incidência nessas agendas.

A partir da apresentação das abordagens teórico-conceituais, é possível, finalmente, apresentar a Rede Mercocidades, a associação de cidades de países membros e associados do Mercosul. A rede foi criada, em 1995, com o objetivo de criar um espaço para as cidades nos processos de tomada de decisão e integração regional e enfrentamento conjunto de desafios de caráter interno e regional, através de um ambiente de diálogo, cooperação e troca de experiências e boas práticas. É formada pelos representantes de governos locais e reúne cidades da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Honduras, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela - ou seja, governos locais dos países membros do Mercosul e governos locais convidados. A missão da Mercocidades é “potencializar a identidade e integração regional para assegurar o desenvolvimento das cidades e o bem-estar na América do Sul”, sob o lema “cidades integradas, inclusivas e participativas” (Mercocidades, 2025a). Seus objetivos centrais incluem melhorar a qualidade de vida nas cidades-membros, legitimar a representação institucional da Rede, influenciar as agendas nacionais, regionais e globais, além de promover políticas públicas conjuntas e incentivar o intercâmbio de experiências (Mercocidades, 2025a).

Inspirada por uma concepção alternativa de cooperação para o desenvolvimento, isto é, horizontal e pautada pelo respeito às diversidades e pela construção de uma cidadania participativa e sem fronteiras, em contraposição com a lógica Norte-Sul existente. Trinta anos após sua origem, a Rede Mercocidades cresceu não apenas em número de integrantes, de onze cidades fundadoras - Córdoba, La Plata, Rosário, Buenos Aires, Brasília, Curitiba, Florianópolis, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Salvador, Montevideu e Assunção - para mais de trezentas cidades, incluindo Estados e províncias associadas, mas também em amplitude temática e escopo de atuação, de seis áreas temáticas para as atuais doze (Mercocidades, 2025d).

Mapa 1 - Cidades-membro em 2025



Fonte: Mercocidades, 2025c.

O Compromisso de Porto Alegre, marco importante para a definição de objetivos e diretrizes da rede, enfatiza o protagonismo das cidades como o “novo ator do desenvolvimento” (Romero, 2004, tradução nossa) e como imprescindíveis para uma integração regional justa socialmente e democrática, a seguir:

Pero es necesario decir que, en el contexto actual, la realización de una integración que contribuya para el fortalecimiento de la democracia, del combate a las desigualdades y exclusión social y la mejora de calidad de vida de las poblaciones **depende decisivamente de que las ciudades pasen a desarrollar un papel de protagonismo en el escenario internacional.** (Mercocidades, 1996, grifo nosso).

Ao reconhecer o papel ativo das cidades na construção de uma agenda regional mais democrática, socialmente justa e conectada às realidades cotidianas da população, a Rede Mercocidades fortalece a ideia de uma diplomacia descentralizada, colaborativa e voltada à inclusão territorial e cidadã.

O ambiente paradiplomático dos países fundadores, que serviu de base para a formação da Rede, nos permitiu compreender parte das motivações e caminhos desse processo. No entanto, há ainda outros aspectos a serem abordados para avançar a discussão proposta. A teoria neofuncionalista de Haas (1958, 297), especificamente com o conceito de “spillover”, contribui para a argumentação sobre a expansão de membros e agendas da Rede. O conceito supõe que quando um grupo ou setor avança na integração, esse avanço acaba transbordando para outros setores ou atores. Ou seja, a integração regional promovida inicialmente pelos

governos nacionais do Mercosul tende a gerar estímulos à participação de novos atores, anteriormente à margem da discussão. Nesse caso, as cidades e seus governos locais, insatisfeitas com a centralização decisória dos governos nacionais do Mercosul (Senhoras; Moreira; Vitte, 2008) Esse movimento ocorre também à medida que as lideranças locais reconhecem que participar do processo integrador pode gerar mais ganhos do que custos, levando-as a pressionar os governos nacionais para que ampliem o escopo da integração.

A expansão quanto aos temas e agendas, pode ser analisada sob a mesma ótica. Na América do Sul, tanto a tradição paradiplomática dos governos subnacionais quanto a própria formação do Mercosul, como exposto nas seções anteriores, têm raízes fortemente vinculadas a questões financeiras e econômicas. No entanto, à medida que essa cooperação econômica se adensou e passou a produzir resultados concretos, como o aumento do intercâmbio comercial, a necessidade de coordenação regulatória e a intensificação das relações interestaduais, surgiram pressões por parte de diferentes atores para ampliar o escopo da integração. Esse aprofundamento gera, então, um transbordamento temático na Rede Mercocidades.

O Estatuto da Rede demonstra, de maneira clara, a preocupação dos representantes das cidades quanto à estrutura do processo de integração regional dentro do Mercosul, destacando a importância de garantir que as cidades não ficassem marginalizadas nessa nova configuração internacional. Essa insatisfação é enfatizada logo no primeiro artigo que diz respeito à finalidade da Rede, a seguir:

Art. 2º – A MERCOCIDADES é constituída por um conjunto de governos locais da América do Sul para o cumprimento dos seguintes fins e objetivos:

1. Favorecer a integração regional e a participação das cidades na estrutura orgânica e institucional do MERCOSUL [...] 4. Impulsionar a criação de alianças entre as cidades através de suas instâncias, promovendo o diálogo, desenvolvendo ações, programas e projetos de interesse comum intermunicipal na construção de uma **agenda estratégica** do processo de integração [...] 7. Adotar uma **agenda autônoma concreta** baseada em **indicadores e metas próprias** para as cidades dos países do MERCOSUL; (MERCOCIDADES, 2015, art. 2º, p. 3, grifo nosso).

Essa ideia também está presente na Declaração da Cúpula de 1996, em Porto Alegre:

“Los Jefes de Gobierno Municipales y de Ciudades Capitales de los países abajo firmantes, reunidos en Porto Alegre, en ocasión de la II Cumbre de las Mercociudades, manifestaron su disposición de contribuir para promover una efectiva e intensa cooperación entre las comunidades que representan. Manifiestan, también, su **convicción de que esa cooperación es esencial para que la formación de un bloque regional en el Cono Sur de América se estructure sobre bases verdaderamente democráticas**”. (Mercocidades, p. 1, 1996).

Dessa forma, as cidades do bloco manifestam sua vontade de aumentar seu protagonismo no processo de integração regional, para torná-lo mais efetivo e próximo das realidades locais. O grifo pessoal destaca um aspecto fundamental do processo, a agenda

estratégica que, embora seja articulada por um fórum supranacional, que ultrapassa fronteiras nacionais e envolve múltiplos países da América do Sul, tem sua implementação fundamentada nas realidades locais. Ou seja, trata-se de uma integração regional pensada a partir do território, na qual os projetos e iniciativas são construídos com base nas demandas e potencialidades específicas de cada cidade participante, a partir da identificação de problemas, lacunas e interesses próprios. A integração regional não aparece apenas como um objetivo externo imposto ou uma consequência da cooperação, mas como uma demanda genuinamente local - um fim em si mesma e, ao mesmo tempo, um meio estratégico para alcançar outras metas, conforme apontado por Keating (1991) ao mostrar como os governos locais mobilizam essa forma de cooperação de maneira funcional. Assim, trata-se também de uma escolha estratégica quanto ao modelo de cooperação técnica a ser desenvolvido: descentralizado e com soluções adaptáveis, a exemplo do Programa de Cooperação Sul-Sul. Esse modelo busca complementar a diplomacia nacional dos países do Mercosul no processo de integração regional, se apresentando como uma estrutura cooperativa paralela (Senhoras; Moreira; Vitte, 2008).

A Rede oferece às suas cidades-membro espaços efetivos de participação e produção coletiva, como as 18 Unidades Temáticas e os 4 Grupos de Trabalho existentes, que se dedicam a desenvolver projetos conjuntos, promover pesquisas e difundir práticas bem-sucedidas em áreas como meio ambiente, desenvolvimento sustentável, integração de fronteiras, segurança urbana, cultura, cooperação internacional e desenvolvimento urbano. As Unidades Temáticas são grupos permanentes formados por cidades-membro que trabalham juntas nas áreas mencionadas, enquanto os Grupos de Trabalho são estruturas associadas para suporte operacional e ambas fazem parte da estrutura central da Rede. As atividades culminam anualmente na Cúpula de Mercocidades, onde prefeitos e prefeitas da região e demais instâncias de trabalho da Rede se reúnem para debater e definir as prioridades políticas do ciclo seguinte (Mercocidades, 2019).

O “*Relatório da Presidência e da Secretaria Técnica Permanente da Mercocidades (Período 2023-2024)*”, produzido durante a presidência da cidade de São Paulo em 2024, reflete os projetos e iniciativas desenvolvidas pela Rede no período mencionado - é possível, através do site da Rede, encontrar relatórios de cada ano anterior também. O Relatório destaca principalmente a implementação de programas alinhados à Cooperação Sul-Sul (CSS) e a Integração Regional, além de destacar a quantidade de eventos paralelos à 28ª Cúpula de Mercocidades - que contou com delegações de mais de 70 cidades de 9 países sul-americanos

- e todas as reuniões de preparação, dentre elas reuniões das Instâncias Temáticas de Mercocidades e visitas técnicas na cidade de São Paulo (Mercocidades, 2024).

Entre os principais projetos mencionados, está a capacitação de governos locais para a formulação de projetos regionais, com ênfase nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), feita pelo Programa de Cooperação Sul-Sul do Mercocidades (PCSSM). São três modalidades: política, técnica e econômica, que refletem os temas mais importantes da Rede. A modalidade política busca fomentar a defesa conjunta de posicionamentos nos âmbitos regionais e global, enquanto a técnica e econômica buscam fomentar o intercâmbio de boas práticas e fomentar políticas voltadas para a promoção comercial e integração econômica já em curso na região, respectivamente (Mercocidades, 2020). É possível entender o PCSSM como a materialização dos objetivos e ideais da Rede.

O Programa tem por objetivo “promover, visibilizar, formalizar e sistematizar ações de cooperação e intercâmbio entre governos locais de Mercocidades e terceiros” (Sur Sur Mercocidades, 2024). O Programa tem como linha de ação o financiamento de projetos, a capacitação, o assessoramento técnico e a promoção do intercâmbio de conhecimentos. Então, a cada ano são realizadas convocatórias para o financiamento de projetos de CSS, além de atividades de capacitação focadas no desenvolvimento do projeto. Em seguida, os projetos mais promissores, com base nos critérios próprios do programa, têm a oportunidade de receber um financiamento de até U\$S 10.000 e 50% dos custos totais cobertos para execução do projeto no ano seguinte. Além disso, os vencedores visitam as cidades da Rede para conhecer experiências semelhantes às de seus próprios projetos, promovendo ainda mais a troca de boas práticas, a transferência de experiências e a cooperação técnica (Mercocidades, 2024). Em seguida, é válido ressaltar que no programa as cidades podem e são incentivadas a elaborar e submeter projetos conjuntos, fruto da colaboração e cooperação de duas ou mais cidades, para receber o financiamento. Pereira dos Santos (2024, p. 111) enfatiza essa vantagem, “pela primeira vez, a Rede estaria aportando recursos financeiros em um projeto que elas tivessem desenvolvido em parceria”.

Cito aqui alguns exemplos de projetos em prol do desenvolvimento e bem-estar que foram aprovados pelo Programa nos últimos anos, bem como os cenários que se desenrolaram a partir deles. O projeto “Fortalecimento da Cultura Empreendedora Local e do Marco Socioproductivo”, coordenado por Santa Fé (Argentina) em parceria com Medellín (Colômbia), tem como objetivo promover o intercâmbio de experiências bem-sucedidas no fortalecimento da cultura empreendedora e da estrutura socioeconômica. Esse compartilhamento de experiências se deu através de visitas realizadas por delegações da

cidade argentina à cidade mexicana em lugares estratégicos, como o Centro de Desenvolvimento Empresarial Zonal (Pereira dos Santos, 2024; Mercociudades, 2018). No ano de 2023, após a fase de capacitação, três projetos individuais de cidades da Rede foram aprovados para financiamento integral e oportunidade de realização de uma visita técnica a uma cidade com uma experiência semelhante à da iniciativa formulada. São eles: “O gênero na mesa: Mesas locais de gênero”, da cidade de Canelones no Uruguai, “Integrar a juventude: Laços associativos e solidários para jovens”, da cidade de Santa Fé na Argentina, e “Cooperar para avançar: Rede de mulheres empreendedoras Chile–Uruguai”, da cidade de Penalolen, no Chile (Mercociudades, 2022). A possibilidade de intercâmbio, financiamento e aprendizado contribui diretamente para o fortalecimento das capacidades locais e a implementação de soluções mais eficazes e inovadoras em cada cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para as considerações finais, cabe retomar a hipótese que fundamentou esse trabalho: a imagem de uma via de mão dupla entre o fortalecimento da integração regional e a paradiplomacia, principalmente por meio da atuação em rede de cidades sul-americanas - nesse caso, da Rede Mercocidades. Ao longo dos dois capítulos, buscou-se demonstrar que, se por um lado a integração regional cria oportunidades institucionais e normativas para a ação internacional dos governos locais, por outro, essa própria ação descentralizada contribui ativamente para a consolidação e aprofundamento do regionalismo na região. A paradiplomacia, nesse contexto, emerge como um mecanismo essencial para territorializar a integração, aproximando-a das realidades locais e fortalecendo a dimensão social e simbólica do projeto integracionista.

A partir da conceituação de região como uma construção política e simbólica (Van der Vleuten; Ribeiro Hoffmann, 2013), e da noção de "regionness" (Hettne; Söderbaum, 2000), demonstrou-se que o Mercosul pode ser compreendido como uma organização regional inserido em uma região em construção permanente, cujo grau de coesão e identidade é moldado por processos históricos, institucionais e sociais. Assim, é possível entender que a crescente densidade institucional do Mercosul e a elevação de seu grau de "regionness" favorecem a inserção de novos atores nas dinâmicas regionais. Este processo, como demonstrado, ultrapassa a lógica estatal e passa a envolver governos subnacionais, que encontram na paradiplomacia um instrumento para responder aos desafios locais em um contexto globalizado.

Por outro lado, a Mercocidades contribui diretamente para elevar o grau de "regionness", ao fomentar a interação entre atores subnacionais, gerar agendas comuns e promover a percepção de pertencimento a um espaço regional compartilhado. Assim, a inserção de uma perspectiva local no bloco revelou-se bastante vantajosa, tal como evidenciado na crescente participação das cidades nos espaços deliberativos do Mercosul, na formulação de propostas conjuntas em áreas como mobilidade urbana, meio ambiente e direitos sociais, e na construção de posicionamentos regionais levados a fóruns internacionais por meio da articulação em rede. Essas práticas demonstram que os governos locais não apenas operam dentro da lógica da integração, mas também a moldam ativamente, contribuindo para sua continuidade, legitimidade e renovação a partir das bases territoriais.

No segundo capítulo, essa hipótese foi tensionada à luz da atuação da Rede Mercocidades, com foco nos projetos desenvolvidos no âmbito do Programa de Cooperação Sul-Sul (PCSSM), um dos principais instrumentos de articulação prática da rede. A análise

dos projetos apresentados revelou a diversidade temática e territorial das iniciativas, que envolvem desde políticas públicas urbanas até desenvolvimento sustentável, inclusão social, juventude, cultura e gênero. Exploramos esses temas através dos projetos “Fortalecimento da Cultura Empreendedora Local e do Marco Socioprodutivo” (Santa Fé-Medellín), “Cooperar para avançar: Rede de mulheres empreendedoras Chile–Uruguai” (Peñanolen-Montevideú), “O gênero na mesa: Mesas locais de gênero” (Canelones) e “Integrar a juventude: Laços associativos e solidários para jovens” (Santa Fé).

A estrutura horizontal do PCSSM, baseada na troca de boas práticas entre municípios, ilustra de forma concreta o potencial da cooperação descentralizada para gerar vínculos entre cidades da região e fortalecer a construção de uma identidade política sul-americana. Assim, a hipótese pode ser confirmada também a partir da análise dos projetos desenvolvidos pela Rede. A intensificação da integração regional como um dos resultados tangíveis dessas iniciativas foi evidenciada principalmente no PCSSM, que visa promover, visibilizar e sistematizar a colaboração entre governos locais do Mercosul.

A atuação transnacional das cidades, por meio de capacitações, projetos conjuntos e intercâmbios, criou uma base concreta para uma integração regional mais sensível às realidades sociais e territoriais. Apesar das dificuldades em mensurar seu impacto de forma quantitativa, como destaca Dessotti (2011), tendo em vista que esses processos envolvem dimensões qualitativas fundamentais, como a geração de capital político, redes de relacionamento e mudança de percepção entre os atores. O aspecto qualitativo de integração e aprendizado mútuo entre as cidades da Mercocidades revela-se claro e promissor, demonstrando que a cooperação descentralizada vem se consolidando como uma ferramenta estratégica para a integração regional. Nesse sentido, a interação constante entre as cidades participantes da Rede foi fundamental para o aumento do número de encontros nos fóruns do Mercosul, auxiliando no avanço das agendas subnacionais e aumentando as possibilidades de incidência política. Essa tendência pode ser observada tanto na ampliação do número de governos locais integrantes da Rede quanto no crescimento dos projetos de cooperação registrados ao longo dos anos. A adesão de mais de 300 cidades nas últimas duas décadas (Mercocidades, 2025b) evidencia não apenas um aumento quantitativo de membros, mas também a ampliação das oportunidades de articulação e atuação conjunta entre os entes locais.

Nesse contexto, a atuação das cidades não apenas aproxima agendas locais das pautas regionais, como também contribui para a construção de uma identidade regional compartilhada. Como destacam Ribeiro Hoffmann e Van der Vleuten (2007), a identidade

regional é intersubjetiva e depende tanto da auto identificação quanto do reconhecimento externo. A Mercocidades, ao fomentar interações regulares e promover uma gramática comum entre os governos locais, atua como um espaço de negociação dessa identidade, ao mesmo tempo simbólica e prática. Como reforça Acharya (2016), a identidade regional é também resultado de processos de socialização e institucionalização, o que corrobora a importância das rotinas, encontros e mecanismos formais criados pela Rede.

Essa dimensão simbólica é especialmente relevante quando se considera o papel do Sul Global nas dinâmicas de integração. Diferente dos modelos europeus, altamente institucionalizados, o regionalismo sul-americano se caracteriza por sua natureza intergovernamental, baixa supranacionalidade e forte presença de agendas sociais (Hurrell, 1995; Herz, 2011). As redes de cidades emergem, nesse sentido, como mecanismos inovadores de governança multinível (Sánchez, 2001), entendida como uma forma de coordenação que articula diferentes níveis de governo e atores sociais, locais, nacionais e transnacionais, em processos decisórios compartilhados e interdependentes, nos quais a integração regional é articulada não apenas pelos Estados, mas por uma pluralidade de atores, entre eles os governos locais.

Conclui-se, por fim, que a paradiplomacia sul-americana organizada em redes como a Mercocidades é não apenas um reflexo das transformações no sistema internacional e os processos dos regionalismos emergentes, mas também uma resposta ativa a seus desafios. Ao articular os territórios, promover identidades compartilhadas e ampliar a capacidade de agência das cidades, a cooperação descentralizada abre caminhos para uma integração regional mais inclusiva, plural e enraizada nas realidades locais.

No contexto do Sul Global, onde as dinâmicas globais de poder tendem a reproduzir desigualdades, o fortalecimento das redes de cidades representa um movimento político de afirmação, resistência e inovação, essencial para reimaginar o futuro da integração sul-americana. Em uma região marcada por profundas assimetrias socioeconômicas, institucionais e territoriais, essas redes permitem que governos locais articulem respostas concretas a desafios comuns, promovendo inclusão, equidade e participação democrática a partir de baixo. Dessa forma, confirma-se o argumento central deste trabalho: a paradiplomacia, especialmente quando organizada em rede, não apenas resulta do avanço da integração regional, mas também atua como agente de sustentação e renovação do regionalismo sul-americano, impulsionando agendas comuns e mantendo viva a ideia de uma América do Sul integrada. Dessa forma, confirma-se o argumento central deste trabalho: a paradiplomacia, especialmente quando organizada em rede, não apenas resulta do avanço da

integração regional, mas também atua como agente de sustentação e renovação do regionalismo sul-americano, impulsionando agendas comuns e mantendo viva a ideia de uma América do Sul integrada.

Referências Bibliográficas

ABREU, Gustavo de Souza. Efeitos político-jurídicos da não institucionalizada paradiplomacia no Brasil. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 3, n. 2, p. 65–78, 2013.

ACHARYA, Amitav. The emerging regional architecture of world politics. *World Politics*, v. 59, n. 4, p. 629–652, 2007.

ACHARYA, Amitav. The evolution and limitations of ASEAN identity. In: Baviera, A., Maramis, L. (eds) *Building ASEAN Community: Political-Security and Socio-Cultural Reflections*. Jakarta: Economic Research Institute for ASEAN and East Asia, 2016a

ACHARYA, Amitav. Regionalism beyond EU-centrism. In: BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas (Org.). *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2016b

AIA, José Nelson Bessa; SARAIVA, José Flávio Sombra. A paradiplomacia financeira em países emergentes de estrutura federativa. *Desafios*, Bogotá, v. 28, n. 1, p. 121–163, 2016.

BALASSA, Bela. *The theory of economic integration*. London: George Allen & Unwin, 1961.

BARBOSA, Rubens. O Brasil e a integração regional: a ALALC e a Aladi (1960-1990). In: ALBUQUERQUE, J. A. G. (Org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. v. II: *Diplomacia para o Desenvolvimento*. São Paulo: Cultura; Nupri USP/Fapesp, 1996.

BARRAL, Welber; BOHRER, Carolina Pancotto. A integração latino-americana: 50 anos da ALALC/ALADI. In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO (Org.). *Integração latino-americana: 50 anos da ALALC/ALADI*. Brasília: FUNAG, 2010.

BATISTA, Leandra Myrela Pereira. A paradiplomacia estadual da Paraíba: características do ambiente paradiplomático periférico em construção. 2019. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2019.

BATISTA, Sinoel. A paradiplomacia e seus atores nas políticas públicas locais na América Latina: experiências de São Paulo e Montevideú. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

BUARQUE, Sérgio C. *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável: material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal*. Brasília: INCRA/IICA, 1999.

BUENO, Clodoaldo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; VIGEVANI, Tullo. Uma perspectiva de longo período sobre a integração latino-americana vista pelo Brasil. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 549–583, jul./dez. 2014.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. (Cambridge Studies in International Relations; 91)

CAMPBELL, D. *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1998.

CAVARIANI, Cláudia. O Grupo Brasil: a experiência de empresários brasileiros na Argentina. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo W.; VIGEVANI, Tullo (org.). *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; FAPESP, 2005.

CORNAGO PRIETO, Noé. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da ÁsiaPacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, M. Inês e MARIANO, P. (orgs). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC; UNESP/EDUSC, 2004. p. 251-282.

COSTA, Vitória Volcato da. *A recepção dos imigrantes venezuelanos nos Estados Partes do MERCOSUL: uma análise à luz dos direitos humanos e do direito da integração do bloco sul-americano*. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2019.

DESSOTTI, Fabiana R. *Rede Mercocidades na cooperação descentralizada: limites e potencialidades*. São Paulo: PUC-SP, 2011.

DESSOTTI, Fabiana R.; PRADO, Ivan. Redes internacionais de cidades: mecanismo de inserção internacional das cidades na busca de desenvolvimento local. In: V Congresso Latino-americano de Ciência Política: Integración, Diversidad y Democracia em tiempos del Bicentenario, Buenos Aires, 28 a 30 de julho de 2010.

DUCHACEK, Ivo D. The international dimension of subnational self-government. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 14, n. 4, p. 5–31, 1984.

ERNST B. HAAS. *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950–1957*. Stanford: Stanford University Press, 1958.

FARRELL, Mary. The global politics of regionalism: an introduction. In: FARRELL, Mary; HETTNE, Björn; VAN LANGENHOVE, Luk (eds.). *Global Politics of Regionalism: Theory and Practice*. London: Pluto Press, 2005. p. 1–17.

FAWCETT, Louise. Regions and regionalism. In: BEESON, Mark; BISLEY, Nick (ed.). *Issues in 21st Century Politics*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2017.

FERRES, Virginia Perez. A solução do conflito de Itaipu como início da cooperação política argentino-brasileira na década de 80. *Projeto História*, São Paulo, n. 29, tomo 2, p. 661–672, dez. 2004.

FROIO, Liliana Ramalho; MEDEIROS, Marcelo de Almeida. A normatização da atividade paradiplomática: Brasil e Argentina em perspectiva comparada. In: 3º Encontro Nacional ABRI, 3., 2011, São Paulo. Anais [...].

GARCIA, Eugênio Vargas. As origens da diplomacia: investigando o significado do “internacional” na pré-história. *Carta Internacional*, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 152–167, dez. 2015.

HAFTECK, P. An introduction to decentralized cooperation: definitions, origins and conceptual mapping. *Public administration and development*, v. 23, p. 333-345, junho 2003.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. *Espaços de esperança*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HARVEY, David. *Social justice and the city*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1973.

HAMEIRI, Shahar. Theorising regions through changes in statehood: rethinking the theory and method of comparative regionalism. *Review of International Studies*, v. 39, n. 2, 2013.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Organizações internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HERZ, Mônica. Working within a plural architecture for governance. In: HERZ, Mônica. *The Organization of American States (OAS): Global Governance away from the Media*. London: Routledge, 2011. p. 77–91.

HETTNE, Björn; SÖDERBAUM, Fredrik. Theorising the rise of regionness. *New Political Economy*, Abingdon, v. 5, n. 3, p. 457–472, 2000.

HURRELL, Andrew. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 23–59, jan./jun. 1995.

KEATING, Michael. Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (eds.). *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. Londres; Portland: Frank Cass, 1999.

KUZNETSOV, Alexander S. Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs. London: Routledge, 2015.

LAFER, Celso. Relações Brasil-Argentina: alcance e significado de uma parceria estratégica. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, jul./dez. 1997.

LOPEZ-LUCIA, Elisa; MATTHEIS, Frank. The unintended consequences of interregionalism: new concepts for understanding the entanglements of regionalisms. In: LOPEZ-LUCIA, Elisa; MATTHEIS, Frank (ed.). The unintended consequences of interregionalism: effects on regional actors, societies and structures. Abingdon; New York: Routledge, 2021. p. 1–25.

MARIANO, Karina L. Pasquariello; MARIANO, Marcelo Passini. Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo W.; VIGEVANI, Tullo (org.). Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul. São Paulo: Educ; Fundação Editora da UNESP, 2005.

MATTIOLI, Thiago. Ideias e valores na transferência e difusão internacional de políticas públicas: o construtivismo e sua contribuição. In: Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais. Belo Horizonte: ABRI, 2017.

NYE, Joseph S. Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971.

NYE, Joseph S. Comparative regional integration: concept and measurement. In: DE LOMBAERDE, Philippe; SÖDERBAUM, Fredrik (ed.). Regionalism. Volume I: Classical regional integration (1945–1970). London: Sage Publications, 2013.

NYE, Joseph S.; KEOHANE, Robert O. Power and Interdependence: World Politics in Transition. Boston: Little, Brown and Company, 1977.

PARAGUAI. Constitución de la República del Paraguay. Asunción: Presidencia da República, 1992.

PARLAMENTO DEL URUGUAY. Documentos y leyes: Constitución [Internet]. Montevideo: Parlamento del Uruguay, 2025.

PINHEIRO FILHO, Claudio Urbano Bittencourt. Instituições regionais e integração regional na América do Sul: a arquitetura regional do continente segundo as suas instituições – Mercosul, ALBA e a AP. 2018. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras. In: VIGEVANI, Tullo (Org.). A dimensão subnacional e as reações internacionais. São Paulo: Unesp, 2004. p. 283–312.

PREBISCH, Raúl. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. Santiago de Chile: CEPAL, 1949. (Estudio Económico de América Latina – documento E/CN.12/89)

RIBEIRO HOFFMANN, Andrea; VAN DER VLEUTEN, Anna. Legitimacy, democracy and RIOs: where is the gap? In: RIBEIRO HOFFMANN, Andrea; VAN DER VLEUTEN, Anna (Org.). Closing or widening the gap? Legitimacy and democracy in regional integration organizations. Aldershot: Ashgate, 2007.

SALOMON, Mônica. A paradiplomacia no Brasil: da implantação à normalização. In: ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Gabinete Civil. Subsecretaria de Relações Internacionais. Paradiplomacia do Estado do Rio de Janeiro: 2007–2017 – teoria e prática. Niterói: Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 2017.

SÁNCHEZ, Fernanda. A reinvenção das cidades na virada do século: agentes, estratégias e escalas de ação política. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, ed. Cidade e Poder, n. 16, jun. 2001.

SÁNCHEZ, Fernanda. A cidade e os territórios da política: transformações da ação pública no contexto da globalização. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 8, n. 1, p. 9–25, 2006.

SASSEN, Saskia. A Cidade Global. In: LAVINAS, L.; CARLETAL, L.; NABUCO, M.R. Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil. São Paulo: ANPUR/Hucitec, 1993.

SASSEN, Saskia. As cidades na economia global. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

SASSEN, Saskia. Territory, authority, rights: from medieval to global assemblages. Princeton: Princeton University Press, 2006.

SASSEN, Saskia. Sociologia da globalização. Porto Alegre. Editora ARTMED. 2010.

SCHIAVON, Jorge. Paradiplomacy: concepts, definitions, questions and hypotheses. In: SCHIAVON, Jorge; BRUCE, Benjamin (org.). Comparative Paradiplomacy: Theory, Practice, and Variation. London: Routledge, 2019.

SENHORAS, E. M.; MOREIRA, F. de A.; VITTE, C. C. S. A geografia da paradiplomacia subnacional na América do Sul. In: Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999–2008: Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica. Universidad de Barcelona, 2008.

SHAPIRO, M. The Politics of Representation: Writing Practices in Biography, Photography, and Policy Analysis. Madison: The University of Wisconsin Press, 1988.

SÖDERBAUM, Fredrik; GRANIT, Jakob. The political economy of regionalism: the relevance for international waters and the Global Environment Facility: a STAP issues paper. Washington, D.C.: Global Environment Facility, 2014.

SOLDATOS, P. An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. In: SOLDATOS, P.; MICHELMANN, H. J. (eds.). *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Nova York: Oxford University Press, 1990.

TAVARES, Rodrigo. *Paradiplomacy: Cities and States as Global Players*. New York: Oxford University Press, 2016.

TORRES, Francisco; VILA MAIOR, Paulo. A contribuição da teoria das relações internacionais para a explicação do processo de integração monetária europeia. *Relações Internacionais* (Lisboa), Lisboa, n. 39, p. 101–112, set. 2013.

VAN DER VLEUTEN, Anna; RIBEIRO HOFFMANN, Andrea. The politics of inter-regionalism. In: REINALDA, Bob (org.). *Routledge Handbook of International Organization*. London: Routledge, 2013.

VAN LANGENHOVE, Luk. *Theorising regionhood*. Bruges: UNU-CRIS (United Nations University – Institute on Comparative Regional Integration Studies), 2003.

VAN LANGENHOVE, Luk; DE LOMBAERDE, Philippe. Regional integration, poverty and social policy. *Global Social Policy*, London, v. 7, n. 3, p. 346–352, 2007.

VIGEVANI, Tullo. A história da integração latino-americana: Mercosul e questões subnacionais. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo (orgs.). *Governos subnacionais e sociedade civil, integração regional e Mercosul*. São Paulo: EDUC, 2005. p. 25–131.

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

WALLS, Olga. Associativismo intermunicipal no Paraguai: evolução regulatória, iniciativas inacabadas e reflexões para sua consolidação. *Kera Yvoty: reflexões sobre a questão social*, v. 9, n. 2, 2024.

Fontes Primárias

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988.

BRASIL; ARGENTINA; PARAGUAI; URUGUAI. *Tratado de Assunção*. 1991.

BRASIL; ARGENTINA; PARAGUAI; URUGUAI. *Protocolo de Ouro Preto*. 1994.

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Orígenes de la CEPAL y década de 1950. 75 años de la CEPAL y el pensamiento cepalino*. Santiago: CEPAL, 2023.

MERCOSUL. FOCEM – Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL. 2025.

MERCOCIDADES. Cidades-membro. 2025b.

MERCOCIDADES. Cidades-membro [mapa interativo]. 2025c.

MERCOCIDADES. Cúpula de 1996 – Porto Alegre. 1996.

MERCOCIDADES. Estatuto e regulamento de Mercocidades. 2015.

MERCOCIDADES. Guía de participación y responsabilidades de las ciudades miembro. 2019.

MERCOCIDADES. Quem somos. 2025a.

MERCOCIDADES. Relatório da Presidência e da Secretaria Técnica Permanente da Mercocidades (Período 2023-2024). 2024.

MERCOCIDADES. Temáticas: Estrutura e Autoridades. 2025d.

MERCOCIUDADES. Cumbre 1995, Asunción. Secretaria Técnica Permanente de Mercociudades, 1995.

MERCOSUR ISM; MUNICIPALIDAD DE ASUNCIÓN. Mercociudades: una red estratégica para Asunción y otros municipios del Paraguay. Estudios. Asunción: Instituto Social del Mercosur; Municipalidad de Asunción, 2023.

PARAGUAI. Constitución de la República del Paraguay. Asunción: Presidencia da República, 1992.

PARLAMENTO DEL URUGUAY. Documentos y leyes: Constitución [Internet]. Montevideo: Parlamento del Uruguay, 2025.

URUGUAI. Tratado de Montevideu 1980: Instrumento que institui a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Montevideu: ALADI, 12 ago. 1980.

URUGUAY. Constitución de la República Oriental del Uruguay. 1967.

URUGUAY. Constitución de la República Oriental del Uruguay: texto de 1967 con reformas plebiscitadas en 1989, 1994, 1996 y 2004. Uruguay, 2005.

URUGUAY. Constitución de la República Oriental del Uruguay (Art. 82). Montevideo: IMPO, 2 fev. 1967.

