Universidade Estadual de Campinas

Curso de graduação em Geografia - Instituto de Geociências (IG)

GF804 - Monografia II

A GEOGRAFIA DA PARADIPLOMACIA SUBNACIONAL

A extroversão dos municípios e o caso das Mercocidades

Aluno: **Fabiano de Araújo Moreira**

Orientadora: **Profa. Dra. Claudete de Castro Silva Vitte**

Campinas, 21 de dezembro de 2010.

Sumário

Resumo.....p.03

Introdução.....p.04

Paradiplomacia subnacional e federalismo político.....p.10

Perspectiva comparada da paradiplomacia subnacional em blocos regionais.....p.12

Estruturação das Mercocidades no bloco regional do Mercosul.....p.15

Paradiplomacia na questão das fronteiras e cidades irmãs.....p.25

Eixos de desenvolvimento na rede das Mercocidades.....p.37

Considerações finais.....p.45

Anexo.....p.48

Referências bibliográficas.....p.49

Bibliografia.....p.53

A GEOGRAFIA DA PARADIPLOMACIA SUBNACIONAL

A extroversão dos municípios e o caso das Mercocidades

Resumo

Este trabalho pretende contribuir no estudo geográfico sobre a problemática Sul-americana inserida nos debates sobre globalização, integração regional transnacional e os novos atores alternativos ao Estado-Nação que fazem frente aos poderes centralizadores de Estado. O mesmo foi realizado por meio de um recorte que buscou investigar o processo de integração regional no bloco do Mercosul, tendo como foro nesse sistema de regionalização transnacional principalmente o estudo da paradiplomacia, entendida como a extroversão de atores subnacionais, como municípios e estados, de forma autônoma em relação aos governos centrais, inseridos nesse bloco, apresentando uma análise histórica desse processo desde sua aparição na América do Sul até os dias atuais e sua importância para o bloco regional anteriormente citado. Também foi realizado um estudo que aborda a gênese e a consolidação da Rede Mercocidades, uma rede de cidades dos países integrantes do bloco do Mercosul, observando as motivações e adesões dos primórdios até período recente, e também a produção de mapas e figuras para uma melhor interpretação da evolução desse processo ao longo de sua história de existência assim como a demonstração da espacialidade desse evento. Essa produção de material cartográfico foi importante na medida em que expôs questões de teor geográfico associadas à temática da paradiplomacia na América do Sul, como as cidades de fronteira, as cidades irmãs ou as cidades dos eixos de desenvolvimento, aspectos esses pouco abordados na temática na medida em que a paradiplomacia é um tema analisado pela visão política das relações internacionais. Com essa discussão pretendeu-se contribuir para uma melhor compreensão do significado da paradiplomacia como um processo da atual globalização, de como ela influencia nos debates das relações internacionais e também como forma de se iniciar uma discussão geográfica no âmbito da questão paradiplomática já que este é um tema contemporâneo ainda deficiente de discussão acadêmica.

Palavras chaves: América do Sul, Mercosul, Mercocidades, Paradiplomacia, Redes.

Introdução

Esta monografia se baseia no projeto de iniciação científica de mesmo título desenvolvido durante os anos de 2008/2009, com financiamento da FAPESP (Processo nº 08/50377-5).

A Paradiplomacia é um tema de crescente importância na área das Relações Internacionais. É um tema atual e trata da extroversão dos municípios, Estados ou províncias, empresas e outros atores subnacionais, que procuram praticar atos e acordos internacionais sem a intervenção dos governos centrais e dos ministérios encarregados da diplomacia, a fim de obterem recursos e resolverem problemas específicos de uma gama de assuntos com maior rapidez e facilidade. Na Geografia das Relações Internacionais esse tema se mostra importante, pois modifica a escala de observação desses processos, já que as relações entre os países deixam de ser realizadas apenas entre Estados-nação e passam também a ser praticadas por outros atores, que, apesar de subordinados aos poderes centrais, possuem maior autonomia para efetuarem algumas transações.

Desde a década de 1950, com o final da Primeira Guerra Mundial, as relações internacionais passaram a sofrer mudanças em relação aos atores responsáveis pelos acordos e negociações entre países. O que anteriormente era realizado apenas pelos governos centrais e seus ministérios, agentes por excelência responsáveis pelos acordos internacionais, passou a ser realizado também por outros agentes, primeiramente com o caso das empresas, determinando assim uma primeira onda de paradiplomacia nas relações internacionais.

Essa nova dinâmica de negociações e interações foi intensificada principalmente a partir das décadas de 1980 e 1990, constituindo-se assim uma "segunda onda" de paradiplomacia, durante o processo de encerramento da Guerra Fria, já que com esse evento, houve a queda do sistema bipolar (representado pelas potências EUA e ex-URSS), passando a haver no mundo uma relação multipolar, ou multilateral, como bem explicam Almeida e Silva (2007).

Com essa nova reestruturação das relações internacionais e com a intensificação da globalização houve uma inserção de novos agentes no cenário internacional, que deixou, assim, de ser uma área de influência apenas dos Estados centrais.

Grosso modo pode-se dizer que existem duas divisões em relação à extroversão de

atores nesse cenário internacional, sendo um deles a ação de agentes das esferas subnacionais dos Estados, como governos locais, estados, municípios, e o outro de empresas transnacionais, organizações não-governamentais e organizações internacionais.

Como observa Laisner (2007), essa modificação no âmbito internacional se encaixa em uma nova hierarquização dos atores internacionais explicitando, assim, até mesmo um novo marco teórico nas relações internacionais, uma vez que esses atores que agora se inserem mais fortemente no âmbito das relações exteriores passam a ser ativos, complexificando a compreensão do sistema internacional.

Com a mudança no modo de relações entre os países a partir da década de 1950 e a intensificação dessas relações nas décadas de 1980 e 1990, além de uma nova articulação nessas relações, também surgiram novas demandas, novas questões a serem analisadas, novos objetivos a serem alcançados pelos diversos atores do sistema-mundo:

> Novos sistemas de leis e formas de governo, os quais a globalização em si não fornece, são exigidos. Governos regionais são frequentemente reforçados e legitimados politicamente, como um complemento ou nível subsidiário dos governos nacionais ou globais. (TELO, 2001 *apud* ALMEIDA; SILVA, 2007, p. 6).

Tendo as redes de paradiplomacia buscado acompanhar essa nova dinâmica de relações interestatais em um mundo em transformação de maneiras articuladas, flexíveis, rápidas e eficientes, sua significância se torna importante enquanto "fenômeno de repercussão nas relações internacionais, pois quebra o monopólio das relações interestatais do clássico sistema westphaliano de poder"[1] (SENHORAS *et* al, 2008).

Esse novo sistema se dá em contexto de busca de aumento na competitividade e também melhoria em diversos sistemas básicos da sociedade e na economia dos atores subnacionais em relação ao que poderia ser feito pelos estados nacionais (VIGEVANI, 2007).

> Em parte, a paradiplomacia se explica como uma política deliberada de delegação de responsabilidades em face da crescente complexidade dos assuntos que afetam regiões fronteiriças e das especificidades dos interesses locais. Os governos centrais têm-se defrontado amiúde com insuficientes recursos, conhecimentos e flexibilidade para dar conta daquelas realidades. Há também quem aponte o crescente envolvimento de governos

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

não-centrais em política externa como indício de um declínio da confiança depositada nos governos centrais (LESSA, 2002, p. 26).

Quadro 1. Formatos de paradiplomacia

Paradiplomacia Subnacional	O termo paradiplomacia subnacional representa um marco conceitual importante para compreender a ação paralela em âmbito internacional de governos locais e regionais através do estabelecimento de contatos permanentes ou não com atores correspondentes em outros países e com entidades públicas ou privadas estrangeiras.
Paradiplomacia Empresarial	A paradiplomacia corporativa refere-se à atuação internacional de empresas revestida por um conjunto de orientações, princípios e práticas estratégicas. Como até a década de 1950, a ação de empresas transnacionais estava fortemente associada à diplomacia estatal, foi somente a partir das décadas de 60 e 70 que surge a paradiplomacia corporativa, quando as empresas transnacionais passaram a se apresentar com maior autonomia no sistema internacional.
Paradiplomacia Epistêmica	As ações internacionalistas de movimentos sócio-politico-ambientais ou de organizações sindicais e não governamentais são exemplos de paradiplomacia epistêmica que ocorre em paralelo e de forma independente das atividades dos Ministérios de Relações Exteriores, tendo muitas vezes uma escala multilateral de ação.
Paradiplomacia Ministerial	Em algumas conjunturas específicas na história de muitos países observa-se que alguns ministérios influenciaram ou ainda persistem influenciando na definição da política exterior, desde os casos dos ministérios de comércio e indústria até os ministérios militares, ao rivalizarem com os Ministérios de Relações Exteriores e ao desenvolverem suas próprias linhas de ação exterior de natureza paradiplomática, abrindo um espaço oportuno a um processo de ruptura da unidade de ação exterior do Estado.

Fonte: SENHORAS *et al*, 2008.

Uma questão importante a ser observada quanto a essa mudança no cenário internacional é que com a emergência de outros atores nessas relações há uma consequente

transformação no poder do Estado sobre seu território, ou seja, ocorre a desconcentração do poder no estado, distribuindo esse poder entre os estados e os entes subnacionais, o que é muito importante para que haja uma sustentação desses entes, já que, com o desenvolvimento da globalização, surgem novas dificuldades, novos conflitos, e cada vez mais os entes subnacionais assumem novas responsabilidades flexibilizando papéis e atribuições do Estado central, visando obter uma melhor eficiência na solução dos problemas que atingem essas entidades. Embora essa seja uma tendência, atualmente o poder do Estado ainda é o de ator principal nas relações internacionais, se não único, na maioria dos países, em especial na América Latina.

Mas como desconsiderar os demais poderes além do Estado atualmente, sendo que estes também podem participar de forma direta ou indireta na construção do território? Como disse Santos, "a interdependência universal dos lugares é a nova realidade do território" (1994). É justamente pela incapacidade do Estado em diminuir essas desigualdades espaciais que novos atores surgem, buscando melhorias em novos níveis escalares e que "compensam, ao menos parcialmente, a perda de capacidade de ação nacional em alguns âmbitos funcionais" pelo poder central (HABERMAS, 2001).

Quanto mais atuantes forem os atores subnacionais dentro do Estado Nacional, mais fortalecida será essa descentralização do poder, e isso ocorre por meio da *subsidiariedade*, que segundo Almeida e Silva (2007), refere-se à divisão de papéis entre cada ator ligado ao governo central, sendo que cada um desses atores passa a ter competência suficiente para realizar acordos internacionais dentro de sua própria esfera normativa.

A atuação desses atores em paralelo aos Estados nacionais ocorre de forma variável, de acordo com suas características particulares, de sua própria região específica, denotando uma singularidade de atuação paradiplomática em todo o mundo.

Em relação às novas articulações entre os entes subnacionais, houve o surgimento de uma “rede” de comunicação, entendida como aquela que “vem a determinar uma série de relacionamentos entre centros que cooperam e interagem em áreas específicas ou funções, [passando a] fornecer padrões de cooperação tendo como base canais não-hierárquicos de articulação” (PRADO, 2007, p. 9), demonstrando a nova tendência à descentralização do poder dos Estados, já que os atores subnacionais conseguem se relacionar com outros agentes sem mediação dos poderes centrais.

Essa rede também é importante na medida em que coopera com as relações diretas entre municípios em diversos países, sendo os municípios os atores subnacionais que crescem em importância, já que diversos problemas locais específicos muitas vezes são melhor observados e solucionados em sua própria região do que pela ação do governo nacional.

Em decorrência dessa inclusão dos novos atores no âmbito internacional podem ocorrer algumas tensões entres esses e os governos nacionais, de forma a desestabilizar a relação entre esses atores, estabelecida previamente por meio da Constituição, como bem observa Mariano (2007), e, dependendo do grau de autonomia do ente subnacional pode ocorrer um grande movimento para uma maior participação no âmbito internacional por parte desses atores.

O maior problema enfrentado pelos governos subnacionais é da institucionalização de seus acordos, de suas ações, visto que em países federados, como o Brasil, apenas um órgão é responsável por todo tipo de relações internacionais do país. Almeida e Silva falam que

> o federalismo pressupõe, na sua estrutura, uma esfera lógico-normativa reguladora das relações entre os estados federados e a União, que em última instância detém a soberania estatal, poder último sobre os cidadãos e as demais entidades estatais, nestas apenas em consonância dos limites estabelecidos na Constituição (2007, p. 4).

Se não houver uma legalização/formalização desse novo sistema nos Estados nacionais, pode ocorrer até uma "desagregação da unidade nacional", já que os entes subnacionais serão forçados a fazer, mesmo que ilegalmente, as suas transações internacionais para sanarem seus problemas locais algumas vezes em confronto com os interesses nacionais, em contexto de complexificação de papéis e de maiores dificuldades do Estado Nacional em solucionar particularidades nesse novo meio globalizado com inúmeros novos problemas, desestruturando o poder central e provocando, assim, conflitos internos, e até diminuição do poder central.

No caso brasileiro, o Ministério das Relações Exteriores é o responsável por todos os acordos e articulações realizados com outros países, sendo ele também o responsável por coordenar os governos subnacionais que a cada dia surgem no país, estes forçando a descentralização do poder do ministério a fim de agilizarem os processos de acordos internacionais e também como uma forma de se manter a relação entre estado nacional e

subnacional, para que não hajam futuras tensões.

Dessa forma, para se evitar conflitos entre as esferas nacionais, há de se institucionalizar tal sistema, garantindo, assim, que as ações dos agentes subnacionais possam ocorrer de acordo com a legislação estabelecida, como explica Prado (2007), de forma que cada ator no sistema internacional poderá exercer sua função específica, cabendo à União o papel de ator central e os entes subnacionais devem ser consoantes com os interesses da União.

Essa institucionalização do poder subnacional começa a ser inserida nos debates do bloco Mercosul na medida em que toma força a Rede das Mercocidades. Com sua institucionalização, medidas já estão sendo tomadas nesse sentido, sendo a criação do Foro Consultivo em 2007 um importante marco que deu maior poder a essa Rede, mostrando que a cada ano cresce o poder paradiplomático na América do Sul.

O exemplo das Eurocidades no contexto da rede de cidades inseridas em blocos econômicos ajuda no entendimento de que a união dos entes subnacionais perante os governos centrais pode fortalecer suas economias locais, sem desestabilizar o poder central, os Estados centrais. No caso europeu, as cidades passaram a ter sua categoria presente nas competências decisórias ao se unirem, até o momento que foi formado o Comitê das Regiões e o Fundo de Coesão, em 1992, o que fez com que representantes das cidades integrantes pudessem influenciar diretamente sobre as decisões que afetavam suas regiões através de formulações de políticas de desenvolvimento (VIGEVANI, 2004).

No Mercosul a Rede das Mercocidades, ao marcar crescentemente as discussões do bloco regional, faz com que cada vez mais cidades se interessem por se integrarem à rede, e isso é demonstrado por meio do material cartográfico produzido por este trabalho mais a frente. As cidades irmãs, por exemplo, que seriam “núcleos urbanos simetricamente dispostos entre limites territoriais de países” (QUEIROZ, 2007, p.199), possuem grande necessidade de legitimação de suas relações com as cidades vizinhas já que fazem parte de um contexto em que não há possibilidade de não haver relações entre elas, e como os poderes centrais dos países possuem todo o poder diplomático para formação de acordos internacionais, a integração à Rede das Mercocidades se mostra como uma grande possibilidade de melhoria nessas condições, legitimando assim essas relações.

Outro fator importante observado por meio da evolução da Rede das Mercocidades é que não apenas cidades nas zonas de fronteiras, a fim de legalizarem suas

ações paradiplomáticas, efetuadas até o momento ilegalmente, se interessam pelo ingresso nessa rede, mas também há a inclusão de cidades que são pólos de desenvolvimento em seus respectivos países, ou seja, cidades que se encontram em regiões mais desenvolvidas, nos chamados "eixos de desenvolvimento", e que tendem a se integrarem às Mercocidades para que seu desenvolvimento seja ampliado, já que relações diretas com outras cidades de outros países podem beneficiar a ambas as cidades envolvidas nesses acordos, apresentando-se assim como um novo mercado a ser explorado, com troca de tecnologia, intensificação de fluxo comercial e de mercadorias, etc.

Tendo esse contexto como referência, a Geografia se insere na questão da paradiplomacia contribuindo na reflexão sobre as ações paradiplomáticas que podem impactar o espaço onde estão inseridas, tais como os entes subnacionais que procuram se relacionar com atores externos aos seus Estados Nação, procurando unir-se por meio de redes comerciais, de blocos econômicos, de troca de experiências de gestão urbana, etc., sempre a favor de um melhor desenvolvimento desses novos atores das relações internacionais, havendo, assim, um compartilhamento nessas relações em instâncias diversificadas de poder estatal, não conferindo mais à União a única opção de relacionamento que os países podem deter.

Paradiplomacia subnacional e federalismo político

O padrão de relacionamento intra-nacional definido por pactos federativos que atribuem competências e responsabilidades aos atores dentro de um país torna-se uma temática central na compreensão dos vetores que estimulam positivamente ou negativamente as ações paradiplomáticas subnacionais (MOREIRA *et al*, 2009).

> O sistema federal, adotado, inicialmente, pelos Estados Unidos da América, consiste na união de diversos estados, inicialmente, de competência e atribuições próprias, que delegam parcialmente certa esfera de competência ao governo central, sob a égide de uma Carta constitucional, delimitadora de parâmetros jurídicos entre os entes federados. O federalismo congrega um poder compartilhado entre União, Estados e Municípios, que agem dentro do âmbito de suas atribuições, definidas no texto constitucional (ALMEIDA; SILVA , 2007, p. 4).

O cerne do problema é o da legitimação dessa ação, pois o federalismo restringe a atuação nas relações internacionais dos países federados à própria federação, ao poder central, não deixando espaço para os poderes subnacionais realizarem essas transações

diretamente sem a interferência do Estado.

Com a intensificação da globalização no cenário internacional, a demanda por alternativas à atuação centralizadora dos Estados centrais se incrementou cada vez mais e a demanda por novas soluções cresceu em semelhante medida, a tal ponto dos Governos Federados não mais possuírem plenas condições e eficiência para atuar em todas as escalas das relações internacionais, a fim de se solucionar casos específicos de regiões específicas, como as zonas de fronteira.

É, assim, com esse novo imperativo de inserção internacional por parte dos poderes subnacionais, que surge a questão se os Governos Centrais acabariam perdendo o controle sobre os demais poderes, se sua soberania não seria abalada se ocorresse a descentralização do poder para os entes subnacionais no cenário internacional atual.

Porém, como indica Prazeres (2004, p. 288), as diversas experiências de descentralização do poder central[2] indicam que há possibilidades dessa desvinculação dos poderes sem a perda da soberania do Estado federado, mesmo sendo estas liberadas por meio da mediação de um órgão central, que seria o intermediário entre os dois níveis de poder, mantendo assim a soberania do Estado.

No caso brasileiro, a questão apresenta um início de discussões entre as duas escalas de poder, e mesmo a Constituição nacional sendo responsável por apresentar grandes obstáculos aos poderes subnacionais em praticar relações internacionais sem o intermédio do Ministério das Relações Exteriores, essa ação passa a ser "tolerada" pelo governo central, como explicam Mariano e Barreto (2004, p. 22).

Este impasse dos poderes centrais em liberar a ação subnacional em seus países, em específico dos países integrantes do bloco Mercosul, apresenta-se como uma grande barreira ao avanço das Mercocidades e do próprio Mercosul. Enquanto estes países não se decidirem sobre como incorporar esta nova articulação das relações exteriores, a rede e o bloco passarão a sofrer o que os mesmo autores chamam de "situação-limite, caracterizada pela existência de obstáculos de difícil superação no contexto político e institucional vigente" (MARIANO; BARRETO, 2004, p. 37).

Por isso, enquanto os países do bloco do Mercosul não assumirem mais efetivamente a função de promover o desenvolvimento econômico e estabilidade social, assim como promover a ação paradiplomática em seus respectivos países, já que esses não

[2] Casos da Suíça, Argentina, Alemanha, entre outros (PRAZERES, 2004).

possuem flexibilidade legal suficiente em seus governos para solucionar problemas locais específicos com maior eficácia, a integração regional tende a se estagnar, sendo esta a discussão mais relevante sobre poderes subnacionais e sobre o federalismo vigente atualmente no caso do avanço da rede das Mercocidades, de sua legitimidade frente aos Governos centrais, que, aos poucos, caminha para uma solução, principalmente com os recentes acordos que se iniciaram com a formação da REMI (Reunião Especializada em Municípios e Intendências), e posteriormente com o Foro Consultivo de Municípios, com o Projeto de Emenda Constitucional (PEC), e também com o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM).

Perspectiva comparada da paradiplomacia subnacional em blocos regionais

Uma breve análise histórica da rede nas Eurocidades, inserida no contexto do bloco regional da União Européia, foi realizada no sentido de se contextualizar essa rede, paralelamente a das Mercocidades, a fim de se observar se há semelhanças marcantes entre estes dois conjuntos de entes subnacionais (político-administrativas), ou se há fortes diferenças que poderiam levar a interpretações equivocadas, já que os contextos históricos, político, econômico destas duas regiões seriam muito diversos.

A grande disparidade de governos inseridos no bloco regional da União Européia (UE) se mostra evidente no que se refere às inúmeras relações que estes governos podem exercer frente aos entes subnacionais de cada um de seus Estados. Essas diferenças provocaram, de início, grande dificuldade para a inserção dessa questão nos debates do bloco da UE.

Após a apresentação de novas teorias federalistas provenientes principalmente de dois autores europeus, Jean Monnet e Robert Schuman (STUART, 2004, p. 117), surgiu uma nova visão sobre a ação de outros atores além do Estado Nação no cenário das relações internacionais. Esta teoria defendia a ação subnacional através da cessão da soberania dos Estados integrantes da comunidade européia, por meio, por exemplo, de fatores como a suplementariedade ou mesmo uma maior abertura à conversação entre essas comunidades e os Estados. Esta nova visão da dinâmica das relações foi muito debatida pela Comunidade Européia nas décadas de 1950 e 1960.

Mas foi na década de 1970, durante a Conferência da Cúpula de Paris, que foi, de

fato, tomado o primeiro passo em direção a uma maior inserção dos atores subnacionais no contexto do processo integracionista elaborado pela União Européia. O chamado Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) foi encomendado ao Conselho de Ministros para que fossem destinados fundos aos países com maiores dificuldades em seu desenvolvimento frente às crises globais que por ventura ocorressem, tanto crises agrícolas ou industriais, sendo, assim, uma tentativa de se diminuir as distâncias de níveis de desenvolvimento entre os membros integrantes da comunidade européia.

Essa medida foi implantada em definitivo apenas dois anos mais tarde, em 1975, quando Alemanha e França decidiram participar desses fundos. Porém, com o aumento de participantes da comunidade européia e o crescimento substancial das diferenças entre os membros integrantes do bloco, este fundo se mostrava insuficiente para diminuir essas diferenças. Surgiu, então, o Comitê das Regiões (CR), à partir do Tratado de Maastricht, em 1992, no qual participaram os representantes diretos dos poderes locais e regionais, e também o Fundo de Coesão, que permitia a influência dos governos subnacionais diretamente na formulação de políticas de desenvolvimento de suas regiões.

De acordo com Neto (2005), as Eurocidades surgiram no fim da década de 1980 e à época de sua implantação já participavam da rede 97 cidades de 26 diferentes países (incluindo países não membros da EU), que tinham como objetivo principalmente a elaboração de políticas urbanas de integração e também o desenvolvimento destas cidades no contexto do processo político europeu.

A formação das iniciativas de integração subnacional na Europa tem aspectos muito representativos atualmente para comparação com outras iniciativas em todo o mundo, porém nem todo esse processo europeu pode ser levado em consideração a fim de comparação e posterior implementação dos mesmos métodos em diferentes regiões do mundo.

Os distintos processos históricos de cada região devem ser analisados em específico e, embora possam haver comparações no sentido de se visualizar iniciativas que deram certo, a fim de se ter parâmetros para que dê certo também em outras regiões, os processos internos, políticos, históricos, econômicos, culturais, entre outros, devem ser levados em conta prioritariamente, e é nesse sentido que as comparações realizadas entre as Eurocidades e as Mercocidades não podem ser tomadas como verdades absolutas, como se a construção da rede das Eurocidades fosse o modelo definitivo a ser “copiado” pelas

Mercocidades.

Como explica Milton Santos,

> A formação socioeconômica é realmente uma totalidade. Não obstante, quando sua evolução é governada diretamente de fora, sem a participação do povo envolvido, a estrutura prevalecente – uma armação na qual as ações se localizam – não é a da nação, mas sim a estrutura global do sistema capitalista. As formas introduzidas deste modo servem ao modo de produção dominante em vez de servir à formação socioeconômica local e às suas necessidades específicas (2003, p. 202).

O modelo europeu, embora seja um modelo que tenha levado a rede das Eurocidades a obter sucesso frente aos seus governos centrais, não poderia ser tomado como verdade absoluta no caso das Mercocidades. O continente Sul-americano passou por um desenvolvimento sócio-econômico muito distinto do da Europa, e o desenvolvimento de uma ação integracionista dos entes subnacionais desses países deve ser tomada com base em seu próprio desenvolvimento, sua própria demanda por desenvolvimento, suas relações históricas com seus governos centralizadores que inclusive fazem frente à essa questão de uma maneira muito distinta da maneira como os Estados europeus analisaram a mesma questão.

O Mercosul ainda não atingiu o grau de aprofundamento destas relações como a União Européia o fez. No bloco Sul-americano ainda não há substancial transferência de parcela da soberania dos Estados nacionais integrantes do Mercosul aos poderes subnacionais. Na Comunidade Européia, a atuação na área de promoção do desenvolvimento por parte dos Estados nacionais foi restringida, transferindo-se parte desse poder às instâncias supranacionais, o que não ocorreu no caso do Mercosul, no qual essas competências ainda se limitam aos Estados nacionais, como bem explicam Mariano e Barreto (2004), embora à partir do ano de 2007, com a criação do Foro Consultivo de Município nas Mercocidades, estes poderes tenham começado a se flexibilizar nas mãos do Estado e dos Municípios envolvidos.

No caso Sul-americano, a falta de interesse dos países integrantes do bloco regional em fortalecer os entes subnacionais pode ser associada a vários fatores estratégicos, estruturais ou mesmo conjunturais, e isso provocou um distanciamento entre os poderes centrais e subnacionais, o que leva, cada vez mais, as cidades a buscarem ação conjunta integracionista entre si mesmas, a fim de se diminuírem seus problemas regionais específicos, já que os poderes centrais muitas vezes não conseguem desenvolver políticas

regionais que atinjam diretamente todos os níveis da sociedade.

Estruturação das Mercocidades no bloco regional do Mercosul

No aprofundamento da temática fez-se necessário um levantamento histórico da formação do bloco regional do Mercosul com maior profundidade, e posteriormente levantamento histórico das Mercocidades, já que a história dessas duas instituições é de extrema relevância para a compreensão do processo e formação de conceitos à respeito da ação paradiplomática na América do Sul.

O processo de integração dos países do continente Sul-americano e, posteriormente, de suas cidades, teve início à partir da aproximação entre os dois países mais importantes da região: Argentina e Brasil. Essa aproximação se deu já na década de 1980, por meio de três acordos principais: a Ata de Foz do Iguaçu em 1985, o Programa de Integração e Cooperação Argentino-Brasileiro, de 1986, e também o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, de 1988 (ROMERO, 2004).

Esses acordos foram evocados na época principalmente devido a fatores políticos, já que estes dois países apresentavam uma recente recuperação de práticas democráticas, e necessitavam a consolidação de uma cooperação bilateral, pois havia interesses comuns no sentido das relações com outros países, e também porque já se fazia necessário o início de um processo de integração entre os países Sul-americanos para que houvesse uma maior inserção econômica dessa região no cenário internacional.

Com o fim da Guerra-Fria no fim da década de 1980, o mundo passou a sofrer uma mudança nas relações internacionais, com a intensificação dessas relações, havendo, assim, a necessidade da criação de associações cooperativas para melhoria das condições básicas dos países assim como manutenção de seus poderes por meio da ação conjunta entre os países. É dessa forma que os países Sul-americanos passam a sentir a necessidade de se integrarem para que consigam sustentar sua relevância no mercado internacional, assim como aumentar o fluxo de comércio e integração política entre eles mesmos, a fim de se manterem inseridos no cenário global e continuar com seu processo de desenvolvimentos interno.

Já no início da década de 1990, outros dois países cujas similaridades políticas e relações econômicas se adensavam cada vez mais, Uruguai e Paraguai, mostraram-se aptos

para iniciar um processo de integração com os países já unidos, Brasil e Argentina. Essa união se concretizou em março de 1991, quando os quatro presidentes assinaram o Tratado de Assunção, acordo de criação do Mercado Comum do Cone Sul, o Mercosul.

Um primeiro momento desse bloco se estende de 1991 até dezembro de 1994, quando os quatro países se comprometeram a realizar esforços por uma maior integração e pela concretização da área de livre-comércio. Esse período também foi marcado pelo rápido crescimento da interdependência entre estes países, assim como se observou pequena modificação entre o que foi acordado e o que estava sendo de fato implementado e realizado.

Após esse período de transição, os quatro países voltaram a se reunir no chamado Protocolo de Ouro Preto, em 1994, a fim de se institucionalizar o bloco, outorgando ao Mercosul personalidade jurídica de direito internacional e também estabelecendo a transformação do bloco em uma União Aduaneira.

Neste segundo momento da integração do Cone Sul os países passaram a intensificar ainda mais sua interdependência. Sua forma de gestão dos conflitos de interesses entre os países continuou sendo em nível de cooperação e o bloco passou a ser reconhecido internacionalmente como instância jurídica.

Este grupo não apenas passou a ser considerado relevante internacionalmente, como também passou a ter influência de vários outros atores de cada um dos países membros, sejam eles empresários, sindicatos, universidades. Em suma, o grupo passou a ter uma maior participação de diversos outros atores da sociedade inseridos no bloco, aumentando a gama de questões envolvidas no processo de integração, assim como a demanda por uma maior abrangência do processo de integração e de maior institucionalização do bloco.

Neste sentido, alguns atores específicos, no caso, alguns municípios, passaram a incluir suas necessidades individuais à agenda do Mercosul, para que pudessem criar uma nova rede de relações diretamente com outros países, facilitando, assim, a busca pela melhoria de alguns problemas internos.

Foi, dessa forma, buscando melhores oportunidades no bloco regional que estas cidades se reuniram em março de 1995, na cidade de Assunção, no Paraguai, para realizar um seminário chamado “Mercosul: opções e desafios para as cidades”. A chamada “Declaração de Assunção” foi o resultado desse seminário e foi assinado por representantes

das capitais do Paraguai, Uruguai, Chile e Argentina (Assunção, Montevidéu, Santiago e Buenos Aires, respectivamente) e também duas importantes cidades do Brasil: Brasília e Rio de Janeiro.

Essas entidades subnacionais decidiram que deveria ser criada uma força de cooperação entre cidades não só dos países membros oficiais do Mercosul, mas também dos membros em potencial, Chile e Bolívia, para que estas cidades pudessem ter a possibilidade da inclusão de temas relevantes, problemas específicos nas discussões e nas decisões para a integração do bloco.

Também coube à cidade de Assunção, no Paraguai, a realização da primeira reunião de representantes destas cidades, na qual se firmou o acordo que formaria a rede das Mercocidades, entre doze cidades dos países membros oficiais naquela ocasião: Assunção (Paraguai), Montevidéu (Uruguai), Rosário, Córdoba, La Plata e Buenos Aires (Argentina), e do Brasil as cidades de Florianópolis, Curitiba, Brasília, Salvador e Rio de Janeiro (cf. <http://www.mercociudades.org>. Acesso em 2008).

A história das Mercocidades demonstra como esse grupo sempre buscou em suas reuniões debater sobre uma maior ligação da rede com o bloco do Mercosul, uma maior institucionalização de seu poder, e a manutenção de suas idéias frente aos poderes centrais dos países membros do bloco regional.

Um passo em relação a essa melhoria de suas condições de atuação foi dado pelas Mercocidades em sua segunda reunião, realizada em Porto Alegre, Brasil, em 1996, através dos chamados “Estatuto da Rede” e da “Carta de Porto Alegre”.

Neste acordo foram definidas algumas metas ao grupo, assim como foram tomadas algumas medidas prioritárias, como buscar o reconhecimento dessa organização na estrutura do Mercosul, a fim de haver co-decisão entre as ações do Mercosul e das Mercocidades, buscar também a expansão da rede de cidades, com ações, programas, projetos, de interesse intermunicipal, e, por fim, a criação de algum mecanismo de comunicação entre as cidades membros, para que houvesse uma maior facilidade de intercâmbio de experiências e informações, intensificando cada vez mais a integração desse novo grupo.

A Carta de Porto Alegre também afirmou que os municípios e intendências, assim como o conjunto da sociedade civil deveriam ter seus poderes de co-decisão incluídos aos poderes dos governos dos Estados e Províncias, não apenas como elementos subordinados

aos poderes centrais dos países membros, mas como atores essenciais para a construção de um espaço real de participação, na qual estes entes subnacionais fossem sujeitos deliberantes de políticas públicas como membros de ligação entre os governos centrais e a sociedade civil.

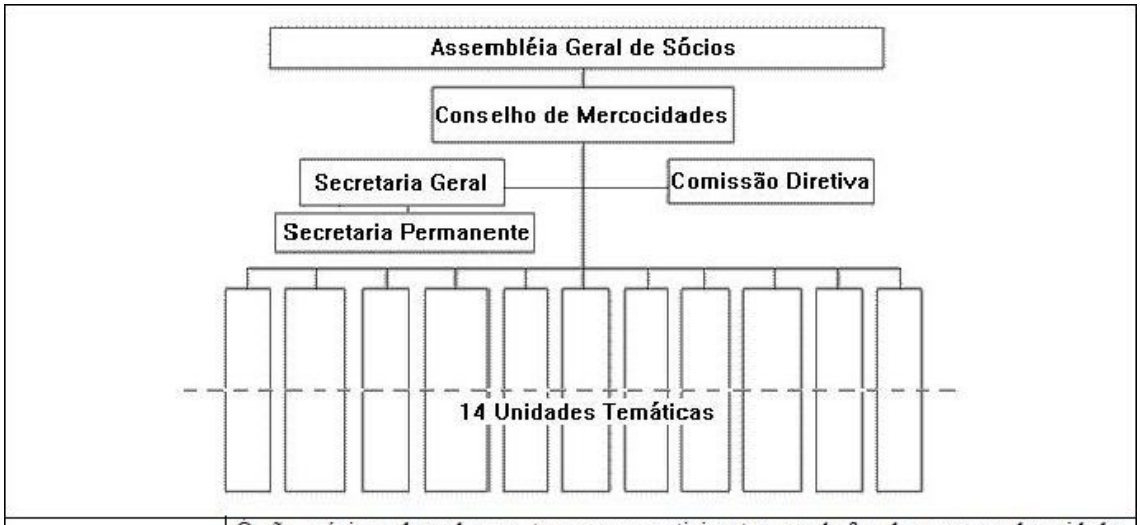
Além disso, também foram estabelecidos alguns órgãos do grupo para o melhor desenvolvimento da rede, entre eles uma Assembléia Geral dos Membros, o Conselho das Mercocidades (órgão administrativo), a Secretaria Executiva e as Unidades Técnicas, responsáveis por discussões de inúmeros temas, entre eles as municipalidades e universidades, comércio exterior, turismo, educação e saúde, legislação, planejamento urbano, entre outros (Quadro 2).

O critério para inclusão das cidades no bloco também foi muito discutido nas primeiras reuniões do grupo e este ponto se torna chave no momento da produção dos mapas elaborados nessa monografia, já que, assim, se tornam evidentes as medidas tomadas pelos representantes da rede em seus respectivos anos quando são demonstradas através das imagens geradas.

A princípio, para ingressar nesta organização, as cidades deveriam ser, ou capitais nacionais, de forma a se priorizar as cidades mais importantes de cada país, ou cidades com mais de 500 mil habitantes. Porém, esses critérios acabaram gerando muitas controvérsias, pois se os países maiores, como a Argentina e o Brasil, possuíam inúmeras cidades que se incluíam nesses critérios, os países menores, Paraguai e Uruguai, não possuíam praticamente nenhuma cidade desse porte além de suas capitais federais, o que gerava uma grande diferença na participação de cada país no grupo, que visava, primordialmente, a inclusão de cidades de todos os países em busca de melhor desenvolvimento subnacional, exigindo assim que novos critérios fossem estabelecidos para que outros tipos de cidades também tivessem oportunidades de inclusão no bloco.

Devido a isso, na terceira reunião das Mercocidades, realizada em setembro de 1997, na cidade de Córdoba, Argentina, houve a mudança dos critérios estabelecidos previamente para o ingresso das cidades no grupo regional. Cidades com menos de 500 mil habitantes passaram a ser aceitas no bloco, desde que possuíssem localizações geográficas estratégicas (fronteiriças, por exemplo), um grande interesse na integração das cidades ou por apresentarem um perfil internacional, podendo assim contribuir com os planos previamente fixados pelo grupo.

Quadro 2 - Organograma das Mercocidades



Assembléia Geral dos Sócios	Orgão máximo da rede que tem como participantes os chefes de governo das cidades associadas. As reuniões ordinárias da Assembléia Geral acontecem anualmente e definem a composição do conselho e a sede da secretaria executiva.
Conselho de Mercocidades	É o órgão administrativo da rede cuja competência é elaborar as assembléias gerais, manifestar os objetivos da rede e o posicionamento dela sobre o processo de integração regional, acompanhar o desenvolvimento das unidades temáticas e manter a disseminação das informações sobre as atividades da rede aos sócios.
Comissão Diretiva	É um órgão que funciona como apoio à Secretaria Executiva da Mercocidades nos trabalhos de coordenação da Rede. Seu objetivo é o de fortalecer a administração da Secretaria Executiva.
Secretaria Executiva	Representante oficial da instituição Mercocidades tem como responsabilidades: a) formular documentos, acompanhar os trabalhos e divulgação destes pela rede; e b) convocar e presidir as reuniões da Assembléia Geral e do Conselho.
Secretaria Técnica Permanente	É um órgão subordinado à Secretaria Executiva, criada em 2001, sendo responsável por auxiliá-la assegurando que os registros das atividades da Rede sejam realizados como também auxiliar no processo de integração entre as municipalidades.
Unidades Temáticas	São mecanismos de formulação e desenvolvimento de propostas e projetos de cooperação entre as cidades visando divulgação de experiências bem sucedidas e concretização dos objetivos da rede. As unidades temáticas são: 1) autonomia, financiamento e gestão municipal; 2) ciência e tecnologia; 3) cooperação internacional; 4) cultura; 5) desenvolvimento econômico e local; 6) desenvolvimento social; 7) desenvolvimento urbano; 8) educação; 9) gênero e município; 10) juventude; 11) meio ambiente e desenvolvimento sustentável; 12) planejamento estratégico; 13) turismo e 14) segurança cidadã.

Fonte: SENHORAS *et* al, 2008.

Ainda segundo Vigevani (2004), a rede foi se consolidando e o número de membros foi aumentando substancialmente, após essa abertura às cidades menores, o trabalho das Unidades Técnicas se tornou cada vez mais complexo e dinâmico, exigindo, assim, novos meios para se absorver todas as questões vigentes das diversas cidades membros.

Na quarta reunião, realizada em setembro de 1998 na cidade de Montevidéu, Uruguai, um novo conselho foi criado para absorver essa nova demanda de questões trazidas pelas novas cidades membro: o Conselho Ampliado, necessário para se haver um novo espaço para debate, apresentação e articulação dos planos e metas, cronogramas, de

cada cidade membro.

A partir de 1999, com a quinta reunião das Mercocidades, realizada na cidade de Belo Horizonte, Brasil, a experiência adquirida no decorrer dos anos de formação da rede se tornou útil para a melhoria das bases do grupo. Alguns fatores dessas bases foram discutidos, como a organização do trabalho nos diferentes órgãos do grupo, sendo necessária a criação de um regulamento interno para se operacionalizar os estatutos; também o arquivamento de toda a documentação oficial e dos produtos do trabalho das Unidades Técnicas, já que o caráter de rotatividade das Unidades Técnicas entre as cidades membro faziam com que houvesse uma fragmentação do arquivamento dos produtos das reuniões; a questão de não haver ainda uma sede permanente da rede, que impossibilitava acordos de cooperação com agendas internacionais; e também a associação dos trabalhos realizados pelas Unidades Técnicas às agendas oficiais dos órgãos do Mercosul.

Frente a essas questões, foi decidido, já na sexta reunião da rede, realizada na cidade de Rosário, Argentina, no ano de 2000, a criação de uma sede permanente das Mercocidades, fixada na cidade de Montevidéu, seguindo o modelo da Secretaria Administrativa do Mercosul, localizada no mesmo prédio.

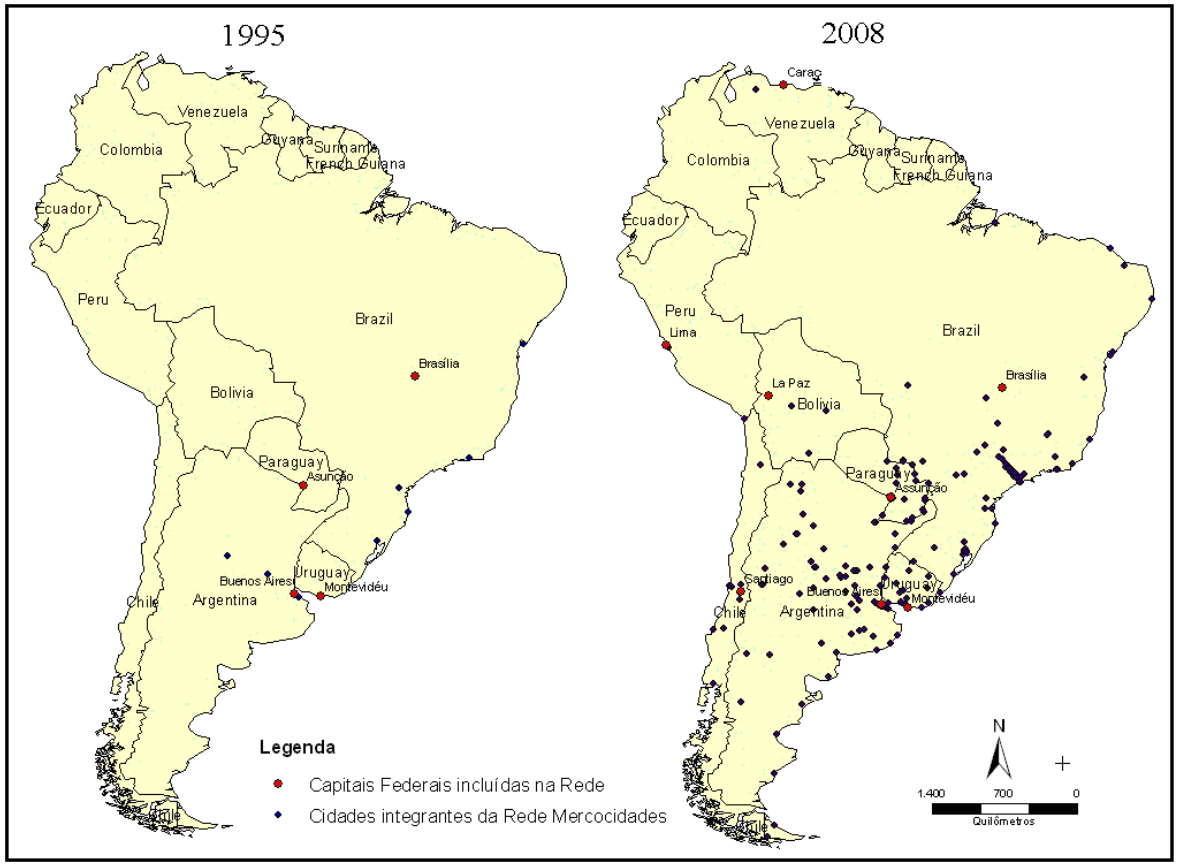
A participação efetiva dos municípios incluídos na rede passou a ser discutida na medida em que aumentava o número de membros a cada ano. Se, no início, apenas 12 cidades se tornaram sócias da rede, em apenas seis anos à partir do surgimento da rede, de acordo com Neto (2005), esse número já havia ultrapassado 90 cidades e, em 2008, já se encontra perto dos duzentos (198, mais precisamente[3]), como pode ser observado no quadro 3.

Porém, mesmo fazendo parte da Rede das Mercocidades, nem todos os municípios tinham participação ativa nos processos de integração, e isso não estava de acordo com o objetivo inicial da rede que era a de maior integração entre os entes subnacionais, frente aos governos centralizadores, membros do Mercosul, para que fossem atingidas metas específicas de cada município, para um avanço econômico desses entes sem que houvesse intermediação do Estado central.

Algumas das conquistas dessa rede podem ser evidenciadas por meio de ações concretas definidas nas reuniões do grupo com o decorrer dos anos, em iniciativas de curto, médio ou longo prazos.

[3]Tabela 1 em anexo, com relação de todos os municípios da Rede Mercocidades até 2008.

Quadro 3 - Evolução das Mercocidades.



Fonte: Elaboração própria. Dados: www.mercociudades.org. Consultado em 01/10/2008. Tabulação em ESRI Data & Maps 2002 (CD-ROM).

Estas conquistas são referentes à maior aproximação entre os entes subnacionais membros da rede, e elas são efetivas por meio de diversas ações, tais como: a criação de um *site* na *web*, incorporando diversos dados sobre as reuniões, cursos virtuais para os representantes das cidades-membros, histórico das Mercocidades, enfim, uma base de dados relevante para o estudo e movimentação da rede; produção de uma revista periódica chamada *Diálogo*, contendo informações das Unidades Técnicas e sobre o que está ocorrendo na rede ano a ano; a realização de diversos encontros, fóruns, cursos de capacitação, enfim, inúmeras formas para se envolverem os representantes e indivíduos associados às questões das Mercocidades; encontros de turismo, negócios, planejamento urbano; e até mesmo possível lançamento de jogos Olímpicos para a população das cidades do Mercosul.

Quanto aos objetivos estabelecidos pela rede, em longo prazo destacam-se a

implantação de um mecanismo democrático, regular e institucionalizado de diálogo e cooperação entre as cidades do Mercosul, para que haja debate e intercâmbio de idéias sobre as problemáticas urbanas; sobre o impacto que a integração provocou nas cidades membro; o estabelecimento de uma instituição democrática, reguladora e institucionalizada, para que haja um posicionamento do grupo frente ao bloco do Mercosul; e avanço no relacionamento da rede que deve operar como um interlocutor entre órgãos internacionais (como União Européia, Eurocidades, entre outros) e os governos centrais dos países membros do Mercosul.

Mas, até aquele momento nada tinha sido feito de fato em busca da institucionalização da rede no Mercosul. Desta forma, na reunião de 2000, à partir da resolução 90/00 do Grupo Mercado Comum do Mercosul, foi criada a Reunião Especializada em Municípios e Intendências (REMI), sendo esta uma das maiores conquistas do grupo até então, pois estabeleceu-se um vínculo, um espaço para debate e exposição de propostas entre os entes subnacionais e os governos centrais participantes do Mercosul. Até então não havia sido contemplada a questão das atividades subnacionais na estrutura do Mercosul nem em seus órgãos principais e muito menos nos auxiliares. A criação da REMI foi o início da inserção das Mercocidades na agenda do Mercosul, ainda que fosse apenas um espaço para debate e não sendo ainda o objetivo principal, que era o de ter poder de co-decisão aliado aos poderes governamentais.

Com o tempo, a REMI conseguiu alguns avanços na aliança com as Mercocidades, conseguindo sistematizar os temas e áreas importantes nas reuniões, elaborar regulamentos internos de funcionamento, organizar atividades operacionais, formar recursos humanos e conseguiu estabelecer um posicionamento frente às instituições do Mercosul e a sociedade civil dos Estados membros do bloco.

Porém, a REMI se restringia apenas ao debate entre estes diferentes níveis de governo das nações envolvidas, o que não institucionalizava de fato as Mercocidades frente ao poder decisório do Mercosul. Por isso as Mercocidades passaram a discutir a possibilidade da criação do Foro Consultivo de Municípios desde o ano de 2004, tendo sua implementação definitiva apenas no ano de 2007. Este pode ser considerado o maior avanço desse grupo desde sua inauguração, conseguindo obter poder decisório (participação efetiva e legitimada) junto aos Estados Nacionais constituintes do bloco regional do Mercosul.

Outra iniciativa tomada, no Brasil, no sentido da busca por legitimidade das ações da rede foi a da criação do Projeto de Emenda Constitucional (PEC), criado pelo deputado federal André Costa (PDT/RJ), em setembro de 2005, que regulariza a ação paradiplomática no país, prevendo a ação dos estados e municípios, no que cabe a estes, podendo assim ser realizados convênios internacionais.

Outro fator que também se mostrou crucial quanto à busca de melhorias nas condições das cidades inseridas na rede das Mercocidades, de acordo com Arcuri (2008), foi a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), em maio de 2007, fundo que destina recursos diretamente aos países que necessitam, para melhoria de condições sociais básicas, como por exemplo, a infra-estrutura. No caso da União Européia, quando foi criado um fundo para transferência de valores aos países mais pobres do grupo regional, observou-se uma melhora substancial nas cidades membro das Eurocidades, o que pode ser de grande incentivo para que o fundo criado no Mercosul também gere mudanças e um maior recebimento de recursos por parte das cidades mais interessadas: as menos desenvolvidas.

Quanto aos principais problemas enfrentados pela rede das Mercocidades no decorrer de sua existência podem ser observadas inúmeras questões que estão associadas não apenas ao caráter interno ao grupo, como também aos externos (como sua relação com outras redes internacionais, ou mesmo pela relação com o bloco do Mercosul).

A primeira dessas questões é a de que os países Sul-americanos envolvidos na integração regional não possuem uma experiência anterior em integração de entes subnacionais autônomos aos poderes centrais, sendo o caso das Eurocidades uma referência nesse aspecto, na medida em que serviu como base no início da formação da rede Sul-americana.

Outro problema enfrentado foi o dos critérios apresentados para o ingresso de novos membros na rede de cidades. Esse entrave presente no início das operações apresentava duas visões: em uma delas visava procurar formar uma rede funcional, com capacidade de gestão, níveis de operacionalidade e dinamismo, tendo critérios mais restritivos para o ingresso dos membros; em outra visão defendia-se uma maior flexibilização para atingir uma maior representatividade, a amplitude do grupo frente aos poderes centrais, tendo, assim, requisitos menos restritivos para o ingresso. Esse impasse levou a uma resolução de se estabelecerem critérios ao mesmo tempo abrangentes e

restritivos, buscando um meio termo no ingresso dos novos membros.

Um terceiro problema seria o da diferença em níveis de participação ativa entre os membros das Mercocidades. Este problema leva à discussão sobre os reais interesses de algumas cidades em participar da rede, se estariam participando apenas para ter uma maior visibilidade internacional, ou se o problema seria o de má circulação de informação nesses municípios ditos "inativos" no grupo. Quanto a isso, algumas medidas foram tomadas, como a transmissão das reuniões das Unidades Técnicas via *web*, reuniões virtuais, diminuindo-se, assim, o gasto com transportes e acomodação dos representantes de cidades muito distantes. Porém, a discussão ainda está presente no sentido de existir dúvida se a participação dessas cidades ajuda em uma maior integração do bloco ou se apenas dá volume e maior visibilidade perante aos governos centrais.

Já a questão do financiamento da rede tem se tornado um grande problema para o desenvolvimento das atividades propostas na agenda. Este financiamento vem principalmente dos recursos fornecidos pelos membros participantes do grupo, assim como de contribuições realizadas por entidades públicas e privadas, nacionais e internacionais, e também pela renda gerada pelas atividades promovidas pela rede. Um problema é das crises econômicas em alguns dos países membros e o desinteresse efetivo de algumas cidades em contribuir para o avanço da rede, bem como o crescimento desproporcional entre o número cada vez maior de cidades na rede e o número de contribuições recebidas, o que agrava cada vez mais as finanças, impossibilitando o avanço significativo da força da rede. Tal situação levou o grupo a criar sanções às cidades que não estejam em dia com suas contribuições, transformando-se, então, em um problema já institucionalizado na rede.

O Conselho Ampliado, anteriormente citado, surgiu com o objetivo de aproximar as esferas das Unidades Técnicas e as instâncias políticas e executivas (Assembléia Geral, Conselhos, Secretaria Executiva), já que estes dois passaram a seguir caminhos distintos na evolução da rede, constituindo-se, assim, um problema para o avanço conjunto de todas as esferas de poder das Mercocidades.

O problema da heterogeneidade das cidades integrantes da rede também se mostra presente até os dias atuais nas discussões do grupo, já que algumas das cidades insistem que essa diferença entre os níveis de desenvolvimento prejudica a rede como um todo, em seu dinamismo e qualidade, e para isso surgiram idéias tais como o modelo das "duas velocidades", idéia ainda muito discutida justamente por diferenciar duas classes de

cidades, o que prejudicaria sua diversidade e horizontalidade.

Outro problema é o da sobrecarga administrativa sobre algumas cidades responsáveis pelas Unidades Técnicas, criação da REMI (já que uma nova reunião faz com que haja mais produção de arquivos, decretos, enfim, exige maior capacidade de armazenamento de novas informações discutidas nesta reunião), e aumento substancial na quantidade de ingressantes na rede. Quanto a isso, foi criada a Secretaria Técnico/Administrativa Permanente, mas que não resolveu o problema como um todo.

E pode-se também recordar a questão do não reconhecimento das Mercocidades por parte dos governos centrais. Muitos deles reagiram com indiferença ou até resistência ao novo fenômeno apresentado. O surgimento da REMI e a criação do Foro Consultivo de Municípios, assim como algumas outras medidas, são grandes avanços no sentido da busca por essa afirmação da rede e pela co-decisão das questões de interesse das cidades.

Essa nova demanda por soluções em diferentes problemas demonstra como o desenvolvimento das Mercocidades provocou uma "crise de crescimento" na rede, sendo o esforço, a vontade e a capacidade dos governos subnacionais em superar essa crise um grande desafio para a perpetuação do grupo.

Paradiplomacia na questão das fronteiras e cidades irmãs

Analisando-se os mapas produzidos com o decorrer da monografia, algumas questões pertinentes são observáveis, para melhor aprofundamento. Uma delas é a questão da presença de cidades que integram a Rede das Mercocidades em região de fronteira, entre os países membros do Mercosul, e também, ainda nas fronteiras, a presença de Cidades irmãs que também se integraram à Rede.

A questão de fronteira é muito estudada pelos geógrafos já há algum tempo devido à sua complexidade de relações não apenas internacionais, mas mesmo nacionais, da população que se encontra nessas regiões, de como estas se relacionam com o seu próprio país e também com o país vizinho, questões de defesa do território, geopolítica, etc.

Conceitualmente, segundo Torrinha (1942), a fronteira provém das palavras no latim *frons* ou *frontis*, tendo um significado de frente, frontaria, uma face. Uma fronteira, de acordo com Lia Osório Machado (2002), seria uma força centrífuga de uma determinada região, ou seja, o limiar de uma região que estaria voltada ao seu exterior. O

conceito inicial de fronteira não estava ligado a algum tipo de termo legal, político ou intelectual. Surgiu espontaneamente como uma indicação à margem do mundo habitado. Não estava ligada ao limiar de um Estado nacional, a um país. Portanto, não indicava um limite definido legal, fazendo assim com que fosse o início do Estado, e não seu fim, já que é a partir desse ponto que sua atuação passaria a valer.

Esses termos "fronteira" e "limites", embora pareçam sinônimos, possuem diferenças significativas, que as separam conceitualmente no que diz respeito às relações internacionais. Nessa direção, Lia O. Machado (2002) afirma que a diferença entre os dois conceitos é a de que enquanto a fronteira se direciona ao seu exterior, os limites estariam direcionados ao interior do território do Estado, de sua unidade político-territorial, sendo, assim, uma força centrípeta. Essa força da fronteira direcionada ao seu exterior pode se tornar, ainda segundo a autora, "uma fonte de perigo ou ameaça porque pode desenvolver interesses distintos aos do governo central", bem como pode ser uma fonte de integração entre regiões diversas, o que não ocorre com o "limite", que seria apenas um polígono de separação entre os países, não apresentando qualquer risco de interesse distinto ao governo central, apenas separando unidades políticas soberanas como um "obstáculo fixo".

Ainda sobre a diferenciação entre limite e fronteira, Martin (1997), também afirma que enquanto a fronteira se apresenta como uma faixa, habitável, constituindo assim uma zona na qual há intenso intercâmbio de pessoas e produtos, inclusive havendo grande contrabando se estas regiões forem muito povoadas, o mesmo não ocorre com o limite, que se constitui apenas por uma linha imaginária, sem possibilidade de ser habitada. Esse limite provoca uma barreira entre duas áreas que, embora possam possuir estilos de vida semelhantes, são regidos por Estados diferentes que controlam e impõem leis diversas a cada um dos lados desse limite.

Essas barreiras mencionadas por Ghetti (2006) estão relacionadas diretamente ao sentido da expansão dessa sociedade e ao sentido de seus interesses de consumo, elas forçam a continuação da expansão territorial de determinada sociedade em determinadas direções, vetores, forçando-se uma nova formação territorial, com novos fluxos e direções.

Estando essa barreira situada entre duas cidades de fronteira, elas se apresentam como limites que determinam uma grande complexidade das relações entre as duas cidades, assim como o limite da expansão para qual as cidades podem evoluir. Esse limite à expansão urbana pode provocar uma má urbanização por ambas as partes, já que a

expansão tem que se conformar com esse limite imposto, e no caso de cidades de fronteira com um limite seco (sem uma barreira natural que as separe, como um rio) essas cidades não podem crescer para todos os seus lados, já que a cidade vizinha já é uma barreira para seu desenvolvimento em si.

Nesse sentido, as fronteiras se apresentam como espaços que não apenas tem a ver com limites, com o traçado dos limites, mas também encontram-se associadas a aspectos da vida social, econômica, política e cultural que caracterizam determinados movimentos das relações sociais nas regiões fronteiriças, como bem explica Queiroz (2007, p.199).

Para Queiroz (2007), as relações diretas de integração econômica e regional não são as únicas tendências observadas nas regiões de fronteira: elas possuem, ao mesmo tempo, relações de separação e diluição, o que demonstram que ao mesmo tempo em que podem se integrar, também podem se separar cada vez mais. Mas esse tipo de relação pode ser um começo para que ocorram políticas de integração entre os países envolvidos, sendo então necessárias ações provenientes de seus governos centrais. Dessa forma, essas relações entre duas regiões distintas quanto à cultura, sociedade, política, etc, que podem ser geradas espontaneamente ou por ações promovidas pelo poder público é que caracterizam uma zona de fronteira, ocorrendo nesta integração e cooperação mútua, apresentando-se como um espaço de transição com fluxos e interações internacionais, sendo seu ponto máximo de relação as cidades irmãs (MACHADO, 2002).

Quanto a isso, Dietz (2007, p.11) observa que as diferentes infra-estruturas presentes em ambos os lados dessas fronteiras possuem um papel de aproximador de ambas as áreas, conformando assim novas funções a serem desempenhadas pelas fronteiras, o que as torna mais porosas, agilizando assim o fluxo de pessoas e mercadorias em ambas as direções dos países envolvidos.

No contexto atual das relações internacionais, as fronteiras passam a receber estímulos (por parte de organizações, dos Governos centrais, etc) a fim de se intensificar essas relações, e também devido à condensação de forças dos países, como discorre Dietz (2007, p.3), o que facilita a competição internacional dos vários países envolvidos nessas relações, ao mesmo tempo em que podem se proteger das ameaças econômicas externas que podem influenciar nas fronteiras.

Como exemplo desse novo sentido das relações internacionais, existe o fortalecimento dos entes subnacionais das nações, seja ele através do apoio da própria

organização dos Estados Nacionais ou também por aparatos legais que os possibilite de praticar acordos internacionais. Como já mencionado anteriormente, o exemplo dos Estados Nacionais demonstra que apesar de alguns municípios apresentarem condições favoráveis para a realização satisfatória desses acordos, eles não possuem autonomia suficiente para praticar tais ações, cabendo aos Ministérios de Relações Exteriores (como no caso brasileiro) proceder e legitimar tais ações.

Porém, mesmo não possuindo tais poderes, os entes subnacionais já apresentam atualmente inúmeras ações que comprovam sua inserção nas relações internacionais diretas entre si, o que ajuda em uma ampliação para a autonomia no espaço das relações internacionais, como mencionam Mariano e Barreto (2004).

Já de acordo com Hocking (2004), no caso das cidades de fronteira, essas procuram estabelecer acordos locais para suprir a falta da presença dos governos centrais, no sentido de solucionar seus problemas, criando, assim, acordos e práticas de cooperação. A atuação do Estado nas cidades de fronteira, nas questões locais e regionais, vem regredindo, fazendo com que as fronteiras passem a se tornar cada vez mais permeáveis pela ação local, indicando novos ritmos de crescimento e novas possibilidades de desenvolvimento para essas regiões que "ultrapassam os limites político-geográficos" (GHETTI, 2006, p.202). Estas iniciativas não são consideradas como uma oposição aos governos centrais, com sua respectiva perda de poder, mas sim uma maior dinamização dos poderes entre os atores das relações internacionais dos países, com ações à partir de inúmeros níveis de escala de agentes nacionais, e também com parcerias que extrapolam a divisão dos poderes presumida pelo poder federativo, sempre procurando incrementar o desenvolvimento dessas áreas as quais os governos centrais não conseguem atingir eficientemente por meio de sua gestão.

Nesse processo de formação de acordos entre cidades próximas aos limites territoriais nacionais, algumas cidades (cada qual em seu país) acabam sofrendo um processo de desenvolvimento aliadas umas às outras, formando, assim, relações locais específicas, práticas públicas, acordos comerciais, que não passam pelos poderes dos governos centrais, são engendradas na própria fronteira.

Muitas dessas cidades crescem como pólos regionais de influência, como explica Silva (2007, p.1), não sendo importantes apenas para sua região em seus próprios países, mas também possuindo grande influência sobre as cidades que extrapolam os limites

territoriais de sua nação, fazendo fronteira com as mesmas. Segundo Neves (1971), a complementaridade que surge com o desenvolvimento das cidades de fronteiras faz com que essas possuam um fator econômico em comum, que flutua de acordo com os valores do câmbio, o que demonstra que as relações nestas áreas extrapolam os limites territoriais e os aparatos legais das constituições de seus respectivos países.

De acordo com Silva (2007), nas cidades de fronteira as pessoas que nelas vivem não incorporam o limite territorial como um limite ao seu meio de vida, e disso surge uma maior integração entre as cidades envolvidas não apenas em relação à política, mas também economicamente. Ainda segundo a autora, as cidades de fronteiras ligadas inclusive pela área urbana possuem capacidade de superar suas adversidades em suas regiões provenientes do abandono pelo Estado, se complementando cada vez mais economicamente e muitas vezes até culturalmente, e disso surgindo pólos regionais. Como discorre Barcellos *et* al,

> Movimentos de integração tendem a aumentar fluxos, primeiro e com maior intensidade, nas cidades fronteiriças, onde mais que diferenças de língua e cultura, dá-se convivência cotidiana entre sistemas políticos, monetários, de segurança, de proteção social distintos, geradores de tensões e contradições entre as realidades local e regional e o conjunto de instituições, normas e práticas dos países [...] As bordas dos países —os limites— são territórios dinâmicos que constituem unidades com trocas espacial, demográfica, socioeconômica, epidemiológica e cultural específicas (2001).

A importância dessas regiões surge na medida em que há cada vez maior necessidade da formação de blocos econômicos internacionais, protegendo os países integrantes desses blocos da economia flutuante atual, sendo as áreas de fronteira o "ponto de partida de uma integração concreta" (Silva, 2007, p.2), já que nesses pontos o viés de limite dos territórios perde seu sentido.

São essas cidades de fronteira, com seu desenvolvimento e história, que conformam o que alguns autores chamam de "cidades gêmeas", ou "cidades irmãs"[4]. De acordo com Machado (2005), "as cidades-gêmeas conformam uma faixa de fronteira com interação de grupos locais e entre países, da sub-região com outras cidades e regiões nacionais e, com

[4] Autores como Dietz (2007), Machado (2005) e Ghetti (2006) utilizam a denominação "cidades gêmeas", enquanto outros, como Silva (2007), utilizam "cidades irmãs". A diferença reside na concepção de que "gêmeos" nascem e crescem no mesmo momento e de formas similares, o que de fato não ocorre com as cidades fronteiriças. Elas podem surgir em períodos diversos, crescer de maneiras diversas, e acabar se unindo física, econômica, socialmente após um longo período de evolução, o que estaria em maior acordo com a concepção de "cidades irmãs", nascendo assim em épocas distintas, tendo cada um sua evolução particular.

os governos centrais", ou também, como cita Queiroz (2007, p.199), são "núcleos urbanos simetricamente dispostos entre limites territoriais de países".

Silva (2007, p.3) ainda menciona que ao mesmo tempo em que essa questão das cidades irmãs pode ser levada em consideração quanto aos vetores de capital, mercadorias e também tecnologia, pode também ser considerada sob o aspecto humano e de suas necessidades de relações entre o espaço, sua interação com o espaço, já que não apenas relações comerciais são realizadas nessas cidades, mas também intercâmbio de pessoas e cultura fazendo com que haja intensa complementaridade em ambos os lados da fronteira.

No caso específico da América do Sul, sua atenção quanto a essa faixa da fronteira foi modificada após o período de crise sofrido na década de 1980. Anteriormente, a visão endógena que essa região tinha sobre a questão, como discorre Silva (2007, p.3), fazia com que as faixas de fronteiras não possuíssem ações de relações com as cidades do outro lado das fronteiras, porém, após esse período de crise, com a globalização e a abertura econômica, alguns países passaram a visualizar suas fronteiras de uma forma exógena, voltada para o exterior. A participação de outros atores como organismos bilaterais, multilaterais e transnacionais também foram importantes pois intensificaram a questão de fronteira nas pautas sobre as relações internacionais, pressionando assim o desenvolvimento dessas áreas, fenômeno este que ocorre até os tempos atuais.

Como exemplo, ainda segundo Silva (2007), o Uruguai e Brasil mantêm relações na sua zona de fronteira de acordo com um contexto atual comum dessas zonas, que seria o do subdesenvolvimento. Existem interesses macroeconômicos e financeiros que fazem com que haja nessa região um processo de intercâmbio de tecnologia e capital principalmente nos grandes centros, o que facilita uma maior circulação monetária que extravasa os limites territoriais nacionais, mas que ao mesmo tempo marginaliza determinados grupos humanos, fazendo com que esses passem a ser "meros corredores a serviço dos blocos econômicos" (SILVA, 2007, p.3).

Justamente nessas áreas distintas dos grandes centros, nas regiões de fronteira entre esses dois países, é que surgem as relações entre cidades fronteiriças, sendo práticas em geral comerciais, um processo de necessidade para fortalecimento da economia local, e não como uma opção para melhoria de suas condições, pois, como explica Silva, "quem mais lucra com [as atividades comerciais] são os mesmos que as mantêm na condição de excluídos" (2007, p.4). Essa situação faz com que essa região seja vislumbrada a partir de

seu grau de marginalização, pois participa de um sistema apenas como um corredor de mercadoria e tecnologia, em que seus governantes não incluem as cidades marginalizadas e as reais necessidades de sua população nos seus programas de governo, não contemplando, assim, uma forma de mudança dessa situação (da intensificação das relações entre as cidades de fronteira) para a melhoria das condições dessas regiões.

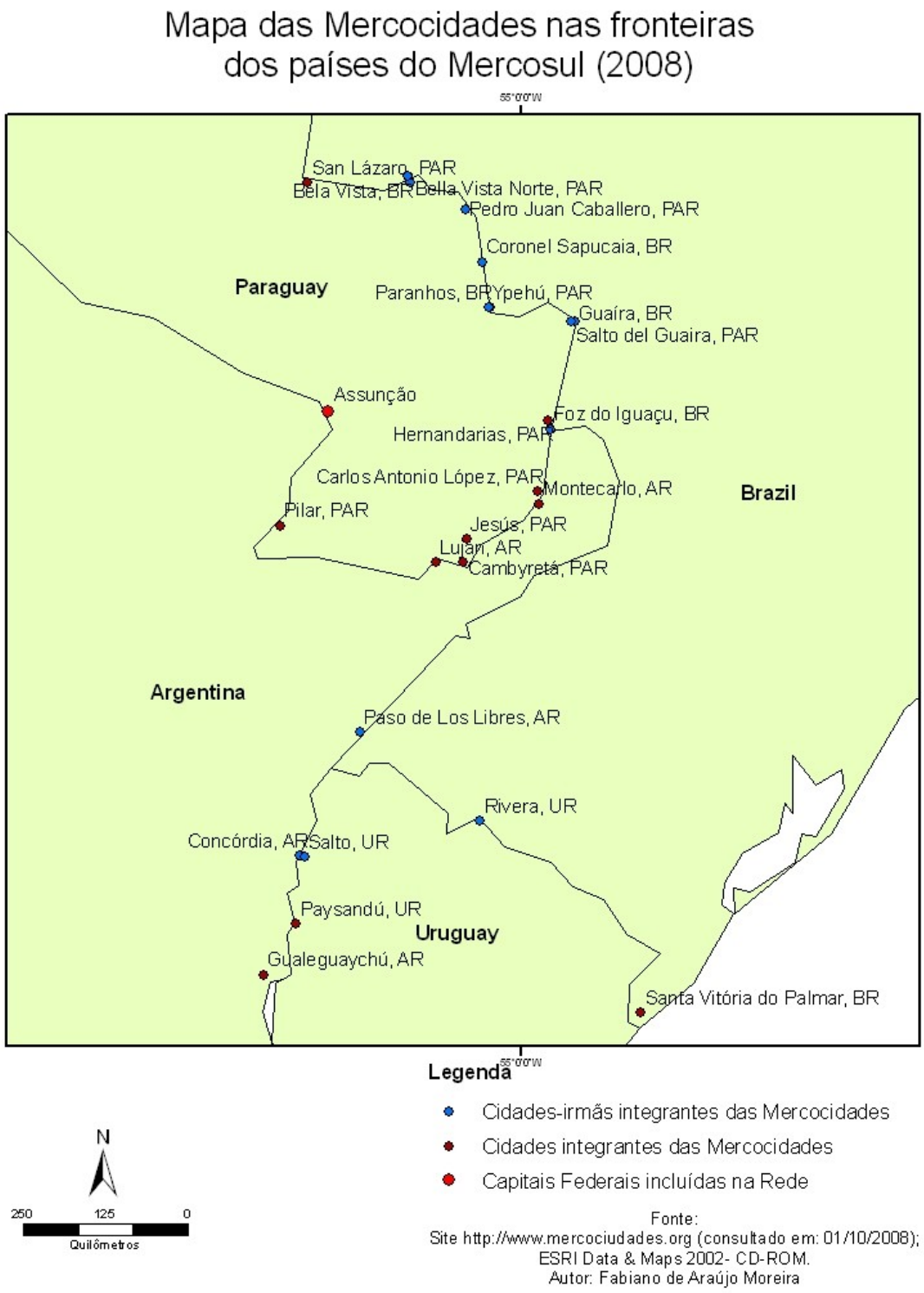
Como pode-se observar no mapa 1 abaixo, alguns dos municípios que integraram a Rede das Mercocidades nas zonas de fronteiras dos países integrantes do bloco regional do Mercosul são consideradas pelo Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF- programa este implementado no Brasil no ano de 2005) como cidades irmãs, o que apresenta a idéia de que se integrar à essa Rede é uma forma para que estas cidades possam intensificar suas relações e, inclusive, dependendo do rumo que essa Rede tomará, possam até mesmo legitimar seus acordos realizados diretamente entre municípios, sem a intervenção do Estado.

No Mercosul, as cidades irmãs localizadas entre as fronteiras dos países membros Paraguai, Uruguai, Argentina e Brasil, são caracterizadas por peculiaridades, distintos sistemas políticos e culturais, podendo inclusive apresentar situações de conflitos e tensões, mas, na maioria das vezes, há a criação de novas iniciativas inovadoras. É nesse sentido que, de acordo com a ALADI (Associação Latino-Americana de Integração, 2002), a região da fronteira entre os países membros do Mercosul apresenta os maiores índices de relações comerciais, trocas e fluxos em toda a América do Sul, delimitando uma zona de relações que extrapolam os limites territoriais de cada país.

A fronteira brasileira com os países do Mercosul abrange um território muito particular que tanto pode unir quanto afastar as populações que vivem na zona de fronteira (vide características desse território no quadro 4):

> A fronteira com a Argentina é de 1.263km dos quais 2% é seco, com o Paraguai é 1.339km dos quais 31% é seco e com o Uruguai é de 1.003km dos quais 30% é seco [...]. A fronteira brasileira com MERCOSUL totaliza 3.605km e representa cerca de um quinto da fronteira continental do País. Nos municípios fronteiriços residem 0,82% da população total brasileira, a maior parte na fronteira com o Paraguai (43%) e 55% das cidades têm até 10 mil habitantes […]. Foz do Iguaçu, no Paraná, com cerca de 300 mil habitantes é a mais populosa de toda fronteira brasileira e apenas dois municípios brasileiros fronteiriços têm mais de cem mil habitantes, ambos no Rio Grande do Sul: Bagé (cerca de 120 mil) e Uruguaiana (cerca de 130 mil). (QUEIROZ, 2007, p.182).

Mapa 1 – Mapa das cidades integrantes da Rede Mercocidades, nas fronteiras entre os países do bloco Mercosul, no ano de 2008



Já de acordo com Barcellos *et* al (2001), no Brasil existem 27 cidades irmãs, sendo que 17 destas fazem fronteira com os demais países do Mercosul.

No Brasil existe um programa exclusivo direcionado ao desenvolvimento dessas zonas de fronteiras, o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), já mencionado anteriormente, que surgiu como cumprimento da lei 6.634 de 1979, e "foi contemplado no Plano Plurianual de Investimentos (PPA 2004-2007), inclusive por exigência legal", sendo posteriormente reformulado no PPA 2008-2011, através do decreto nº. 11.653, abrangendo uma área aproximada de 2.357.850km, com um total de 588 municípios presentes em 11 estados brasileiros (GOMES, 2009, p.2). Essa abrangência se dá pelo fato de que o programa delimita uma área de fronteira brasileira para prática de suas ações que comporta uma distância de 150km em relação ao limite territorial com os demais países fronteiriços. Este espaço está vinculado às ações de "defesa do território nacional, com ocupação e utilização reguladas por Lei" (QUEIROZ, 2007, p.200).

Machado também afirma que na divisão dessa área que o Programa atua, foi realizada uma profunda caracterização do território separando-se a região em três grandes arcos de produção econômica e identidade cultural (norte, central e sul), "e índices de conectividade com modelos de relações transfronteiriças diversos - margem, zona tampão, frentes, capilar e sinapses" (2002).

O Programa surgiu, de acordo com Gadelha e Costa (2005), como forma de se combater as desigualdades presentes nessas regiões, fortalecendo suas economias, promovendo suas potencialidades e também direcionando investimentos, desenvolvendo, assim, essas áreas e intensificando sua integração com os demais países da América do Sul. Ainda segundo os autores, esse Programa considera as cidades que fazem fronteira direta com outros países aquelas que mais necessitam de aparato político, econômico e mesmo diplomático para melhoria das suas condições em que se encontram.

As características particulares dos municípios associadas às diferenças presentes nas áreas devido à proximidade com os países vizinhos fazem com que a atuação do Programa não siga apenas um único padrão, tornando-se assim um processo flexível capaz de "observar características específicas de relações entre as comunidades, fluxos e intercâmbios sociais e comerciais" (QUEIROZ, 2007, p.200).

Quadro 4 – Características dos municípios brasileiros fronteiriços com Argentina, Paraguai e Uruguai, 2005

Informações	Países de Fronteira						Total n = 69	
	Argentina n = 36		Paraguai n = 22		Uruguai n = 11			
	N	%	N	%	N	%	N	%
N. de Municípios [1]	36	52,2	22	31,9	11	15,9	69	100
Rio Grande do Sul	18	26,1	-	-	11	15,9	29	42,0
Santa Catarina	10	14,5	-	-	-	-	10	14,5
Paraná	8	11,6	11	15,9	-	-	19	27,5
Mato Grosso do Sul	-	-	11	15,9	-	-	11	15,9
População [1]								
Total residente	480.304	32,4	632.544	42,7	369.616	24,9	1.482.464	100
Rio Grande do Sul	329.264	22,2	-	-	369.616	24,9	698.880	47,1
Santa Catarina	70.787	4,8	-	-	-	-	70.787	4,8
Paraná	80.253	5,4	455.930	30,8	-	-	536.183	36,2
Mato Grosso do Sul	-	-	176.614	11,9	-	-	176.614	11,9
Total urbana	318.868	66,4	536.820	84,9	319.748	86,5	319.748	79,3
Rio Grande do Sul	250.979	76,3	-	-	319.748	86,5	570.727	81,7
Santa Catarina	29.811	42,1	-	-	-	-	29.811	42,1
Paraná	38.079	47,4	399.351	87,6	-	-	437.430	81,6
Mato Grosso do Sul	-	-	137.469	77,8	-	-	137.469	77,8
Porte populacional [1]								
0 a 10 mil habitantes	24	34,8	9	13,0	5	7,2	38	55,1
Rio Grande do Sul	13	18,8	-	-	5	7,2	18	26,1
Santa Catarina	6	8,7	-	-	-	-	6	8,7
Paraná	5	7,2	4	5,8	-	-	9	13,0
Mato Grosso do Sul	-	-	5	7,2	-	-	5	7,2
10.001 a 50 mil hab	10	14,5	11	15,9	4	5,8	25	36,2
Rio Grande do Sul	3	4,3	-	-	4	5,8	7	10,1
Santa Catarina	4	5,8	-	-	-	-	4	5,8
Paraná	3	4,3	6	8,7	-	-	9	13,0
Mato Grosso do Sul	-	-	5	7,2	-	-	5	7,2
Acima de 50.001 de mil hab	2	2,9	2	2,9	2	2,9	6	8,7
Rio Grande do Sul	2	2,9	-	-	2	2,9	4	5,8
Santa Catarina	-	-	-	-	-	-	-	-
Paraná	-	-	1	1,4	-	-	1	1,4
Mato Grosso do Sul	-	-	1	1,4	-	-	1	1,4
IDH [2]								
0,510 a 0,800	29	42,0	18	26,1	9	13,0	56	81,2
Rio Grande do Sul	16	23,2	-	-	9	13,0	25	36,2
Santa Catarina	7	10,1	-	-	-	-	7	10,1
Paraná	6	8,7	7	10,1	-	-	13	18,8
Mato Grosso do Sul	-	-	11	15,9	-	-	11	15,9
Acima de 0,800	7	10,1	4	5,8	2	2,9	13	18,8
Rio Grande do Sul	2	2,9	-	-	2	2,9	4	5,8
Santa Catarina	3	4,3	-	-	-	-	3	4,3
Paraná	2	2,9	4	5,8	-	-	6	8,7
Mato Grosso do Sul	-	-	-	-	-	-	-	-
Cidades-Gêmeas [3]	6	30	8	40	6	30	20	100
Rio Grande do Sul	4	20	-	-	6	30	10	50
Santa Catarina	1	5	-	-	-	-	1	5
Paraná	1	5	2	10	-	-	3	15
Mato Grosso do Sul	-	-	6	30	-	-	6	30

Fonte: QUEIROZ, 2007.

Quanto às cidades irmãs, o Programa se refere a essas como sendo parte de uma

posição estratégica em relação às linhas de comunicação terrestre, assim como em relação à existência de infra-estrutura de articulação, sendo que esta posição não garante à estas cidades seu pleno desenvolvimento, ou seja, embora esta posição possa determinar um certo crescimento das cidades irmãs, isso geralmente provoca um crescimento assimétrico, que pode formar apenas povoados ou cidades muito diferentes em sua composição e tamanho nos diferentes países envolvidos (GHETTI, 2006, p.8). São justamente essas assimetrias as quais possibilitam uma melhor visualização ao Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira das questões do grau de desenvolvimento econômico dos países envolvidos, de suas economias e até mesmo do povoamento existentes de diversas formas nessas áreas de fronteira.

Sendo mais pontual, o Programa indica como forma de desenvolvimento integrado das cidades irmãs nas fronteiras brasileiras alguns aspectos, de acordo com Damo (2009), que seriam a "dinamização de arranjos produtivos locais transfronteiriços (vocações produtivas, condições geográficas, climáticas e ambientais equivalentes); organização institucional da faixa de fronteira; fortalecimento do capital social transfronteiriço; contribuição para a revisão e aprimoramento do marco legal brasileiro e Sul-americano referente às questões fronteiriças".

Visualizando-se o Mapa 1, observa-se ao longo das fronteiras dos países do Mercosul 24 cidades que se integraram à Rede das Mercocidades, excluindo-se aquelas que ficam ao redor da Cidade de Assunção, Paraguai, já que estas se integraram à rede por motivos outros que não a proximidade com a fronteira internacional.

Dentre as 24 cidades, observa-se que 13 são consideradas cidades irmãs (11 nas fronteiras brasileiras são consideradas cidades irmãs de acordo com o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, e 2 cidades na fronteira entre Uruguai e Argentina), sendo elas: Bela Vista (Brasil) e Bella Vista Norte (Paraguai); Paranhos (Brasil) e Ypehú (Paraguai); Guaíra (Brasil) e Salto del Guaira (Paraguai); Concórdia (Argentina) e Salto (Uruguai); e aquelas que estão associadas à rede, são consideradas cidades irmãs, mas que suas cidades irmãs não se encontram associadas à rede até o momento: Pedro Juan Caballero (Paraguai); Coronel Sapucaia (Brasil); Foz do Iguaçu (Brasil); Paso de Los Libres (Argentina); e Rivera (Uruguai).

A inserção dessas cidades e também de outras que não são consideradas cidades irmãs mas que se associaram à Rede das Mercocidades, coloca a discussão de que os entes

subnacionais dos países integrantes do Mercosul estão procurando cada vez mais formas de legitimar seus poderes de acordos internacionais sem a intervenção dos governos centrais, tendo na paradiplomacia uma ação que, *a-priori*, é mantida como ilegal, mas que serve como uma forma de promoção socioeconômica e cultural para a melhoria das condições dessas áreas.

Nesse sentido, a Rede das Mercocidades surgiu como uma possível forma de legitimação desse poder das cidades fronteiriças, na medida em que até o presente momento está buscando essa legitimação pelo menos dentro do bloco regional do Mercosul, que inclusive já inicia um processo de legitimação através da criação do Foro Consultivo de Municípios, formado no ano de 2007, que faz com que haja a participação efetiva e legitimada da Rede das Mercocidades junto aos Estados Federados integrantes do Mercosul, sendo este o maior avanço da Rede até o presente momento.

A princípio, a tendência é que mais cidades de fronteira se integrem às Mercocidades, já que foi com a utilização dessa Rede que a participação dos entes subnacionais, no caso as cidades, aumentou seu poder decisório no Mercosul, diversificando as ações diplomáticas dos países centrais, mas ao mesmo tempo não diminuindo o poder decisório que estes poderes dos Estados Federados possuem, ou seja, não houve perda de um para que o outro pudesse atuar.

Embora existam indícios de que não apenas a Rede das Mercocidades, mas também o próprio Mercosul não esteja produzindo avanços significativos na promoção de políticas públicas que valorizem e desenvolvam determinados setores dos países membros do bloco e a associação crescente de novas cidades nessas áreas demonstram que esta iniciativa é bem vista por estes atores, e representa uma das inúmeras tentativas das cidades fronteiriças em transpor as barreiras do isolamento territorial e político nas quais se encontram.

Eixos de desenvolvimento na Rede das Mercocidades

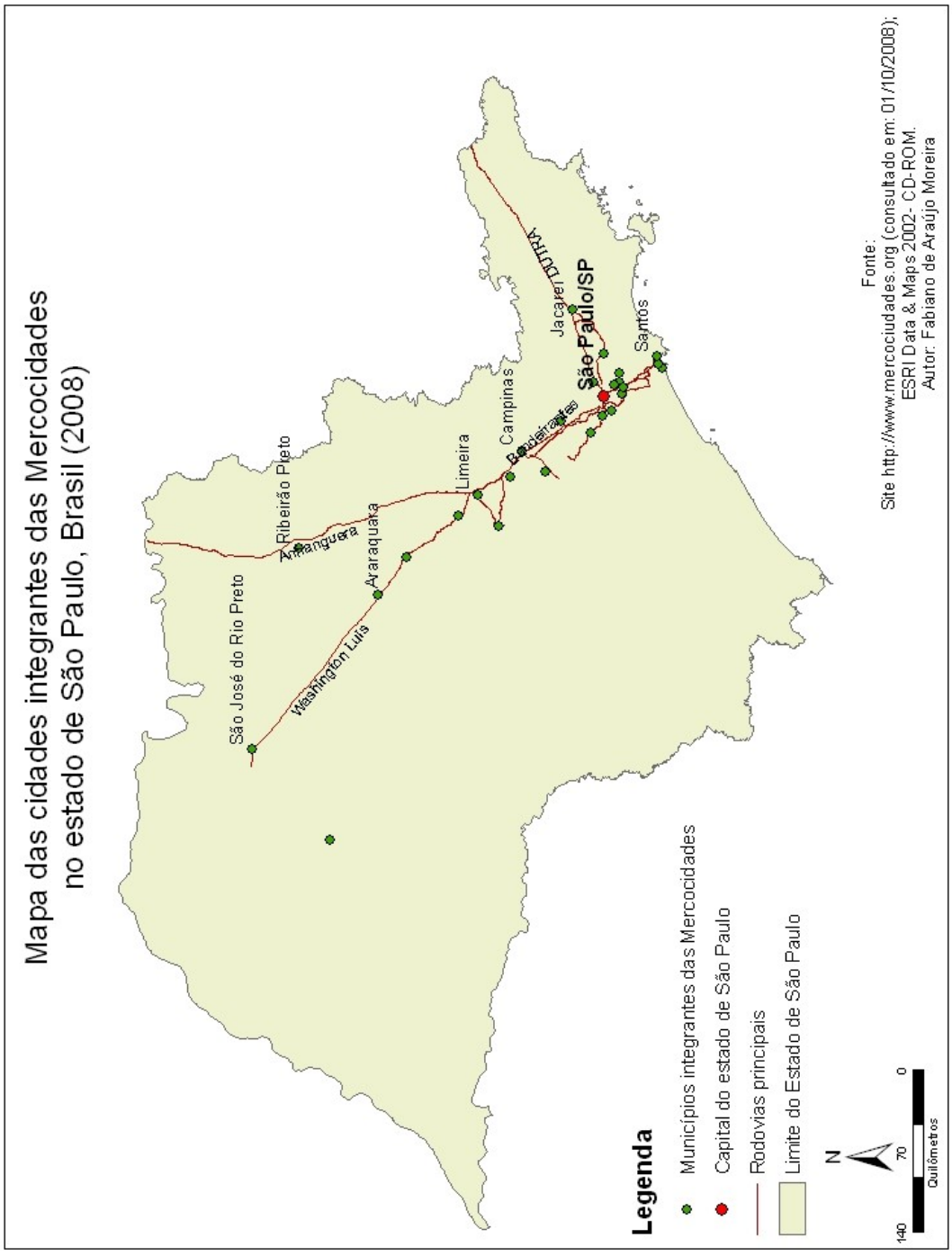
Novamente por meio da visualização cartográfica e interpretação dos dados produzidos com o decorrer dos estudos do tema, foi observada a forte presença de cidades na Rede das Mercocidades que se inseriam em um contexto de eixos de desenvolvimento, ou seja, ao mesmo tempo em que algumas cidades de fronteira se integravam à essa Rede

para se fortalecer e legitimar seus contatos com as cidades vizinhas nas zonas fronteiriças de países estrangeiros, outras se integravam à rede por motivos diversos, tais como por se localizarem em eixos de desenvolvimento, o que indica uma maior inserção em um mundo globalizado, com melhores condições econômicas que as demais em seu próprio país; e também as principais capitais estaduais de seus países, representando cidades de grande importância em cada país. Uma dessas áreas de eixos de desenvolvimento é demonstrada pela produção cartográfica realizada na monografia, mapa 2, que é o eixo de desenvolvimento do estado de São Paulo, Brasil, ao longo das principais rodovias do estado: Anhanguera, Bandeirantes, Washington Luís, Imigrantes, Dutra e Castelo Branco. Outro mapa produzido explicita as cidades que haviam se integrado à Rede das Mercocidades até o ano de 2008 em todo o Brasil (Mapa 3), o que possibilita visualizar as principais capitais e cidades integrantes da rede.

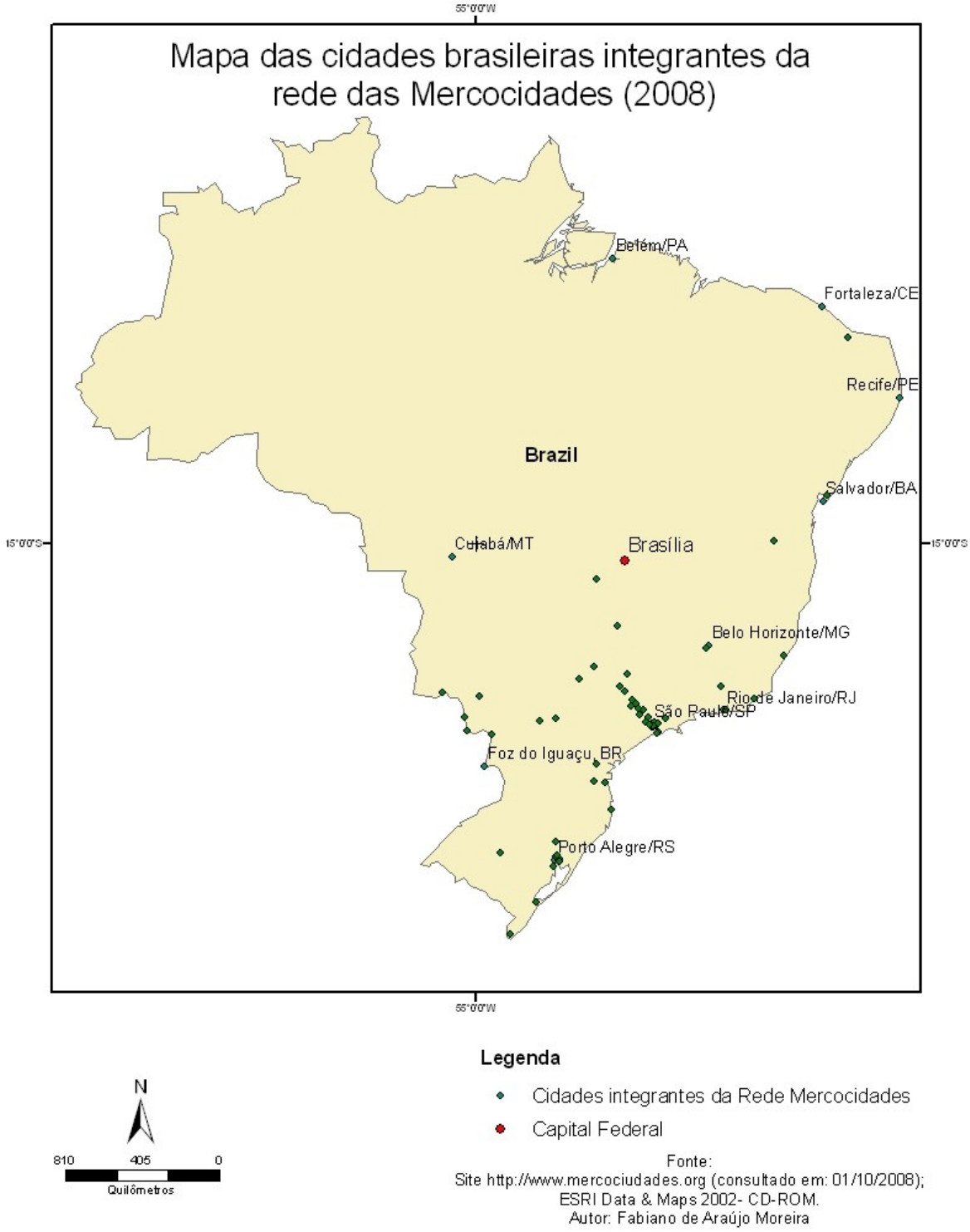
A questão econômica é um dos principais fatores que explicam o interesse de uma cidade em se integrar a uma Rede que favoreça sua relação com outros entes subnacionais de outros países de forma direta, sem intervenção do Estado pelos ministérios responsáveis. Dessa maneira, as principais cidades dos países integrantes do Bloco Regional do Mercosul e até mesmo de outros países vizinhos sul-americanos que tem interesse na formação de um bloco mais abrangente (como Chile, Bolívia, Peru), que podem ser as capitais federais, capitais estaduais ou províncias em cada país, cidades que se localizam próximas a estas (zonas metropolitanas, por exemplo), ou também em eixos de desenvolvimento (regiões de maior fluxo de desenvolvimento), apresentam grande interesse na participação da rede, sendo o que ocorre de fato, até o momento, como pode-se observar nos mapas produzidos com todas as cidades incluídas na rede das Mercocidades em 1995 (Mapa 4) e posteriormente em 2008 (Mapa 5).

Entre todos os países envolvidos (Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai, Chile, Bolívia, Venezuela e Peru), todas as suas capitais federais já fazem parte da rede de cidades. Aqueles países que já fazem parte da rede há mais tempo já possuem também outras cidades importantes para suas economias, como por exemplo capitais estaduais (são várias delas no Brasil: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Belém, Porto Alegre, entre outras; outros exemplos da Argentina são: Rosário, Mar del Plata, entre outras; e também no Uruguai, com Salto, Paysandú, entre outras). Agora, visualizando-se em uma

Mapa 2 – Mapa das cidades integrantes da Rede Mercocidades no Estado de São Paulo/BR, no ano de 2008.



Mapa 3 – Mapas das cidades brasileiras integrantes da Rede Mercocidades, no ano de 2008



escala maior, consegue-se observar também a presença de cidades integrantes da Rede em eixos de desenvolvimento, como é o caso já mencionado das cidades do estado de São Paulo, que será aprofundado a seguir para melhor compreensão desse fenômeno que faz parte da questão paradiplomática da América do Sul.

Como explica Bordo (2005), o processo de desconcentração industrial na região da Grande São Paulo no século XX provocou um fenômeno que beneficiou as regiões Sul e o interior do estado de São Paulo por meio de uma maior industrialização dessas regiões, assim como formação de uma nova infra-estrutura, com as redes ferroviárias, posteriormente rodoviárias, e uma maior circulação de capital industrial.

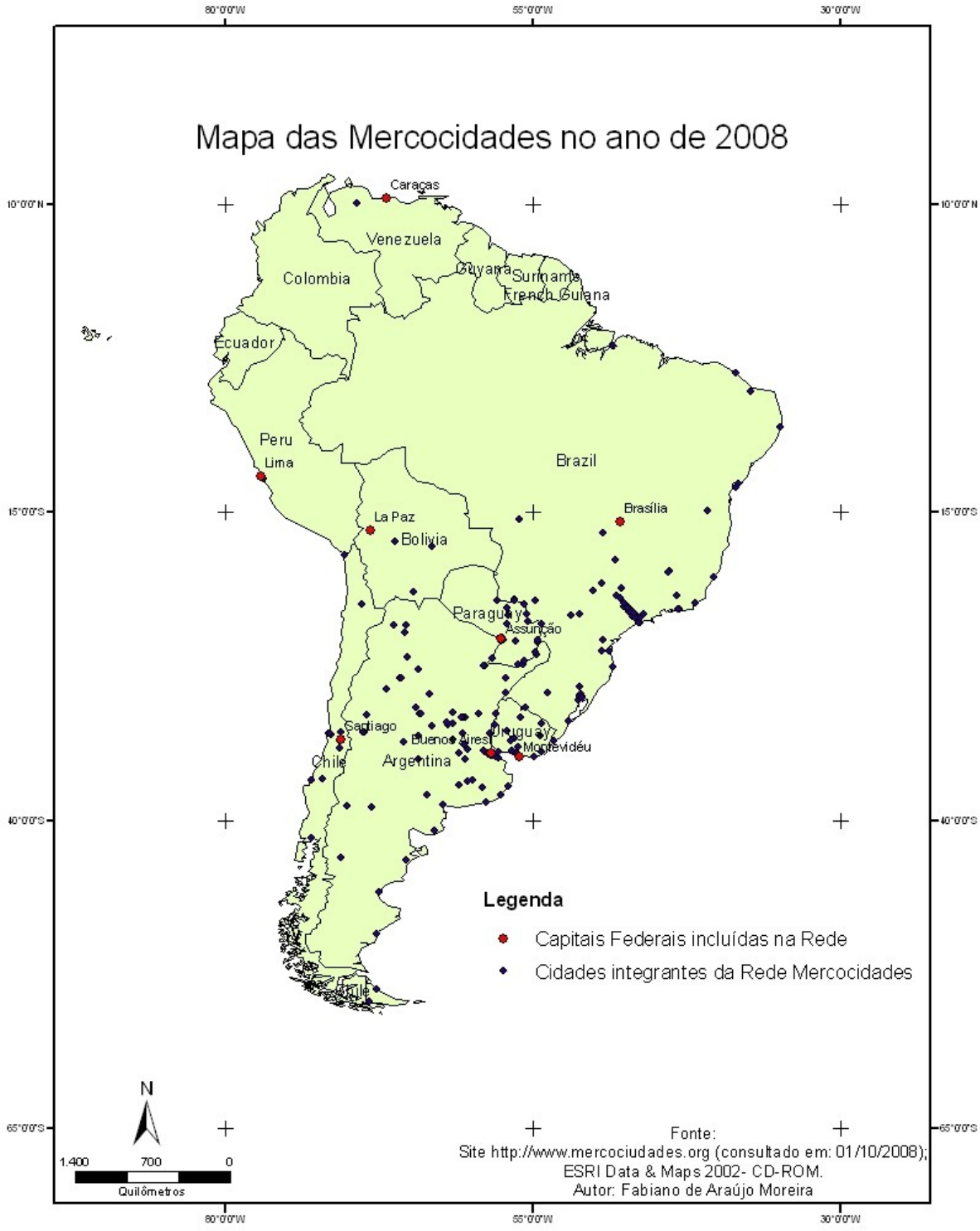
Com a desconcentração e a implantação das rodovias fortaleceu-se o fenômeno da interiorização do desenvolvimento no estado de São Paulo. Os eixos de desenvolvimento são tidos, de acordo com estudos de Hernández (1998), Sposito e Matushima (2002), como "as vias de transporte de trânsito rápido associadas à infra-estrutura logística de comunicação por *internet* e fibras ópticas, que proporcionam condições mais favoráveis para a localização industrial e a dinâmica interna das cidades em sua organização em forma de redes".

Como indica Bordo (2005), no caso do interior paulista em específico o sentido da expansão urbano-industrial da grande São Paulo seguiu um fluxo delimitado pelos principais eixos rodoviários do Estado, sendo elas as "rodovias Anhangüera e Bandeirantes (SP 330 e SP 348), Anchieta e Imigrantes (SP 150 e SP 160), Presidente Dutra (BR 116) e a rodovia Castelo Branco (SP 280)", mencionando também a importância da rodovia Washington Luís, ou seja, em direção aos principais centros do interior à época, que seriam a região de Campinas, Baixada Santista, Vale do Paraíba e região de Sorocaba.

De acordo com Caiado (2004, p.4) e Bordo (2005), o fluxo em direção à região de Campinas atualmente se estende até o centro agroindustrial de Ribeirão Preto através das rodovias Anhanguera e Bandeirantes, tendo importância significativa quanto a grande concentração populacional e suas atividades industriais e agroindustriais; as rodovias Carvalho Pinto e Dutra ligam a região de São Paulo até o Vale do Paraíba (que segue até a capital fluminense), tendo importância por ser um centro de pesquisa aeroespacial e em relação ao desenvolvimento de pesquisas em ciência e tecnologia, contando com a presença de inúmeros centros tecnológicos importantes como o Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA) e o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE); a rodovia

Mapa 4 – Mapa das cidades integrantes da Rede Mercocidades no ano de 1995

Mapa 5 – Mapa das cidades integrantes da Rede Mercocidades no ano de 2008



Washington Luís, ligando a rodovia Anhanguera, no interior paulista em direção ao município de São José do Rio Preto, incluindo cidades de significativa importância industrial e tecnológica (como a cidade de São Carlos com seus institutos de pesquisa); as rodovias Castelo Branco e Raposo Tavares que ligam a capital do estado à região de Sorocaba; e por fim as rodovias Anchieta e Imigrantes que ligam a capital à Baixada Santista.

Nos eixos de desenvolvimento são encontrados centros urbanos de diversos tamanhos, conectados por vias de fluxo de transporte com alta capacidade de locomoção que "facilitam a localização da atividade industrial" assim como estabelecem relações funcionais internas entre os atores incluídos na região, como os municípios por exemplo (HERNÁNDEZ, 1998). Estas vias de transporte de alta capacidade incluem autopistas (rodovias duplicadas), ferrovias modernas (eletrificadas), e também infovias (cabos de fibra-óptica, telefonia, rede mundial de computadores, entre outros). Nestas vias de transporte também existe uma infra-estrutura adequada que garante o fluxo da dinâmica econômica dos grandes centros que se localizam próximos a essas vias, assim como melhores localizações para atividades industriais, permitindo, assim, uma condição favorável ao desenvolvimento da região e à diminuição do tempo de deslocamento entre a produção de matéria-prima e a produção de mercadorias, assim como aumento da competitividade produtiva (BORDO, 2005).

Como explica Pontes (*apud* BORDO, 2005), na formação de um pólo de desenvolvimento, toda uma rede é formada para dar suporte a tal desenvolvimento. Neste sentido, se formam canais dinâmicos para a propagação de fluxos e preços, ligando-se dois pólos em uma área, que é denominada eixo de desenvolvimento. Porém esses eixos não se resumem a apenas estradas, mas também a toda uma estrutura conjunta entre "atividades complexas que indicam orientações determinadas e duráveis de desenvolvimento territorial e dependem principalmente da capacidade de investimento adicional", sendo assim as estradas complementares à redes de "energia, crédito e competência técnica".

Esse padrão da economia no Estado de São Paulo em fluxos com direções bem definidas dotados de infra-estrutura adequada para intensificar cada vez mais seu desenvolvimento acaba por intensificar, ou pelo menos delimitar, também as disparidades econômicas as quais a unidade federativa apresenta. Algumas regiões que não estão localizadas nas zonas de redes e fluxos intensos não participam efetivamente desses eixos

de desenvolvimento de São Paulo, sendo essas justamente as áreas que apresentam menores índices de desenvolvimento, como lembram Fernandes e Casagrande (2003), caracterizadas por maior distância do entorno metropolitano, com infra-estrutura mais precária, não possuindo vantagens locacionais para o capital e implantação de cadeia industrial que permita uma melhora das economias locais, incluindo regiões como o Vale do Ribeira, litoral Sul do estado e também o pontal do Paranapanema (razão provável de praticamente nenhuma das cidades que se integraram as Mercocidades se localizar nessas áreas periféricas).

Sendo assim, observa-se que a proximidade que determinados centros possuem em relação aos eixos de desenvolvimento são essenciais para a intensificação desse processo de desenvolvimento de novas regiões, consolidando assim uma territorialização com uma nova dinâmica econômica, com maior dinamização dos centros urbanos (principalmente aqueles de médio e grande porte), seguindo, portanto, o que Bordo (2005) denomina ser o "paradigma dos eixos de desenvolvimento".

Logo, o que se observa quanto à paradiplomacia no caso específico do estado de São Paulo é que os municípios mais desenvolvidos, e que se localizam próximos a esses eixos, possuem mais facilidade para circulação e comercialização de seus mercados, tecnologias, produtos, pessoas, entre outros, e apresentam uma tendência geral a se integrarem às Mercocidades, pois esta seria uma forma de suas relações comerciais transporem a barreira física da distância às demais cidades dos outros países, podendo assim manter relações mais estreitas e legítimas com as demais cidades integrantes da rede em outros países.

Em São Paulo a região do eixo de desenvolvimento de suas principais rodovias, conforme observado no Mapa 2, está em consonância com a inclusão de novos municípios à Rede das Mercocidades. Em todo o Estado, de acordo com Caiado (2004, p.3), aproximadamente "11% dos 645 municípios paulistas apresentam-se conurbados, segundo a PMU 99", exatamente na região do eixo Anhanguera-Bandeirantes, ligando os centros urbanos de São Paulo e Campinas, sendo esta uma das regiões que apresentam maior número de cidades que ingressaram nas Mercocidades. Só na Região Metropolitana de São Paulo, onze municípios já ingressaram à rede, incluindo a capital, sendo elas: Diadema; Guarulhos; Mauá; Santana de Parnaíba; Santo André; São Bernardo do Campo; São Caetano do Sul; Suzano; Osasco; e Taboão da Serra.

Acordos comerciais e estreitamento de relações com cidades de outros países, sem que haja interferência do Governo Central como intermediador dessas relações, são aspectos que propiciam cada vez mais a extroversão de cidades já economicamente inseridas em um contexto de maior grau de desenvolvimento nos países Sul-americanos, sendo este o fenômeno da paradiplomacia presente nessa escala maior de observação analítica, da extroversão dos entes subnacionais.

Considerações finais

A paradiplomacia de municípios da Rede das Mercocidades, questão esta que envolve instâncias de poder que desenvolveram políticas de cooperação subnacional, foi abordada pelo presente trabalho devido a suas iniciativas inovadoras em se romper o isolamento político as quais estas cidades se encontravam e também por ter se tornado um exemplo de ação paradiplomática na América do Sul, o que provocou uma série de efeitos positivos no sentido de se adensarem ou mesmo criarem-se novas redes semelhantes de entes subnacionais.

Por meio do estudo da evolução dessa rede de cidades conseguiu-se observar que atualmente os campos de poder internacional não estão mais restritos nas mãos dos Ministérios de Relações Exteriores, já que agora novos atores criam um novo fluxo de forças que intensificam de forma diversificada essas relações entre os países.

Porém, ao mesmo tempo em que esta evolução se mostra eficiente na inclusão desses novos atores no ambiente internacional, há de se pontuar que estas ações devem sempre estar em consonância com os Ministérios das Relações Exteriores e os Governos Centrais, seja pela legitimidade dessas ações, seja porque estas novas relações acabam interferindo o resultado final da política externa de um país, na medida em que intensifica a sua inserção internacional (SIQUEIRA, 2007).

Neste sentido, a criação de marcos constitucionais por meio da definição de papéis claros e específicos se torna essencial para se definir e garantir "*interesses amplos* ou *nacionais* (questões estratégico-militares de segurança e defesa, questões político-diplomáticas e questões econômicas de caráter comercial e financeiro) e *interesses restritos* ou *subnacionais* (questões econômicas e de cooperação em políticas públicas com caráter cultural, científico, ambiental e social)" (MOREIRA *et al*, 2008).

Outro aspecto importante da análise realizada foi a de que a extroversão dos municípios e outros atores subnacionais não devem ser vistos como um risco ao poder dos Governos Centrais e seus Ministérios, mas sim como um processo de formação de uma diplomacia descentralizada, que integram ações paralelas e mais democráticas na concepção da política exterior. Na medida em que se fortalecem as redes de cooperação subnacional, como as Mercocidades, aumenta também a descentralização e democratização desse poder, podendo ocorrer por meio da *subsidiariedade*, um processo do governo nacional de delegação e divisão de papéis a demais atores segundo competências que possibilitem a realização de acordos internacionais dentro da esfera normativa (ALMEIDA; SILVA, 2007).

No caso específico do Mercosul, observou-se que prossegue uma linha de ação centralizadora dos Estados Nacionais em consonância com outra linha de ação descentralizadora das paradiplomacias corporativa e de municípios, convergindo essas duas linhas de ação a fim de se obter um fortalecimento da integração regional por meio do bloco econômico e da rede Mercocidades.

Essa forma de atuação integrada entre o bloco e a rede demonstra que o objetivo das cidades ao se integrarem à rede de cidades não é de criar uma concorrência aos Governos Centrais por meio do estabelecimento de formas diferenciadas de poder político, mas, sim, um interesse de orientar suas ações políticas em acordo com os níveis superiores de governo para que se crie um ambiente de melhor padrão de integração regional.

Quanto à rede das Mercocidades em específico, sua ação paradiplomática inovadora para o continente Sul-americano provoca uma série de desdobramentos em outras vertentes de análise que são úteis para a compreensão das motivações dos entes subnacionais a participarem de ações de integração com intuito de melhora em suas condições comerciais e tecnológicas.

Um desses exemplos é o caso das cidades irmãs, cidades essas que se localizam nas zonas de fronteiras e estão ligadas direta ou indiretamente (por rios ou terra) à cidades nos países vizinhos. Sua evolução histórica já indica números acentuados de relações internacionais com essas cidades vizinhas. Porém, como há intervenção do Estado para que estas relações sejam legitimadas, a integração às redes de ação paradiplomática se mostra eficiente para a maior agilidade e eficiência nesses acordos, não diminuindo, assim, o poder do Governo Central, mas agilizando processos e acordos que, com a melhoria

consequente de suas condições comerciais, ajudam na melhoria do país como um todo.

Assim como as cidades irmãs, outro exemplo observado foi o dos eixos de desenvolvimento, que também apresentam grande interesse aos municípios de terem maior agilidade nos processos de acordos comerciais com municípios de outros países, também sendo a rede de cidades Mercocidades uma forma de se agilizar e legitimar esses acordos.

Portanto, a paradiplomacia, sendo um fenômeno de crescente importância no cenário internacional da América do Sul, surgindo com grande força com a criação da Rede das Mercocidades no bloco econômico do Mercosul, intensificando o fluxo das relações internacionais na região, se apresenta como forte elemento para a democratização dos poderes diplomáticos das nações, modificando, assim, a dinâmica das relações pré-existentes entre os países, inserindo novos atores nessa dinâmica, que leva a uma intensificação dos fluxos comerciais e sociais desse bloco regional, se mostrando como um importante tema a ser estudado para que, cada vez mais, haja melhor atuação desse novo poder subnacional incrementando assim as condições de integração de uma região que necessita de união a favor de uma atuação internacional em um contexto de globalização e crises que atingem cada vez mais fortemente os países em desenvolvimento.

Anexo

Tabela 1 – Relação das cidades integrantes da Rede Mercocidades no ano de 2008

ARGENTINA			
Avellaneda	Hurlingham	Paraná	San Jorge
Azul	Junín	Paso de los Libres	San Juan
Bahía Blanca	La Matanza	Pergamino	San Luis
Barranqueras	La Plata	Piamonte	San Miguel de Tucumán
Bovril	La Rioja	Pilar	San Salvador de Jujuy
Bragado	Lanús	Puerto San Julián	Santa Fe
Buenos Aires	Las Bandurrias	Quilmes	Santiago del Estero
Capilla del Monte	Lomas de Zamora	Rafaela	Santo Tomé
Carlos Pellegrini	Luján	Realicó	Tandil
Comodoro Rivadavia	Malvinas Argentinas	Resistencia	Tigre
Concordia	Mar del Plata	Río Cuarto	Trelew
Córdoba	María Susana	Río Grande	Ushuaia
Esperanza	Mendoza	Rosario	Vicente López
Firmat	Montecarlo	Salta	Viedma
Florencio Varela	Morón	Salto	Villa Gesell
General San Martín	Necochea	San Antonio de los Cobres	Villa María
Gualeguaychú	Neuquén	San Fernando del Valle de Catamarca	Villa Mercedes
Guaymallén	Olavarría	San Isidro	Zapala
BRASIL			
Alvorada	Florianópolis	Niteroi	Santos
Araraquara	Fortaleza	Osasco	São Bento do Sul
Barra do Ribeiro	Foz do Iguaçu	Paranhos	São Bernardo do Campo
Bela Vista	Goiânia	Penápolis	São Caetano do Sul
Belem	Gravataí	Piracicaba	São Carlos
Belo Horizonte	Guaíra	Porto Alegre	São José do Rio Preto
Brasilia	Guarulhos	Praia Grande	São Leopoldo
Camaçari	Indaiatuba	Recife	São Paulo
Campinas	Jacareí	Ribeirão Preto	São Vicente
Caxias do Sul	Joinville	Rio Claro	Sumaré
Contagem	Juiz de Fora	Rio de Janeiro	Suzano
Coronel Sapucaia	Limeira	Rio Grande	Taboão da Serra
Cuiabá	Londrina	Salvador	Uberlândia
Curitiba	Macaé	Santa María	Varzéa Paulista
Diadema	Mauá	Santana de Parnaíba	Viamão
Dourados	Maringá	Santa Vitória do Palmar	Vitória

Esteio	Mossoró	Santo André	Vitória da Conquista
PARAGUAY			
Asunción	Concepción	Jesús	Salto de Guairá
Bella Vista Norte	Coronel Florentín Oviedo	Limpio	San Lázaro
Capiatá	Fernando de la Mora	Nanawa	San Pedro de Ykuamandyjú
Cambyretá	Hernandarias	Pedro Juan Caballero	Villeta
Carlos A. López	Horqueta	Pilar	Ypehú
URUGUAY			
Canelones	Flores	Paysandú	San José
Cerro Largo	Florida	Río Negro	Salto
Colonia	Maldonado	Rivera	Tacuarembó
Durazno	Montevideo	Rocha	Treinta y Tres
VENEZUELA			
Barquisimeto	Caracas-Alcaldía Mayor	Libertador	
BOLIVIA			
Cochabamba	La Paz	Santa Cruz de la Sierra	Tarija
CHILE			
Arica	Chillán Viejo	Puerto Montt	Santiago de Chile
Calama	El Bosque	Quilpué	Valparaíso
Concepción	Los Andes	Rancagua	Viña del Mar
PERU			
Jesús María	Lima	Lurín	

Fonte: *Site* das Mercocidades.

Referências Bibliográficas

ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE INTEGRAÇÃO (ALADI). **Actualización del Documento Aladi/Sec/Di 1543 sobre los avances alcanzados en materia de integración transfronteriza en los Países miembros**. 2002. Disponível em: www.aladi.org. (Acesso em: 2008);

ALMEIDA, N. C. M.; SILVA, D. A. L. **Paradiplomacia: novas perspectivas**. Anais do VI Congresso do Fomerco. Aracaju: FOMERCO, 2007. (CD-ROM);

ARCURI, R. B. **Mercosul: O desafio da operacionabilidade: Gerando resultados para a integração**. 2007. Disponível em: http://www.cebri.org.br. (Acesso em: 11/09/2008);

BARCELLOS, C.; PEITER, P.; ROJAS, L.; MATIDA, A. **A Geografia da AIDS nas Fronteiras do Brasil.** Trabalho realizado para o "Diagnóstico Estratégico da Situação da Aids e das DST nas Fronteiras do Brasil". Convênio Ministério da

Saúde/CN DST/Aids; Population Council e USAID. Campinas, 2001. http://www.igeo.ufrj.br/fronteiras/pesquisa/fronteira/p02pub03.htm#1.%20INTRODUÇÃO (Acesso em 2008);

BORDO, A**. Os eixos de desenvolvimento e a estruturação urbano-industrial do estado de São Paulo, Brasil**. Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2005;

CAIADO, A. S. C. ; SANTOS, S. M. M. **Urbano ou rural? Um olhar sobre processos sócio-espaciais em curso no Estado de São Paulo.** XIV Encontro Nacional de Estudos populacionais, ABEP. Caxambú, 2004;

DAMO, M. R. S. **Faixa de fronteira e integração fronteiriça: Avanços e perspectivas.** Encontro Nacional com prefeitos e prefeitas. Brasília, DF, 2009;

DIETZ, C. I. ; RUCKERT, A. A. **Transformações na fronteira Brasil-Argentina: o papel desempenhado pelas pontes internacionais entre as cidades-gêmeas de Uruguaiana-Paso de Los Libres e São Borja-São Tomé**. In: VII Encontro Nacional da ANPEGE, Niterói, 2007;

FERNANDES, A.; CASAGRANDE, E. "Eficiência e eqüidade: incursões recentes em torno de um velho debate a partir das regiões do Estado de São Paulo." *In:* GONÇALVES, M.; BRANDÃO, C.; GALVÃO, A. (orgs.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional.** São Paulo: UNESP; ANPUR, 2003;

GADELHA, C. A. G.; COSTA, L. "A política nacional de Integração e o desenvolvimento das fronteiras: o programa de desenvolvimento da faixa de fronteira- PDFF." *In*: OLIVEIRA, T. C. M. (organizador). **Território sem limites. Estudos sobre fronteiras.** Campo Grande: Editora UFMSp, 2005;

GHETTI, I. B. L. **Barreiras urbanas em cidades de fronteira: análise das cidades gêmeas Ponta Porã/ BR e Pedro Juan Caballero / PY.** Anais Eletrônicos do VII Encontro Internacional da ANPHLAC, Campinas, 2006;

GOMES, M. R. **A faixa de fronteira: Estudo da sub-região de Dourados.** Universidade Federal da Grande Dourados. 2009. Disponível em: http://egal2009.easyplanners.info/area01/1241_Rezende_Gomes_Madecleide.doc. (Acesso em: Janeiro/09);

HABERMAS, J. **A constelação pós-nacional. Ensaios políticos.** São Paulo, Littera Mundi, 2001;

HERNÁNDEZ, J. **El eje Irún-Aveiro: Geografía de un eje de desarrollo.** Salamanca, 1998;

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

LAISNER, R. **As possibilidades de inserção de cidades do Mercosul em contexto de integração inter-regional via rede URB-AL**. Anais do VI Congresso do Fomerco. Aracaju: FOMERCO, 2007. (CD-ROM);

LESSA, J. V. S. **A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não-centrais**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2002;

MACHADO, L. **Sistemas de Estados e Limites Internacionais**. 2002. Disponível em: www.igeo.ufrj.br/fronteiras (Acesso em 2008);

MACHADO, L.; *et* al. "O desenvolvimento da faixa de fronteira: uma proposta conceitual-metodológica." *In*: OLIVEIRA, T. C. M. (organizador). **Território sem limites. Estudos sobre fronteiras**. Campo Grande: Editora UFMS: 2005;

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

MARIANO, K. L.; TESSARI, G. R. **As cidades nos processos de integração regional.** Anais do VI Congresso do Fomerco. Aracaju: FOMERCO, 2007. (CD-ROM);

MARTIN, A. R. **Fronteiras e Nações.** São Paulo: Contexto, 1997;

MOREIRA, F. A. ; SENHORAS, E. M. ; VITTE, C. C. S. **Geopolítica da paradiplomacia subnacional: Um estudo sobre a extroversão internacional dos municípios da rede de mercocidades.** XII Encuentro de Geógrafos de América Latina, 2009, Montevidéu. Anales del XII Encuentro de Geógrafos de América Latina, 2009;

NETO, A. M. **Redes de cidades: cooperação, estratégias de desenvolvimento, limitações constitucionais e divergências — o caso da Rede Mercocidades**. Tese (Doutorado em História). Porto Alegre: PUC do Rio Grande do Sul, 2005. Disponível através da Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser;

NEVES, G. R. "Rede Urbana da Zona de Interferência da Fronteira." *In*: **Desenvolvimento Urbano do Rio Grande do Sul**. Semanas Sociais do Rio Grande do Sul. V Semana. Porto Alegre: Editora A Nação, 1971;

PRADO, D. F. B. **Os governos locais como atores nas relações internacionais: a atuação via rede de cidades**. Anais do VI Congresso do Fomerco. Aracaju: FOMERCO, 2007. (CD-ROM);

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

QUEIROZ, L. G.. **Integração Econômica Regional e Políticas de Saúde: União Européia e Mercosul.** Tese (Doutorado em Saúde Pública). Rio de Janeiro: s.n., 2007;

ROMERO, M. del H. "Poder local y relaciones internacionales en contextos de integración regional. El caso de la red de mercociudades y la Reunión Especializada de Municípios e Intendencias (Grupo Mercado Común)." *In:* VIGEVANI, T. *et* al. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru, SP: EDUSC, 2004;

SANTOS, M. "O retorno do território." In: SANTOS, M; SOUZA, M. A. de; SILVEIRA, M. L. (orgs.) **Território, globalização e fragmentação.** São Paulo: Hucitec/Anpur, 1994;

SANTOS, M. **Economia Espacial: Críticas e Alternativas**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003;

SENHORAS, E. M.; MOREIRA, F. A.; VITTE, C. C. S. **A geografia da paradiplomacia subnacional na América do Sul**. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales.* Barcelona: Universidad de Barcelona, 2008;

SILVA, R. M. **Estratégias de luta das comunidades fronteiriças: um estudo de caso das cidades irmãs entre Brasil e Uruguai.** Jornada práticas de justiça e diversidade cultural (3ª Edição). Pelotas: UFPEL/UFRGS, 2007;

SIQUEIRA, M. T. **A Paradiplomacia como Altrernativa para o Desenvolvimento Regional**. Periódico Cenário Internacional, 28/06/2007. São Paulo: Cenário Internacional, 2007. Disponível em: www.cenariointernacional.com.br (Acesso em 10/01/2008);

SPOSITO, E; MATUSHIMA, M. K. "A dinâmica econômica no Estado de São Paulo: do paradigma de área ao paradigma de eixo de desenvolvimento." *In*: SILVA, J.; SILVEIRA, M. (org.). **Geografia econômica: temas regionais.** Presidente Prudente: FCT/UNESP/PPGG, 2002;

STUART, A. M. "Regionalismo e democracia: o surgimento da dimensão subnacional na União Européia." *In:* VIGEVANI, T. *et* al. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru, SP: EDUSC, 2004;

TORRINHA, F. **Dicionário Latino de Português**. Lisboa: Porto, 1942;

VIGEVANI, T. *et* al. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru, SP: EDUSC, 2004;

VIGEVANI, T. *et* al. **O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites.** Anais do VI Congresso do Fomerco. Aracaju: FOMERCO, 2007. (CD-ROM);

Site das Mercocidades: <http://www.mercociudades.org>. Acesso em 2008.

Bibliografia

ALMEIDA, N. C. M.; SILVA, D. A. L. **Paradiplomacia: novas perspectivas**. Anais do VI Congresso do Fomerco. Aracaju: FOMERCO, 2007. (CD-ROM);

FILHO, A. G. Y.; FRONZAGLIA, M. L. **Governos locais e integração regional**. 2006. Disponível em: http://www.mercociudades.org (Acesso em: 15/09/2008);

MARIANO, K. L. P.; MARIANO, M. P. **Mercosul: Criação, problemas e perspectivas**. 2006. Disponível em: http://www.mercociudades.org (Acesso em: 29/08/2008);

SANTOS, M. **Objetos e ações: Dinâmica espacial e dinâmica social**. Florianópolis: Revista GEOSUL, Editora da UFSC, 1992;

WANDERLEY, L. E. W.; EVANGELISTA, A. C. **Sociedade civil: Gestão Pública democrática e Mercosul: Participação do empresariado e dos trabalhadores**. 2006. Disponível em: http://www.mercociudades.org (Acesso em: 20/09/2008).