

ALINHAMENTO ESTRATÉGICO ENTRE AS CIDADES NAS RELAÇÕES NACIONAIS E INTERNACIONAIS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: A REDE MERCOCIDADES

ME. RITA DE KASSIA DE FRANÇA TEODORO*

DR. JOSÉ MARQUES CARRIÇO**

NELIO LUIZ OLIVEIRA HURTADO***

DR. EDSON RICARDO SALEME****

RESUMO

A tradição constitucional brasileira outorga apenas à União o direito de manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais, no entanto, com o crescimento da globalização e o surgimento de questões socioambientais cada vez mais complexas que ultrapassam as fronteiras territoriais das cidades e dos Estados, conclama a atuação desses entes subnacionais a atuação mais proativa no cenário internacional, revelando-se por meio do fenômeno da paradiplomacia. Nesse cenário, a criação de rede de cidades, visando a atuação concertada para o alinhamento de suas agendas para o desenvolvimento de medidas em seus territórios em igualdade e atuação para a consecução do bem comum da população regional envolvida, se traduz em ferramenta eficaz no atingimento das metas e objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030, das Nações Unidas, notadamente, ODS 11, com especial destaque para atuação da Rede Mercocidades, no âmbito do MERCOSUL. Outras redes são destacadas, e a edição da Lei Federal nº 14.341, de 18 de maio de 2022, ganhou destaque, na análise em razão da possibilidade de conjugação de vários municípios, formando uma pessoa jurídica de direito privado, para a realização de objetivos de interesse comum de caráter político-representativo, técnico, científico, educacional, cultural e sociais.

* Doutoranda em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos.-Unisantos Bolsista CAPES. Mestra em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos. Procuradora. E-mail:rita.teodoro@unisantos.br.

** Doutor e Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo. Professor da Graduação e do Programa de Pós Graduação Stricto Sensu da Universidade Católica de Santos. Unisantos. E-mail: jose.carrico@unisantos.br.

*** Mestrando em direito internacional pela Universidade Católica de Santos, bolsista CAPES, servidor público municipal. E-mail: hurtado.adv@outlook.com.

**** Doutor em Direito do Estado. Professor da Pós-Graduação Stricto Sensu da Unisantos (UNISANTOS). Email: ricasal@uol.com.br.

PALAVRAS-CHAVE

Rede de cidades. Paradiplomacia. Mercosul. Mercocidades

1. INTRODUÇÃO

As sociedades partem das cidades, estas resultam geralmente, como ensina Lefebvre (2011, p.36), de um sinecismo, “reunião de várias aldeias ou tribos estabelecidas num território”, o que permite o desenvolvimento da divisão do trabalho e da propriedade mobiliária, sem destruir a coletiva. Em outras palavras, as cidades nasceram da confederação de tribos (COULANGES, 1998, p. 90).

Nesse passo, as cidades formadas a partir dos indivíduos que nelas habitam, têm no ser humano o seu elemento fundante e, como tal, sendo ele um ser social e político, que aspira a um desejo, uma finalidade (ARISTÓTELES, 2019), indissociável, portanto, que as questões fundamentais da vida do homem e suas necessidades básicas estejam compreendidas a partir do ambiente que ele integra e, assim, havendo a conjugação de diversas cidades dividindo o espaço regional de interesse ordinário, surge a necessidade de interrelacionamento com objetivo de reunião e compartilhamento da gestão desses de interesses comuns.

Por outro lado, convém lembrar que, na estruturação de um Estado o termo cidade, surgido no Brasil em 1938, está compreendido no conceito de município, formado pelo distrito-sede (onde fica a cidade), aquele corresponde a menor unidade territorial com governo próprio, compreendendo a zona urbana e rural, podendo ser dividida em distritos. Em outras palavras, “município e cidade não são, portanto, termos sinônimos, embora muitas pessoas assim os considerem” (SOARES, 2006 p. 79); a cidade, pode se dizer assim, que é a porção urbana do município.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, marco do novo Estado de Democrático de Direito, mantendo um modelo federativo, em que os entes federados possuem autonomia administrativa, financeira e legislativa (CF, artigos 1º e 18), elevou os Municípios à categoria de ente político estatal parte da federação e lhes outorgou grande autonomia política, estabelecendo um rol de competências exclusivas e outro de competências concorrentes com os demais entes políticos: Estados-membros, Distrito Federal e a União (NASCIMENTO, 2011), especialmente previstas nos seus artigos 21, 22, 23, 24 e 30 (BRASIL, 2022a).

Sendo assim, o Município é a pessoa jurídica de direito público interno, detentora de personalidade jurídica capaz de firmar compromissos e estabelecer obrigações conforme artigos 41 e 23, do Código Civil brasileiro (BRASIL, 2022b); a partir dessa perspectiva, a abordagem que se fará no presente trabalho, tratará, do município, compreendendo nesse, as cidades.

A tradição constitucional brasileira, destarte, concede apenas à União o direito de manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais, isto é, da leitura texto constitucional, no tocante às competências dos entes federativos, denota-se que a Constituição não outorgou ao Município a prática da política externa, assunto que estaria restrito, portanto, à competência do governo federal, conforme artigos 21, inciso I; 84, incisos VII e VIII. (BRASIL, 2022a)

No entanto, a premente cooperação entre os povos e integração regional já estabelecida pelo texto da constituição de 1988 (art. 4º, inciso IV e parágrafo único) (BRASIL, 2022a),

somadas ao fenômeno da globalização, revelam a necessidade planificação dos objetivos em comum dos entes federativos, impulsionando, portanto, a ampliação do alcance da política externa com a participação de entes subnacionais nas relações internacionais (KLEIMAN, 2019).

Atualmente muitos Estados-membros e Municípios realizam ações internacionais, em assuntos de sua exclusiva competência, através de departamentos, assessorias ou mesmo secretarias de relações internacionais, seguindo uma tendência de internacionalização das relações jurídicas subnacionais. através da chamada Paradiplomacia (CASTELO BRANCO, 2008).

Diante dessa crescente participação de atores subnacionais, como os Municípios, nas relações internacionais, com objetivo geral de destacar-se esse fenômeno no âmbito do Mercosul, a pesquisa como objetivo geral, busca explorar o papel do Município, nessa pauta paradiplomática, a fim de atingir alvos pautados em sua planificação obtida em diversos níveis de governo, sobretudo, a partir de da Rede Mercocidades (MERCOCIDADES, 2022), como estudo de caso.

Com isso, como objetivos específicos, pretende-se discutir-se qual a relevância da atuação internacional dos Municípios como entes subnacionais na efetivação de demandas urbanas, especialmente, de cidades que se encontrem em um mesmo eixo regional, pra a consecução dos objetivos constantes nas agendas internacionais, notadamente, na construção de cidades sustentáveis, inclusivas e resilientes (ODS, 11, ONU). (UN, 2022).

Por meio da metodologia dialético-descritiva, estudo bibliográfico no âmbito das relações Internacionais, Paradiplomacia, Governança Global, Proteção Internacional dos Direitos Humanos, do Direito Ambiental e Urbanístico, e da legislação pertinente ao tema, pretende-se demonstrar que, o compartilhamento das agendas políticas, bem como o alinhamento de eixos estratégicos dessas cidades (de países diferentes, mas do mesmo complexo regional), é imprescindível encontrar soluções sobre os principais problemas urbanos em comum enfrentados nesses locais.

Portanto, a partir do estudo de caso da Rede Mercocidades, rede cooperativa formada por diversas cidades dos países do Mercosul, que tem por objetivo promover o intercâmbio de experiências e a cooperação entre membros em temas urbanos prioritários (MERCOCIDADES, 2022), nos próximos itens, buscar-se-á destacar que o desenvolvimento cooperativo de ferramentas para a consecução de objetivos comuns, são o arquétipo adequado para o atendimento aos ideais de uma cidade resiliente, inclusiva e sustentável.

2. A PARADIPLOMACIA MUNICIPAL E A RELEVÂNCIA DAS REDES INTERNACIONAIS DE CIDADES

A ideia principal de que apenas os Estados soberanos são capazes de estabelecer conexões e praticar atos internacionais vem se dissipando com o passar dos tempos. A diminuição de Estados unitários e o aumento de países federados, estruturados a partir de entes políticos com autonomia política, administrativa e financeira, expande o espectro de atuação desses países, considerando que, cada ente politicamente autônomo, demanda o desempenho de políticas públicas, que se projetam na esfera internacional, demandando o desenvolvimento de atividade de política externa, também, por esses entes subnacionais (BRIGAGÃO, 2005).

Na visão clássica do Direito Internacional, os atos e ações somente se ordenam nas relações entre Estados soberanos (REZEK, e-book), desse modo, por faltar o atributo essencial da soberania estatal aos entes subnacionais não estariam eles aptos a desenvolverem atividades

e firmarem compromissos no âmbito das relações internacionais (CASTELO BRANCO, 2008, p. 51).

Convém lembrar que, no Estado federal (como é o caso do Brasil e diversos países da América Latina), é o ente central que detém o poder soberano, ao passo que as unidades federadas, antes somente detentores autonomia política interna (sem soberania, portanto), não possuiriam capacidade para firmar compromissos no âmbito externo (CASTELO BRANCO, 2008, p. 51/53).

No entanto, como pode ser visto na ordem internacional, com o fortalecimento das relações internacionais, o desenvolvimento a partir de um novo cenário de globalização, que exige interdependência, integração e cooperação, afeta diretamente os Estados membros e Municípios (entidades subnacionais), proporcionando abrangência interna para facilitar a participação desses atores nas atividades de política externa (CASTELO BRANCO, 2008, P. 53/54).

Essa prática pelos entes subnacionais, tem sido uma crescente, especialmente pelos entes federativos dos países que adotam o modelo federativo de Estado (como é o caso do Brasil). É a chamada *Paradiplomacia*; ou, mais precisamente, como denominou o Itamaraty, *diplomacia federativa*, assimilando esse movimento descentralizado como derivação da diplomacia da União, podendo ser chamada, também, de *política externa federativa* (BRIGAGÃO, 2005, p. 19).

Com efeito, a crescente globalização das relações e a maior necessidade de atuação de governança dos diversos entes políticos, demonstra que os problemas a serem enfrentados nas cidades são intrínsecos àqueles enfrentados no cenário internacional, haja vista que a vida e as políticas ocorrem e são aplicadas nas cidades, demandando, destarte, a busca de soluções para os problemas comuns, que se dá por meio da prática da governança.

A governança pode, portanto, ser empregada em níveis locais, como na administração municipal ou regional. Tem importância no contexto nacional, onde o estabelecimento de mecanismos de governança é considerado fundamental para a solução de grandes problemas de um país (GOLNÇALVES; COSTA, 2011, p. 52).

Dessa forma, é a governança que legitima a atuação autônoma dos entes políticos não centrais nas relações internacionais, por meio da denominada Paradiplomacia (CRUZ, 2021, p. 24), refletindo na multiplicação de protocolos de cooperação, acordos multilaterais, atividades, conferências, encontros, fóruns de debates, missões etc., desenvolvidas entre os governos locais de países distintos, proporcionando ampla troca de experiências e iniciativas para o enfrentamento de problemas regionais (KLEIMAN, 2009).

Os atores subnacionais, como o poder local, em razão da globalização inerente à esfera ambiental, têm papel relevante e legítimo, pois apesar de não serem dotados de soberania, possuem autonomia no pacto federativo brasileiro para ação internacional, tendo poderes e deveres de atuação. A atuação paradiplomática exercida pelos governos locais, através da governança global, tem se mostrado um instrumento essencial para buscar soluções para problemas comuns, vivenciados nas diversas cidades, em termos mundiais (CRUZ, 2021, p.25)

A perspectiva da integração regional sempre foi uma das perspectivas mais importantes para o estudo da diplomacia federativa. Como a regionalização leva a uma maior mobilidade e interdependência, o processo de integração abre as portas para a primeira experiência

diplomática. As ações tomadas na política externa federativa são variadas. Os mecanismos de internacionalização mais comuns utilizados pelas unidades locais para participar do sistema internacional são: pareamento, redes de cidades, cooperação descentralizada e cooperação transfronteiriça (ASUNCIÓN, 2022, p.12).

Destaca, MANCUSO (2009, p. 122) que o desenvolvimento de um trabalho de cooperação das cidades em rede propicia o enfrentamento de problemas das estruturas organizacionais preestabelecidas, levando a não só um pensar global, mas um agir de forma global, dinâmica, flexível, fraterna e solidária, pois há uma atuação em níveis e espaços diferenciados, confrontando, os inúmeros desafios apresentados pelo capitalismo globalizado e conectado em rede.

O cenário globalizado, condicionando os atores globais a expandirem os horizontes e estratégias, gerando a interdependência de todos os entes participantes das relações internacionais, bem como a necessidade das cidades se abrirem para o mundo global, proporcionando-lhes enxergar que as dificuldades podem ser compartilhados e que uma atuação cooperativa poderiam proporcionar ganhos mútuos aos que estivessem integrados em rede.

A partir de uma visão expandida dos problemas, com a reunião das cidades em redes, pode-se de forma estruturada e estratégica, planejarem adequadamente os instrumentos para o atingimento das metas comuns, por isso, diversas cidades, desde idos da década de 1990 têm se envolvido em projetos de integração regional e transfronteiriça, com cidades de países vizinhos ao Brasil, a exemplo, a região amazônica, em que há grande atuação das cidades fronteiriças, objetivando a integração e desenvolvimento regional e, especialmente, a Rede Mercocidades, que promove o intercâmbio de experiências e cooperação em temas urbanos fundamentais (KLEIMAN, 2009, p.102/103).

Outras experiências paradiplomáticas podem ser citadas, especialmente na América do Sul, em que cidades de países integrantes do MERCOSUL se agregam em redes, com estabelecimento de parceria para atingimento de objetivos comuns, como a CRECENA – Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste da Argentina (Chaco, Corrientes, Entre Rios, Formosa, Misiones e Santa Fé); e o CODESUL – Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (MS, RS, PR e SC); Fórum Binacional de Prefeitos Lindeiros ao Lago Itaipu (Brasil e Paraguai), (KLEIMAN, 2009).

Além disso, convém citar o Programa Cidades-irmãs que se revelam convênios de cooperação que têm por objetivo assegurar a manutenção de paz entre os povos (respeito e amizade recíproca entre nações). (NASCIMENTO, 2011); REGIONS4 (antes nrg4SD): com 41 governos regionais de 21 países e em 4 continentes, é uma rede de governos subnacionais e atua nas discussões internacionais referente às mudanças climáticas, desenvolvimento sustentável e biodiversidade. (Regions4, 2022), entre outros.

Com efeito, o processo de internacionalização das cidades se desenvolve principalmente a partir da formação da rede internacional de cidades (ASUNCIÓN, 2022, p.13), proporcionando a cooperação paradiplomática de uma agenda compartilhada sobre os temas de preocupação central desses diversos atores subnacionais (KLEIMAN, 2009, p. 104).

Nesse sentido, sob a perspectiva dos países da América Latina, a reunião de cidades integrantes do MERCOSUL, objetivando o desenvolvimento econômico, social, cultural, político e estrutural desses entes subestatais é um passo, embora complexo, muito importante e foi observado nos idos da década de 1990, com a Declaração Assunção (1995) e, posteriormente, a criação da Rede Mercocidades (ASUNCIÓN, 2022, p.15), já citada aqui e objeto do presente estudo.

Essa rede de cidades (MERCOCIDADES) é uma importante ferramenta de cooperação internacional entre cidades, para tratamento do enfrentamento de questões urbanas compartilhadas pelas diversas urbes sul-americanas, que possuem metas comuns, especialmente, o atingimento dos objetivos de desenvolvimento sustentável da Organização das Nações Unidas, especialmente, o ODS 11, de cidades sustentáveis e resilientes.

Portanto, o desenvolvimento e o sucesso dessa rede de cidades do Mercosul (MERCOCIDADES), constitui exemplo efetivo de atuação paradiplomática das cidades no âmbito do Mercosul, e merece especial destaque, como faremos a seguir.

3. A REDE MERCOCIDADES: RECONHECIMENTO INSTITUCIONAL E OBJETIVOS

Em março de 1995, na cidade de Assunção, no Paraguai, durante o seminário “MERCOSUL: Oportunidades e Desafios para as Cidades”, organizado pela União de Capitais Ibero-americanas - Sub-região Cone Sul, a ideia da Rede Mercocidades passou a ser gestada, culminando na Declaração de Assunção, por meio da qual, seis cidades – Assunção, Montevidéu, Brasília, Buenos Aires, Rio de Janeiro e Santiago – manifestaram a intenção de formarem uma associação que lhes permitisse encarar os desafios decorrentes do MERCOSUL e, assim, desempenharem um papel mais pró-ativo e autônomo nesse processo de globalização regional na América do Sul (ASUNCIÓN, 2022, p.15).

O estabelecimento de um novo eixo de integração entre os estados e sub-regiões do MERCOSUL requereu um esforço concertado entre os governos nacional, estadual e municipal e, mais importante, o processo de integração envolveu esforços para transcender os fluxos comerciais inerciais na região (KLEIMAN, 2009, p.106/107).

Nesse mesmo ano foi estabelecido o Compromisso de Porto Alegre, delineando-se as características, forma e prazo para a criação da Rede; e, também, realizou-se, também na cidade de Assunção, a I Cúpula de Chefes de Poder Executivo Municipal, Intendentes, Alcaldes, Gestores Municipais e Prefeitos¹, na qual foi aprovado e assinado o Ato Fundador de Mercocidades, com a participação dos representantes das cidades de: Assunção (Paraguai), Rosário, La Plata, Córdoba, Buenos Aires (Argentina), Florianópolis, Porto Alegre, Curitiba, Rio de Janeiro, Brasília, Salvador (Brasil) e Montevidéu (Uruguai). (ASUNCIÓN, 2022, p.15).

Inicialmente a rede foi estruturada e criada para estimular a participação ativa dos governos locais no processo de integração regional, permitia apenas a participação de cidades com mais e 500 mil habitantes, somente em 2002 passou a aceitar cidades menores do Mercosul. (ASUNCIÓN, 2022, p.16). Ela tem desempenhado um papel significativo como facilitadora das atividades internacionais em algumas cidades e estados brasileiros e tem contribuído significativamente para a consolidação do Fórum Federal de Consultas Municipais, províncias e Setor MERCOSUL (MERCOVITCH; DALLARI, 2014, p.57).

A Rede Mercocidades pode ser entendida como uma associação de cidades dos países membros do Mercosul. Visa exigir que os municípios sejam mais envolvidos no processo de integração regional. O objetivo final é criar um ambiente institucional para as cidades do MERCOSUL. (PINTO, 2011, p.135), o qual só foi, efetivamente, formalizado em 2007, com o Foro Consultivo de Município, Estados Federados, Províncias e departamentos do Mercosul (FCCR) (ASUNCIÓN, 2022).

O crescente avanço da atuação dos entes subnacionais nas relações internacionais, especialmente no Mercosul, condiciona a uma abertura do diálogo e cooperação entre esses

atores e, sob essa perspectiva, no marco da Cúpula de Outro Preto (2004), por meio da Decisão 41/04, do Conselho do Mercado Comum, é criado o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (KLEIMAN, 2009, p. 105), com o objetivo de promover o diálogo e a cooperação entre as autoridades subnacionais (art. 1º), bem como responsável por propor medidas que promovam o bem-estar dos habitantes, bem como fazer recomendações (ASUNCIÓN, 2022, p.16).

O reconhecimento e funcionamento dessa nova instância no âmbito da rede apenas se deu em janeiro de 2007 (embora criada em 2004), no marco da Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul, no Rio de Janeiro (KLEIMAN, 2009, p. 105), mas, somente em 27 de setembro de 2007, que se é submetida à apreciação a minuta do Regimento Interno, que foi definitivamente aprovada pela LXIX reunião do GMC (Res. 26/07) (ASUNCIÓN, 2022, p.17).

Sem discutir os detalhes operacionais do FCCR, descreve-se o como fórum que pode demonstrar, na prática, o tema da cooperação internacional paradiplomática e seus recursos para fortalecer as agendas de integração local, estadual, nacional e regional. Dessa forma, convém destacar que o FCCR é composto por representantes eleitos e nomeados pelo Estados Partes; por um Comitê de Municípios e um Comitê de os Estados Federados, Províncias e Departamentos e tem por principais objetivos, dentre outros (ASUNCIÓN, 2022, p.17):

“ • Pronunciar-se, por meio do Grupo Mercado Comum - GMC, no âmbito de sua competência, emitindo recomendações, seja por iniciativa própria ou em consultas realizadas pelo GMC e outros órgãos do MERCOSUL;

• Avaliar os impactos políticos e sociais no nível subnacional de políticas destinados ao processo de integração; realizar pesquisas, estudos, seminários ou eventos de natureza similar sobre assuntos de sua competência;

estabelecer ou aumentar as relações entre os diferentes governos subnacionais dos Estados Partes, com vistas a propor medidas destinadas a coordenar políticas para promover o bem-estar e melhorar a qualidade de vida dos habitantes;

contribuir para uma maior participação das sociedades no processo de integração regional, promovendo uma verdadeira integração do MERCOSUL nos níveis municipal, estadual, provincial e departamental e colaborar com a construção de uma identidade cidadã regional”.

Além de seu papel institucional na estrutura formal do MERCOSUL, o FCCR também tem um relevante papel político, pois inclui prefeitos e governadores nos debates do Mercosul, impulsionando-os ao protagonismo dos entes subnacionais no cenário internacional (ASUNCIÓN, 2022).

Entre os principais objetivos da Rede Mercocidades, que estão divididos em objetivos institucionais; objetivos nos aspectos relacionais e objetivos políticos, destacam-se: a) objetivos institucionais, que visam promover sua participação nas estruturas institucionais do MERCOSUL e da América do Sul; b) relações e cooperação entre cidades, visando influenciar a agenda internacional e os organismos multilaterais e, por meio de suas instituições, fomentar coalizões entre cidades, facilitar o diálogo entre os participantes, desenvolver ações, programas e projetos de interesse urbano compartilhado para desenvolver uma agenda estratégica para a integração processo; c) e metas relacionadas às propostas de políticas municipais que envolvem a implementação de uma série de trabalhos relacionados à adoção dos compromissos mencionados hoje na Agenda das Nações Unidas (ONU) para

o Desenvolvimento Sustentável - ODS (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável) - Agenda 2030. (ASUNCIÓN, 2022, p.18).

Nesse sentido, vê-se que está insito aos objetivos da Rede a implantação de várias linhas de trabalho ligadas à adoção de compromissos decorrentes dos ODS da ONU, sendo as principais propostas da Rede, trabalhar em duas linhas principais: água (ODS 6) e cidades sustentáveis (ODS 11), especialmente este último, diante de sua natureza e do seu valor transformador do desenvolvimento das cidades (ASUNCIÓN, 2022, p.19).

Não obstante a complexidade das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU (ODS), no que toca ao ODS 11, este deve ser compreendido a partir da conjugação do fator social, econômico e ambiental (equilibrado). Em outras palavras, na compreensão de desenvolvimento sustentável das cidades, revelada nas metas do ODS 11, está inserto o direito à moradia, a educação, o lazer, a saúde, o bem-estar; a garantia de emprego e acesso a bens e serviços públicos e privados, propondo um ambiente saudável que garanta o piso vital mínimo de dignidade, a segurança alimentar, e a manutenção da biota (TEODORO; FREITAS, 2022, p.56).

Segundo a Rede Mercocidades, ela deve analisar quais objetivos podem ser assumidos, pois enquanto os ODS perseguem objetivos globais, seu alcance depende da capacidade de torná-los efetivos em nível local. Esse processo envolve a integração de 17 metas ao eixo estratégico da política local, dependendo das prioridades e características da cidade. O posicionamento dos ODS é apoiado pela Nova Agenda Urbana (NAU), que fornece uma visão sólida e uma abordagem adequada. (ASUNCIÓN, 2022, p.19).

Destarte, a necessidade de se encontrar, instrumentos, mecanismos e caminhos para se concretiza a regular adequação e ordenação do uso do solo urbano, e atingimento das metas do ODS 11, é premente; razão porque, imperioso debater-se questões urbanísticas de forma regional, para equacionamento das soluções encontradas e planificação com a integração regional, com escopo de facilitar a estruturação de modelos adequados para a concretização dos objetivos de desenvolvimento sustentável, notadamente, a meta 11, de cidades sustentáveis e resilientes; o que buscaremos demonstrar a seguir.

4. ARQUÉTIPOS COOPERATIVOS PARA CIDADES RESILIENTES

As cidades têm um papel essencial nos processos de integração regional e com o objetivo de promover sua participação na estrutura do MERCOSUL, contudo, a ideia do MERCOSUL, inicialmente, mais atrelada ao imaginário da parte sul do continente, dificultava encontrar pontos de convergência e convencer os governantes da relevância do debate. A resolução do impasse, com a criação da Rede Mercocidade (dentre outras iniciativas) é um reflexo natural da conscientização da representação regional; ao mesmo tempo, há um despertar de interesse pelo potencial colaborativo e comercial desses novos polos entre outros membros da sub-região.

O crescimento urbano, ligado ao adensamento populacional das cidades, implica a “necessidade de realização de programas e adoção de tecnologias para atender a população” (TEODORO; FREITAS, 2021, p. 53), essa questão não é exclusividade do Brasil, considerando que, segundo as Nações Unidas, até 2050 cerca de 70% da humanidade estará morando em centros urbanos, o que acarreta sobrecargas e impactos nos diversos sistemas e, sobretudo, na infraestrutura urbana que, cada vez, necessitará maior incremento em decorrência da

intensidade do crescimento urbano e da falta de uma melhor estruturação das cidades no mundo (UN, 2022).

Por outro lado, a problemática do desenvolvimento sustentável das cidades é comunicada através da função social urbana centrada no ser humano, cumprindo assim o propósito de salvaguarda da dignidade humana, que abrange todos os aspectos da vida humana, tais como: saúde, nutrição, educação, habitação (TEODORO, FREITAS, 2021, p.56).

Com feito, as cidades estão conectadas a redes, encontrando uma maneira de se localizar e se conectar em um mundo globalizado. Como mencionado anteriormente, há uma necessidade crescente de as cidades renovarem seus papéis específicos e se abrirem para o mundo, comprometidas com as relações global-local. As redes urbanas nascem da necessidade de sobreviver em uma sociedade de tráfego informacional intenso, portanto, as cidades são agrupadas na rede por vários motivos (MARX, 2014).

Sob este prisma da conectividade, traz-se conceito da seara da tecnologia da informação no que tange à arquitetura de sistemas de informação, porque a arquitetura para desenvolvimento dos computadores foi desenvolvida para que eles fossem programáveis e com isso “se expandissem os problemas capazes de serem resolvidos por meio de algoritmos em computadores” (JOIA, et. all, p.85).

Então, com enfoque na Rede Mercocidades, a partir desse conceito de arquitetura de sistemas, pode-se inferir que se é mais adequado as cidades se reunirem, com o compartilhamento das suas agendas políticas e o alinhamento de seus eixos estratégicos, para o desenvolvimento cooperativo de ferramentas e soluções dos principais problemas urbanos em comum.

O desenvolvimento de uma política de cooperação internacional federativa requer maior coordenação e articulação intergovernamental para assegurar a convergência das iniciativas dos entes federados em torno dos princípios e orientações da política externa nacional, bem com garantir a autonomia e a independência de suas agendas, em conformidade com suas próprias competências e possibilidades. (...)

Por outro lado, as capacidades nas quais os governos subnacionais adquiriram alto nível de excelência, sobretudo em questões de desenvolvimento urbano, territorial e gestão, poderiam ser direcionadas para ações de cooperação internacional. A criação de uma agenda de cooperação federativa internacional em articulação e parceria com o governo federal, poderia trazer benefícios mútuos para os três níveis de governo, reduzindo custos da cooperação, em especial aquela realizada com países de níveis de desenvolvimento dos governos subnacionais em iniciativas de cooperação entre países em desenvolvimento. (KLEIMAN, 2009, p.116)

MANCUSO (2009, p. 120/121) alerta que a crise civilizacional advinda da globalização não possui precedentes na história, diante da intensidade da urbanização e da universalização do capital. Por outra perspectiva, a construção de estratégia internacionalista baseada na ética e política, através do combate local às diversas formas discriminatórias, com enfoque na proteção de direitos humanos e desenvolvimento de cidades mais democráticas, é um modelo mais adequado uma vez que, “*a luta política nas cidades torna-se indissociável das lutas nacionais, regionais e globais*”.

Nesse contexto, a participação ativa dos cidadãos no processo de formulação das políticas locais e regionais a serem adotadas, através de canais de diálogo e intercâmbio com os demais

atores, conduzindo transformações sociais, ambientais, políticas e culturais, conduz ao maior fluxo de informações e avanços financeiros, turísticos e comerciais e, portanto, maior dinamismo político e fortalecimento das instituições democráticas (MANCUSO, 2009, p. 126/128).

A vinculação direta dos governos locais com a população, suas atividades e formas de organização, permite que as políticas gerais sejam transformadas em ações concretas no território. Ao mesmo tempo que possibilita aos cidadãos participar a partir de políticas locais na construção de políticas globais, incidindo na transformação de suas condições de vida de forma mais autônoma. (MANUCOS, 2009, p.126).

O modelo democrático e a integração regional, portanto, são o arquétipo sócio urbano mais adequado para que se veja a planificação de políticas locais, especialmente para a erradicação da pobreza e das desigualdades sociais. Contudo, a mudança dos regimes e, consequentemente, dos eixos políticos de cada governo, podem alterar a trajetória e, por conseguinte, os resultados almejados pelas redes formadas.

Destarte, há grande necessidade de se encontrar mecanismos e caminhos para que se concretize a regular adequação e ordenação do uso do solo urbano, e isso pode ser atingido de forma mais célere, adequada e integrada, quando há o compartilhamento das metas e objetivos, das estratégias e planejamento de atuação das políticas públicas entre os governos.

Nesse perspectiva, além da já destacada Rede Mercocidades, convém citar, à título de exemplo, o Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu, criado na década de 1990, composto por dezesseis cidades da região (de países diferentes), tem por finalidade promover o desenvolvimento socioeconômico urbano e rural de toda a região de forma integrada, respeitando as diferentes características de cada município, contando sempre com a parceria da Itaipu Binacional (LINDEIROS, 2022).

Dentre os projetos socioambientais desenvolvidos pelo Conselho está a proposta de oferecer água de boa qualidade e em quantidade suficiente para gerar melhor qualidade de vida para a população ribeirinha da região, bem como o convênio de pavimentação asfáltica que visa proporcionar maior segurança e conforto nas condições de deslocamento diário dos moradores locais (LINDEIROS, 2022).

Há inúmeras outras redes de cidades regional e globalmente interligadas, atuando de forma colaborativa com troca de experiências e atuação planejada para atingimento de interesses comuns, como a C40, ICLEI o CIDEU (SÃO PAULO, 2022).

Outrossim, digno de nota é o Programa Cidades Sustentáveis, desenvolvido no referido Conselho, que se traduz em uma conquista da Rede Nossa São Paulo, Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis e oferece aos líderes governamentais uma agenda abrangente de sustentabilidade urbana, um conjunto de indicadores relacionados a essa agenda e um banco de boas práticas éticas, exemplos nacionais e internacionais, assim como diretrizes para os municípios, com o objetivo de conscientizar e integrar as cidades brasileiras para o desenvolvimento econômico, social e ambientalmente sustentáveis (LINDEIROS, 2022).

Sob este prisma, convém citar a recentíssima inovação legislativa brasileira, advinda com a Lei Federal nº 14.341, de 18 de maio de 2022 (BRASIL, 2022c), que “Dispõe sobre a Associação de Representação de Municípios”, prevendo a possibilidade dos Municípios se organizarem para fins não econômicos em associação para atuação na defesa de interesses gerais, podendo se formar em pessoa jurídica de direito privado, com estrutura orgânicas próprias, com qualidade de representação dos Municípios participantes.

Da leitura do neófito diploma o legislador não busca substituir as ferramentas já existentes para a consecução de objetivos comuns regionais, porém, se vê mais uma ferramenta para a consagrar a atuação compartilhada dos entes subnacionais, facilitando a implementação de ações regionais de caráter político-representativo, técnico, científico, educacional, cultural e social, se traduzindo em “um ente público interfederativo, de natureza autárquica, integrante da administração pública indireta de todos os municípios filiados” (SENADO, 2022).

Deste modo, a continuidade e a ampliação das ações empreendidas de forma local, porém com a atuação paralela de vários municípios com um objetivo em comum, se revela uma forma mais adequada para o atingimento de metas e designios compartilhados, uma vez que a atuação concertada entre os entes subnacionais envolvidos, revelando uma ação em rede (em cadeia), possui maior chances de consecução e realização, proporcionando a possibilidade ampliar o acesso à população das cidades envolvida à melhor qualidade de vida, com o fortalecimento das estruturas e resiliência no enfrentamento de situações altamente complexas, como aquelas que envolvem o aspecto socioambiental dos envolvidos.

CONCLUSÃO

O município recebeu, do constituinte de 1988, a competência material (implementação de políticas públicas e de atividades administrativas) e, especialmente, a difícil obrigação de implementar um planejamento urbano adequado tendo em conta os princípios do equilíbrio urbano da cidade e da sustentabilidade ambiental.

O contexto atual é caracterizado pela revolução tecnológica, seu impacto nos sistemas de informação e as consequências econômicas, sociais e culturais produzido pela globalização. Todas essas mudanças estimularam o isolamento dos indivíduos, enfraqueceram a noção de coletivo e produziram um sistema de competição estimulado pela globalização. O foco dessa globalização está nos aspectos econômicos e na velocidade dos fluxos de capitais, o que leva à dependência e obediência de alguns países, empresas e indivíduos aos fluxos de capitais.

Hodiernamente, o fenômeno da internacionalização dos governos locais (subnacionais, subestatais) acompanha a globalização conduzindo a um intenso fluxo de informações e bens, bem como a atuação proativa desses atores subnacionais, nas relações internacionais, por meio da chamada Paradiplomacia, que vem crescendo diuturnamente.

Com efeito, esse processo de internacionalização das cidades necessário para a manutenção dos arquétipos já estabelecidos e a construção de outros, capazes de envolverem e ampliarem as perspectivas locais, como as redes de cidades Mercocidades, C40, ICLEI, CIDEU, Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu etc., com ações compartilhadas no cenário internacional, contribuindo para o desenvolvimento econômico, cultural, social, financeiro bem como, a estruturação de cidades sustentáveis, resilientes e conectadas, conduzindo os diversos atores ao escopo precípua de paz e solidariedade.

Por outro lado, o compartilhamento de objetivos comuns entre cidades formando uma verdadeira governança interfederativa, possui aspecto positivo para o desenvolvimento e a implementação de políticas de interesses conjuga dos entre os entes subnacionais pertencentes a uma mesma região. Esse movimento é crescente e sentido nacionalmente, trazendo-se como o exemplo da novel Lei Federal nº 14.341, de 18 de maio de 2022, traduzindo-se em verdadeira criação de ente interfederativo para a atuação e representação de município integrantes.

Portanto, o compartilhamento em rede de cidades apresentado se denota adequado e consentâneo com a atual realidade interconectada das cidades, uma vez que há uma visão

expandida dos problemas de forma arquitetada e estratégica, de modo que se possam estruturar adequadamente os instrumentos para a planificação e atingimento das metas de desenvolvimento sustentável, notadamente, a meta 11, de cidades sustentáveis e resilientes.

REFERÊNCIAS

- ASUNCIÓN. Mercociudades: una red estratégica para Asunción y otros municipios del Paraguay. Noviembre, 2019. Asunción: Instituto Social del MERCOSUR. Disponível em: <http://www.ismercosur.org/es/publicaciones/estudios/mercociudades/>. Acesso em: 19 abr. 2022.
- ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. São Paulo: LêBooks [e-book], 2019. Disponível em: https://www.google.com.br/books/edition/_/CfidDwAAQBAJ?hl=pt-BR&gbpv=0. Acesso em 13 abr. 2022.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 10 abr. 2022a.
- BRASIL. Código Civil. Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em 13 abr. 2022b.
- BRASIL. LEI Nº 14.341, de 18 de maio de 2022. Dispõe sobre a Associação de Representação de Municípios; e altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=19/05/2022&jornal=515&pagina=1&totalArquivos=151>. Acesso em 26 de mai. De 2022.
- BRIGAGÃO, C. *Relações internacionais federativas no Brasil*. Rio de Janeiro: Gramma, 2005.
- CASTELO BRANCO, Á. C. *Paradiplomacia & entes não-centrais no cenário internacional*. Curitiba: Juruá, 2008.
- COULANGES, F. (trad. AGUIAR, F. de.) *A cidade antiga*. São Paulo: Martins Fontes, 1998. Disponível em: https://www.academia.edu/10177821/COULANGES_Fustel_de_A_Cidade_Antiga. Acesso em 10 abr. 2022.
- CRUZ, K. A. V. A. da. *Poder Local e o Exercício da Governança para o Atendimento da Sustentabilidade Ambiental no Meio Urbano*. 2021. Tese (doutorado) - Universidade Católica de Santos, Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito Ambiental Internacional, 2021.
- GONÇALVES, A. ; COSTA, J.A.F. *Governança Global e Regimes Internacionais*. São Paulo: Almedina, 2011.
- JOIA, L.A. et. All. (org.) *Gestão Estratégica da Tecnologia da Informação*. Rio de Janeiro: FGV, 2012.
- KLEIMAN, A. *A Cooperação internacional federativa como política de Estado*. In RODRIGUES, Gilberto M. A.; XAVIER, Marcos; ROMÃO, Wagner de Melo; RODRIGUES, Thiago. *Cidades em relações internacionais*. São Paulo: Desatino, 2009. p. 99-117.
- LEFEBVRE, H. *O Direito à Cidade*. (Trad. FRIAS, R.E.). 5.ed (3ª reimp.). São Paulo: Centauro, 2011.
- LINDEIROS. *Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros do Lagos do Itaipu*. Disponível em: <https://www.lindeiros.org.br/>. Acesso em 18 mai. 2022.
- MANCUSO, E. *O futuro das redes de cidades*. In RODRIGUES, Gilberto M. A.; XAVIER, Marcos; ROMÃO, Wagner de Melo; RODRIGUES, Thiago. *Cidades em relações internacionais*. São Paulo: Desatino, 2009. p.118- 133.
- MARCOVITCH, J.; DALLARI, P.B.A (org.) *Relações Internacionais de âmbito subnacional: a experiência de Estados e Municípios no Brasil*. São Paulo: IRI-SP, 2014. Disponível em: https://blog-fonari.files.wordpress.com/2016/02/e-livro_relacoes-internacionais-ambito-subnacional-marcovitch-dallari.pdf. Acesso em 19 abr. 2022.
- MARX, V. *As Cidades Atores Políticos nas Relações Internacionais*. Julho,2011. (artigo). Disponível em: encurtador.com.br/bvC36. Acesso em: 19 abr. 2022.

- MERCOCIDADES. Site. Disponível em: <https://mercociudades.org/pt-br/>. Acesso em 10 abr. 2022.
- MEIRELLES, H.L. (CORRALO, G.da.S. atual.) Direito municipal brasileiro. 19.ed. São Paulo : Malheiros, 2021.
- NASCIMENTO, M J L. Relações Internacionais Federativas: O Papel dos Municípios Brasileiros. Revista da Procuradoria Geral do Município de Santos. V.,p.. 2011.
- OLIVEIRA, C. de. Dicionário cartográfico. 4. ed. Rio Janeiro: IBGE, 1993. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv66318.pdf>. Acesso em 10 abr. 2022.
- PINTO, F.R.D. Rede Mercocidades na Cooperação Descentralizada: limites e potencialidades. 2011. Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Ciências Sociais na área de Relações Internacionais, 2011
- REGIONS4. site. Disponível em: <https://www.regions4.org/about-us/regions4/> . Acesso em: 10 abr. 2022.
- REZEK, F. Direito Internacional Público: curso elementar. 15. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2014 [e-book].
- SÃO PAULO. Acordos de Cooperação Multilateral. Site. Disponível em: encurtador.com.br/muvyL . Acesso em: 10 abr. 2022.
- SÃO PAULO. Redes de Cidades: Atuação de São Paulo nas diversas Redes Globais de Cidades. Disponível em: encurtador.com.br/byV29. Acesso em 18 mai. 2022.
- SENADO. Regras para funcionamento das associações de municípios sancionadas com vetos. Notícia Agência Senado. 19/05/2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/05/19/funcionamento-das-associacoes-de-municipios-e-sancionado-com-vetos>. Acesso em: 26 mai. 2022.
- SOARES, B. R. Cidade e município: observações sobre o poder local. in: SILVA, J.B; LIMA, L.C.; ELIAS, D. (org.) Panorama da geografia brasileira. São Paulo: Annablume, 2006. Disponível em: encurtador.com.br/sBQ28 . Acesso em: 10 abr. 2022.
- TEODORO, R.K.F.; FREITAS, G.P.de. A Vida na Cidade Viva pelo Homem: as questões de moradia adequada e sua efetivação por meio da mediação coletiva. In: FREITAS, G.P.de. et. All.(org.) Métodos Consensuais de Solução de Conflitos: aspectos da mediação importantes para modular as tensões humanas atuais. Santos(SP):Leopoldianum. 2020 (e-book). Disponível em: <https://www.unisantos.br/wp-content/uploads/2020/09/MEDIACAO-2020-versao-eletronica.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2022.
- TEODORO, R.K.F. Regularização Fundiária Urbana e Mediação: aspectos da Lei nº 13.465/2017. Rio de Janeiro: Francisca Júlia, 2021.
- UN. United Nations. Sustainable Development Goals. Goal 11: make cities inclusive, safe, resilient and sustainable. Disponível em: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/cities/>. Acesso em: 13 abr. 2022.

ABSTRACT

The Brazilian constitutional tradition only grants the Union the right to maintain relations with foreign states and participate in international organizations, however, with the growth of globalization and the emergence of increasingly complex socio-environmental issues that go beyond the territorial borders of cities and states. , calls for the performance of these sub-national entities to be more proactive in the international scenario, revealing itself through the phenomenon of paradiplomacy. In this scenario, the creation of a network of cities, aiming at concerted action to align their agendas for the development of measures in their territories in equality and action to achieve the common good of the regional population involved, translates into an effective tool in achieving of the goals and objectives of sustainable development of the 2030 Agenda, of the United Nations, notably, SDG 11, with special emphasis on the performance of the Mercociudades Network, within the scope of MERCOC-

SUR. Other networks are highlighted, and the edition of Federal Law n° 14.341, of May 18, 2022, gained prominence, in the analysis due to the possibility of combining several municipalities, forming a legal entity governed by private law, to achieve the objectives of common interest of a political-representative, technical, scientific, educational, cultural and social nature. Other networks are highlighted, and the edition of Lei Federal n° 14.341, of May 18, 2022, gained prominence, in the analysis due to the possibility of combining several municipalities, forming a legal entity governed by private law, to achieve the objectives of common interest of a political-representative, technical, scientific, educational, cultural and social nature.

KEYWORDS

Cities network. Paradiplomacy. Mercosur. Mercociudades.

NOTAS

¹ O chefe do Poder Executivo Municipal, no Brasil, é denominado de Prefeito. Já na Argentina, chama-se intendente, que pode administrar uma única província ou administra apenas a planta urbana das cidades e alcaide, é um funcionário ou cargo público para administração local. No Paraguai, os intendentes são as autoridades máximas no âmbito municipal. Ao passo que, no Uruguai, os intendentes exercem o poder executivo dos governos departamentais, que pode ter vários governos locais, um por cidade ou por sua área de influência. (PINTO, 2011, p. 135)