

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 9 | edição nº 3 | 2020

*Cooperação internacional
descentralizada, atores subnacionais e
regimes internacionais: o caso sobre a
rede Mercocidades (1995-2019)*

Thiago Felix Mattioli; Rodrigo Fernando
Gallo

 Igepri
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 unesp
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA, ATORES SUBNACIONAIS E REGIMES INTERNACIONAIS: o caso sobre a rede Mercocidades (1995-2019)

Thiago Felix Mattioli¹; Rodrigo Fernando Gallo²

Resumo: O objetivo deste artigo é analisar a cooperação internacional descentralizada como um mecanismo de construção de relações colaborativas entre os atores subnacionais. Nesse tipo de cooperação, é importante ressaltar, há a quebra da verticalização - na qual a ordem hierárquica separaria doador e donatário em posições diferentes - colocando as unidades que dela fazem parte como atores principais. A hipótese posta é a de que tal cooperação compreende, a partir do estabelecimento de valores, normas e métodos de tomada de decisão criados em sua prática, um regime internacional. Do ponto de vista metodológico, o artigo trabalha especificamente com as trocas de experiências e desenvolvimento de políticas públicas para problemas coletivos da Mercocidades, rede internacional de cidades do Mercosul, e em particular sobre suas Unidades Temáticas, com aportes específicos da Unidade Temática de Segurança Cidadã, a partir da análise de documentos da instituição e a aplicação dos conceitos de regimes internacionais. Conclui-se que ao avaliar o desenvolvimento das relações dentro da Rede, verifica-se o estabelecimento de princípios norteadores, advindos da própria cooperação internacional descentralizada, e o estabelecimento de normas, regras e instrumentos de tomada de decisão construídos coletivamente, através da socialização e com base nos interesses e valores de cada participante das Unidades Temáticas, sendo possível classificar esta forma de cooperação, via redes internacionais de cidade, como uma espécie de regime internacional.

Palavras-chaves: Cooperação Internacional Descentralizada; Regimes Internacionais; Rede Mercocidades.

DECENTRALIZED INTERNATIONAL COOPERATION, SUBNATIONAL ACTORS AND INTERNATIONAL REGIMES: the case of the Mercocities network (1995-2019)

Abstract: This article aims to analyze decentralized international cooperation as a mechanism for building collaborative relationships between subnational actors. In this type of cooperation there is a break in verticalization, whereby the hierarchical order would separate donor and donee in different positions, placing its units as main actors of the process. The hypothesis is that such cooperation, based on the establishment of values, norms and decision-making methods created in it practice, comprises an international regime.

¹ Professor de Relações Internacionais da FMU. Doutor e Mestre em Ciências Humanas e Sociais pela UFABC, Especialista em Filosofia Contemporânea e História pela Universidade Metodista de São Paulo. Email: thiagofelixmattioli@gmail.com

² Professor de Relações Internacionais da Universidade São Judas Tadeu, de Administração do Instituto Mauá de Tecnologia (IMT) e professor visitante do curso de pós-graduação em Política e Relações Internacionais da FESPSP. Especialista em Gestão Pública pela UNIFESP, mestre em Ciências Humanas e Sociais pela UFABC e em História Social pela USP. É doutorando na UFABC. Email: rodrigo.gallo@hotmail.com

From a methodological point of view, the article works specifically analyzing the experience exchange and public policy development for collective problems on Mercocities, an international network of Mercosur cities, in particular its Thematic Units, specifically its Citizen Security Thematic Unit, based on institutional document analysis and applying the concept of international regimes to this case. It is concluded that when assessing the development of relationships within the Network, there is an establishment of guiding principles, arising from the decentralized international cooperation, and the establishment of norms, rules and decision-making instruments collectively constructed, through socialization and based on the interests and values of each participant in the Thematic Units, it is possible to classify this form of cooperation, via international city networks, as a kind of international regime.

Key-words: Decentralized International Cooperation; International Regimes; Mercocities Network.

I. Introdução

O desenvolvimento das Relações Internacionais enquanto área do conhecimento levou, sobretudo nas últimas décadas, à reflexão sobre o papel dos atores subnacionais para o sistema internacional, bem como a construção das redes de relacionamento entre eles. Esse debate conduz à análise dos conceitos de cooperação internacional tradicional - cujo pilar básico é a verticalidade - e de cooperação internacional descentralizada – uma forma de relacionamento entre unidades subnacionais, baseada na busca de objetivos comuns e não hierárquica – que permite o desenvolvimento de relações mais colaborativas entre seus membros e a consolidação de normas, regras e padrões de comportamento válidos para a tomada de decisão, configurando uma lógica de regime internacional.

Dentro desta perspectiva, a rede Mercocidades, criada em 1995 como uma forma das cidades do Mercosul participassem do processo de integração regional e que pode ser considerado como um exemplo de cooperação internacional descentralizada, oferece uma leitura para esse campo de pesquisa, uma vez que pode-se considerá-la como uma espécie de regime internacional: as cidades integrantes constroem entre si densas redes de relacionamento com intercâmbio de experiências e construção conjunta de políticas públicas, a partir do compartilhamento de valores e princípios, de experiências colaborativas edificadas pela institucionalização dessas relações.

Desse modo, a proposta deste artigo é verificar a hipótese de como a cooperação internacional descentralizada pode ser compreendida como um regime internacional. Compreende-se que isso é possível, uma vez que se pode entender que as relações construídas por atores subnacionais, se analisadas a partir das normas, dos princípios, das regras e dos métodos de tomadas de decisão, contribuem para a consolidação das experiências internas à rede, levando a cooperação internacional descentralizada a configurar-se como um regime internacional. Dessa forma, o artigo se apresenta como um estudo exploratório que, a partir da revisão bibliográfica sobre os conceitos e temas e a análise documental, pretende aplicar o conceito ao caso específico indicado.

O artigo foi dividido em três partes. Na primeira, realiza-se uma revisão bibliográfica acerca do conceito de regimes internacionais, remontando ao histórico do desenvolvimento das teorias a respeito desses temas. Em seguida, discute-se a abordagem cognitivista dos regimes internacionais, que permite compreender que os interesses dos atores subnacionais e as identidades são construídos a partir das relações sociais, e que os padrões e as crenças moldam as decisões políticas. Por fim, debruça-se especificamente sobre o caso da rede Mercocidades, em particular tendo suas Unidades Temáticas como exemplo de análise, e aportes específicos de sua Unidade Temática de Segurança Cidadã, para compreendê-la dentro da lógica dos regimes internacionais lastreados pelas práticas de cooperação internacional descentralizada.

II. DEFINIÇÕES ELEMENTARES SOBRE REGIMES INTERNACIONAIS: CONCEITOS E ABORDAGENS

As discussões sobre Regimes Internacionais, dentro da área das Relações Internacionais, se relacionam com um contexto de diversificação das interações internacionais e de seus atores, no qual se tornou necessário buscar explicações para as relações, instituições e redes desenvolvidas pelos Estados (HERZ, 1997; BARROS-PLATIAU; VARELLA; SCHLECHER, 2004).

Porém, tais estudos se iniciam a partir da primeira definição deste conceito desenvolvida por Ruggie (1975), em um artigo no qual debatia questões entre ciência e política em três níveis distintos: cognitivo; regimes internacionais; e organizações internacionais. Nesse artigo, o autor diferencia o nível cognitivo, que está relacionado às comunidades epistêmicas, do nível das organizações internacionais, que compreendem um nível no qual os atores e principais características da política mundial estão dispostos e, somado a tais, identifica sua compreensão do que significam os regimes. Desta forma, os regimes internacionais se referem, de forma

sintética, às “expectativas mútuas, regras, regulações, planos, energias organizacionais e comprometimentos financeiros que foram aceitos por um grupo de Estados” (RUGGIE, 1975: p. 570).

Porém, a partir destas primeiras discussões e da definição do primeiro significado de regimes internacionais, outros autores também se interessaram e trabalharam com o tema. Young (1980), por exemplo, oferece outra definição de regimes internacionais, em um texto no qual tem como objetivo discutir os problemas da formação deste conceito. Assim, o autor expõe que o termo representa “instituições sociais que governam as ações daqueles interessados em atividades especificáveis (ou um conjunto de atividades significativas) [...] reconhecidas como padrões de práticas nas quais expectativas convergem” (YOUNG, 1980: p. 332).

Por outro lado, Keohane (1989) desenvolve uma relevante discussão sobre regimes, a partir de uma lógica contratualista ou liberal-institucionalista, na qual instituições internacionais e cooperação são partes essenciais dos regimes internacionais, que permitem acordos de interesse mútuo mesmo em um ambiente internacional de discórdia e, nesse sentido, compreendido como uma abordagem funcionalista.

Entretanto, o conceito de regimes também é apresentado em outro texto, *Power and Interdependence*, de 1977. Nesta obra regimes são definidos como um “conjunto de arranjos de governança” (KEOHANE; NYE, 2012: p. 16) no qual a interdependência entre os atores os levam a serem afetados por “redes de regras, normas e procedimentos que regulam o comportamento e controlam seus efeitos” (KEOHANE; NYE, 2012: p. 16).

Por outro lado, autores realistas, como por exemplo Grieco (1988, 1993) e Mearsheimer (1995), apresentam uma formulação sobre regimes que se mantém por meio da lógica da estabilidade hegemônica e interesses de poder.

Tais discussões apresentam a relevância de um conceito que ainda estava em formação e que, no caso do texto de Young (1980), ainda se pretendia buscar uma definição – mesmo que operacional – cabível para os estudos da área.

Essa tarefa foi ampliada pelos autores que trabalham com o tema de regimes internacionais. A partir desses trabalhos que se desenvolveu o que se compreende, até o momento, como uma das principais e mais utilizadas definições de regimes internacionais: a definição apresentada por Stephen Krasner, em 1982, como parte de uma edição da revista *International Organization* sobre o tema³. Segundo ele, os regimes internacionais podem ser definidos como “princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de

³ *International Organization*, v. 36, n. 2, Primavera de 1982.

tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores” (KRASNER, 2012: p. 94). Nesse sentido, percebe-se claramente que há grande similaridade dos conceitos já apresentados, nos quais questões como regras, normas, expectativas estão sempre presentes. E, exatamente por isso, é necessário entender o que o autor apresenta como significado para os diferentes elementos essenciais presentes em sua definição:

[...] princípios são crenças em fatos, causas e questões morais. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. As regras são prescrições ou proibições específicas para a ação. Os procedimentos para tomada de decisões são práticas predominantes para fazer e executar a decisão coletiva (KRASNER, 2012: p. 94).

Com isso, identifica-se uma primeira diferenciação entre os elementos. Porém, é necessário reafirmar e aprofundar a categorização de tais elementos, para que não haja confusões em sua compreensão e aplicação. Krasner (2012) aponta que os princípios e as normas são os elementos definidores de um regime, enquanto regras e procedimentos de tomada de decisão podem ser múltiplos dentro de um determinado regime, isto é, um regime não se altera apenas pela mudança de regras e procedimentos, mas apenas quando seus princípios e normas sofrem tais alterações.

Portanto, torna-se claro que os princípios se referem àquilo que os atores de um determinado regime internacional acreditam e ambicionam, as normas oferecem padrões aceitáveis de comportamento e conduta, dentro da lógica subjacente aos princípios, enquanto as regras oferecem medidas de como realizar atividades, de forma coerente com os princípios e normas, e os procedimentos de tomada de decisão codificam a forma pela qual a decisão ou ação coletiva efetivamente se dará.

Somado a isto, é relevante mencionar que regimes internacionais não podem ter como base interesses de curto prazo, eles possuem como característica a visão de reciprocidade, ou seja, a expectativa de que todos os atores se sacrificam em favor de um benefício mútuo de longo prazo e geral (KRASNER, 2012).

Entretanto, a definição acima – mesmo sendo considerada pelo campo como uma definição consensual – experimentou críticas de diferentes autores, oriundos de diferentes vertentes. A principal crítica foi realizada por Strange (1983), que apontou como o conceito de regimes internacionais não possuíam precisão, significando diferentes coisas para aqueles que com o conceito trabalhavam, tais críticas foram secundadas por outros autores, mesmo aqueles que estudavam o tema e aplicavam os conceitos, como Kratochwil e Ruggie (1986) e Young (1989).

Nesse sentido, os pontos assinalados por tais autores giram em torno da questão da precisão dos significados dos elementos apresentados (princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão), como tais elementos se relacionam e diferenciam, quando se pode verificar a existência efetiva de expectativas convergentes, regras e, no geral, se é necessário este tipo de complexidade para esta área de estudos (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 2004).

Além das questões acima mencionadas sobre o conceito e seu significado, também existem questões relacionadas às abordagens distintas existentes dentro dos estudos dos regimes internacionais. Tais abordagens possuem pressupostos específicos e uma mirada característica para o conceito, sua aplicação e os resultados provenientes dos regimes.

Assim, identificam-se de forma clara ao menos três abordagens para o tema de regimes internacionais: a) teorias baseadas no poder, ligado aos pensadores da vertente realista; b) teorias baseadas em interesses, localizadas nos pensadores da vertente neoliberal e c) teorias baseadas em conhecimento, ligadas aos autores cognitivistas (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 2004).

A principal diferença entre tais abordagens está relacionada à sua visão sobre o institucionalismo, compreendido enquanto a relevância e importância das instituições internacionais. Nesse sentido, dois conceitos apresentam-se como essenciais para a compreensão do conceito e sua aplicação: efetividade e robustez (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 2004).

Assim, a efetividade de um regime é verificada por meio do que pode ser descrito como sua "força", ou seja, o efetivo respeito às normas e regras pelos atores e, somado a isso, sua efetividade também depende da capacidade em alcançar objetivos ou cumprir certos propósitos (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 2004).

Dessa forma, um regime pode ser considerado efetivo quando seus membros respeitam as regras e normas ali existentes e conseguem alcançar seus objetivos e propósitos dentro do tema específico ao qual o regime está relacionado. A robustez do regime, por outro lado, compreende a noção de sua capacidade de se manter ao longo do tempo, apesar de eventuais alterações internas/externas, seja em questão das relações de força entre os membros, alterações nas percepções de interesses ou mudanças em seu conteúdo normativo (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 2004).

Entretanto, ressalta-se que a efetividade e a robustez do regime não são, necessariamente, correlacionadas uma vez que um sistema pode ser efetivo, mas não ser

robusto; ou ser robusto, mas ter pouca efetividade (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 2004).

De forma a apresentar as principais visões de cada abordagem sobre questões essenciais do regime, abaixo se apresenta uma tabela contendo essas variáveis:

Quadro 1. Abordagens Teóricas em Regimes Internacionais

	Realismo	Neoliberalismo	Cognitivismo
Variável central	Poder	Interesses	Conhecimento
Institucionalismo	Fraco	Médio	Forte
Orientação metateórica	Racionalista	Racionalista	Sociológico
Modelo comportamental	Ganhos relativos	Maximização de ganhos absolutos	Interpretativo

Fonte: Traduzido de Hasenclever, Mayer e Rittberger (2004: p. 6).

Portanto, pode-se verificar que as discussões sobre regimes internacionais têm permeado os estudos da área de Relações Internacionais desde a década de 1970, havendo uma intensa discussão sobre como conceituar o que são, de fato, tais regimes. Independentemente destas discussões, o conceito proposto por Krasner (2012) ainda permanece como o conceito operacional mais utilizado. Essa utilização também depende da abordagem específica que cada autor possui, sendo esses divididos entre as três vertentes mencionadas. Assim, considerando as necessidades deste estudo e as características presentes no conceito de cooperação internacional descentralizada e a própria prática da Rede Mercocidades, será considerada, de forma mais aprofundada, a abordagem cognitivista dos regimes internacionais e, para compreendê-lo, alguns elementos essenciais do construtivismo.

III. A ABORDAGEM COGNITIVISTA DOS REGIMES INTERNACIONAIS E O CONSTRUTIVISMO

As abordagens cognitivistas compreendem que as visões realistas e neoliberais sobre regimes possuem falhas importantes em suas percepções. Para tais, as identidades e interesses dos atores internacionais são exógenos. A visão cognitivista compreende, por outro lado, que as identidades e interesses são frutos de relações sociais, nas quais padrões normativos e crenças que os tomadores de decisões possuem acabam por moldar as políticas (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 2004).

Nesse sentido, as abordagens cognitivistas se dividem, inicialmente, em dois grandes blocos: cognitivismo fraco e cognitivismo forte. O primeiro se debruça sobre as origens e dinâmicas da compreensão do mundo que atores racionais possuem - e sendo um complemento

às abordagens realistas e neoliberais - enquanto o cognitivismo forte procura entender as origens e dinâmicas da autocompreensão do mundo pelos atores, nesse caso, visto como atores sociais, propondo outra visão sobre os regimes internacionais (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 2004).

Dessa forma, os autores relacionados ao cognitivismo forte rechaçam a visão de maximização utilitária adotada pelos autores racionalistas, compreendendo os atores como intérpretes da realidade. Somado a isto, a visão cognitivista compreende que a visão racionalista - realista e neoliberal - a partir de uma epistemologia positivista, na qual a premência ontológica é dada aos atores ao invés das regras, não é plenamente capaz de entender como a cooperação - baseada em regras - de fato funciona em sistemas anárquicos (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 2004).

Contudo, a abordagem cognitivista não se resume em um corpo único de pensamento, havendo diferentes possibilidades de interpretação dos regimes internacionais a partir de tais leituras. Assim, identificam-se, basicamente, as seguintes visões, representadas pelo seu conceito essencial: i) legitimidade, relacionadas com o conceito de sociedade internacional; ii) argumentação, relacionados aos significados intersubjetivos e dinâmicas comunicativas; iii) identidade, conectadas à compreensões sobre os papéis desempenhados pelos atores e iv) histórica, análises sobre estruturas hegemônicas, construídas historicamente (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 2004).

A abordagem cognitivista baseada na análise da identidade, mencionada acima, está relacionada ao pensamento construtivista dentro do campo das Relações Internacionais. Este pensamento se apresenta a partir de um ponto de partida idealista/ideacional, se colocando como uma via média entre os polos do tradicionalismo e crítico (ADLER, 1999; WENDT, 1999). Assim, a partir das ciências sociais, esta abordagem coloca em questões as premissas epistemológicas e ontológicas do campo das Relações Internacionais se baseando principalmente a partir da teoria da estruturação, onde se pressupõe uma co-constituição entre agentes e estrutura (WENDT, 1987; 1999).

Nesse sentido, identidades, interesses e comportamentos são os resultados de construções sociais derivadas de significados, interpretações e pressupostos coletivos sobre o mundo (ADLER, 1999). Dessa forma, essa abordagem entende que a realidade é afetada tanto pelo conhecimento quanto pelos fatos sociais, sendo que a realidade social é o resultado dos sentidos e funções atribuídos aos objetos, que possuem objetivos maiores, a partir de entendimentos coletivos (ADLER, 1999).

Em resumo, os pontos essenciais compartilhados pelos autores dessa escola: a) construção social da realidade; b) co-constituição entre agentes e estrutura; c) estruturas definidas, em particular, por ideias e crenças compartilhadas e d) identidades e interesses construídos a partir de tais ideias e crenças (FINNEMORE; SIKKINK, 2001; ADLER, 1999; WENDT, 1987; 1999)

Com isso, pode-se compreender que ideias são uma forma de conhecimento coletivo, institucionalizado em práticas, ou seja, as ideias permitem definir o que é ou não é possível, em termos cognitivos (ADLER, 1999). As normas, por sua vez, significam não somente os entendimentos coletivos, mas o conhecimento que está além da existência de atores individuais, sendo parte de rotinas e práticas sociais, reproduzidas por seus intérpretes, desta forma, compreendendo uma construção social (ADLER, 1999).

Interligado à visão sobre normas encontram-se as regras. Essas intermediam as relações entre indivíduos e sociedade, permitindo sua construção recíproca e contínua, representando padrões de conduta esperados. A forma pelos quais os indivíduos lidam com as regras pode ser considerada como práticas (ONUF, 1998). Tais regras, representando um conjunto que leva a um padrão estável, são compreendidas como instituições, oferecendo um contexto no qual os agentes podem agir de forma racional e esperada. Por fim, um conjunto estável de regras e instituições, e as consequências a estas atreladas, geram uma estrutura (ONUF, 1998).

Por fim, quanto às identidades é possível verificar que não há um consenso sobre seu significado (FINNEMORE; SIKKINK, 2001). Entretanto, o debate apresentado por diversos autores permite que se verifique que tal tem sido feito de forma a deixar, cada vez mais claro, o que se pode compreender por identidade em relações internacionais, apesar de eventuais críticas sobre a falta de reflexividade sobre o conceito (WELLER, 1997).

Assim sendo, percebe-se a contribuições de autores que, aplicando este conceito em casos específicos, permitem verificar que, em um primeiro momento, a constituição de identidades se dá por meio das normas, mencionadas acima e que apresentam expectativas acerca do perfil dos agentes e da sua forma de atuação (JEPPERSON; WENDT; KATZENSTEIN, 1996; RISSE-KAPPEN, 1996).

Para esta discussão utilizam-se aqui as definições desenvolvidas por Wendt (1999) que conceitua quatro tipos de identidade: pessoal/corporativa; de tipo; de função e identidades coletivas.

Logo, a identidade pessoal/corporativa se refere à constituição identitária do grupo-Eu, onde a consciência e memória deste processo permitem não apenas o fundamento para as demais identidades, como também oferece a capacidade de identificar quem são os Outros.

Nesse sentido, a identidade pessoal/corporativa é tanto uma questão interna, de autocompreensão, como também parte de uma construção intersubjetiva (WENDT, 1999).

Por sua vez, a identidade de tipo compreende os elementos sociais como, por exemplo, as formas de governo, os idiomas, os valores e conhecimentos que permitem o reconhecimento e o relacionamento, com base nestes elementos, aos demais agentes. Nota-se que são possíveis múltiplas identidades de tipo em um único agente (WENDT, 1999).

A identidade de função se refere ao tipo de identidade construída a partir da relação com os demais agentes, ou seja, os Outros. Com isso, a partir de tais relações é desenvolvida e construída a percepção sobre os agentes, sendo possível percebê-los tanto como aliados quanto como inimigos (WENDT, 1999).

A identidade coletiva, última categoria apresentada pelo autor, abrange uma percepção aprofundada entre os agentes. Nessa perspectiva, há uma forma de identificação entre os agentes que faz com que as linhas que os dividem sejam porosas. Porém, tal processo de identificação ocorre em temas específicos, não constituindo uma identificação total entre os agentes (WENDT, 1999). Nesse sentido, tais identidades permitiram diferenciar os “nós” e os “outros”, assim oferecendo expectativas de ação e comportamento em relação a cada um destes grupos (RISSE-KAPPEN, 1996).

Assim, a identificação tem como base as identidades de tipo e de função, tendendo a fazer com que os agentes tenham uma visão mais integrada entre Eu/Outro, de forma que possam agir para a resolução de problemas coletivos, considerando tal identidade coletiva em suas ações e cálculos (WENDT, 1999), sendo que as normas compartilhadas nestes grupos, que incluem os valores que possuem, permite que se molde a sua própria identidade, através de processos de socialização, comunicação e difusão (RISSE-KAPPEN, 1996).

A compreensão, mesmo que sintética, do que representa o construtivismo no estudo das Relações Internacionais - e como essa perspectiva define e categoriza o que são identidades - é essencial para entender a abordagem cognitivista baseada em identidades. Assim, as identidades e os interesses dos agentes não são considerados como externamente determinados, sendo resultado dos processos de interação entre tais agentes e a estrutura que os cercam, que também é resultado destas interações e, portanto, co-constituídas (WENDT, 1987; 1992).

Nesse sentido, também é essencial entender o que são os interesses dos agentes, de acordo com a perspectiva construtivista. Assim, tais interesses podem ser diferenciados entre objetivos, aqueles necessários para que as identidades possam ser reproduzidas e mantidas e que são resultados da própria co-constituição identitária; e subjetivos, as crenças de como tais

objetivos podem ser alcançados, estando relacionados às preferências e comportamento dos agentes (WENDT, 1999).

Dentre os interesses objetivos podem-se verificar quatro essenciais: 1) sobrevivência física; 2) autonomia; 3) bem-estar econômico e 4) autoestima coletiva (WENDT, 1999). O último item, a autoestima coletiva, está relacionada a necessidade do agente em se sentir “bem” em relação ao respeito e status que mantém perante os outros agentes. Isto significa que a visão do agente sobre si é influenciada pelos Outros, que fazem parte de suas relações. Cabe ressaltar que esta pode ser positiva, baseada no respeito mútuo e cooperação; ou negativa, tendo como base o desprezo e humilhação sofrida por outros agentes (WENDT, 1999).

Portanto, é a partir desta autoestima coletiva que os atores podem vir a respeitar e considerar os interesses dos demais agentes, vistos como aliados, dentro de suas decisões, reforçando as identidades coletivas, gerando maior reciprocidade e boa-vontade dentro de tais relações cooperativas (WENDT, 1994).

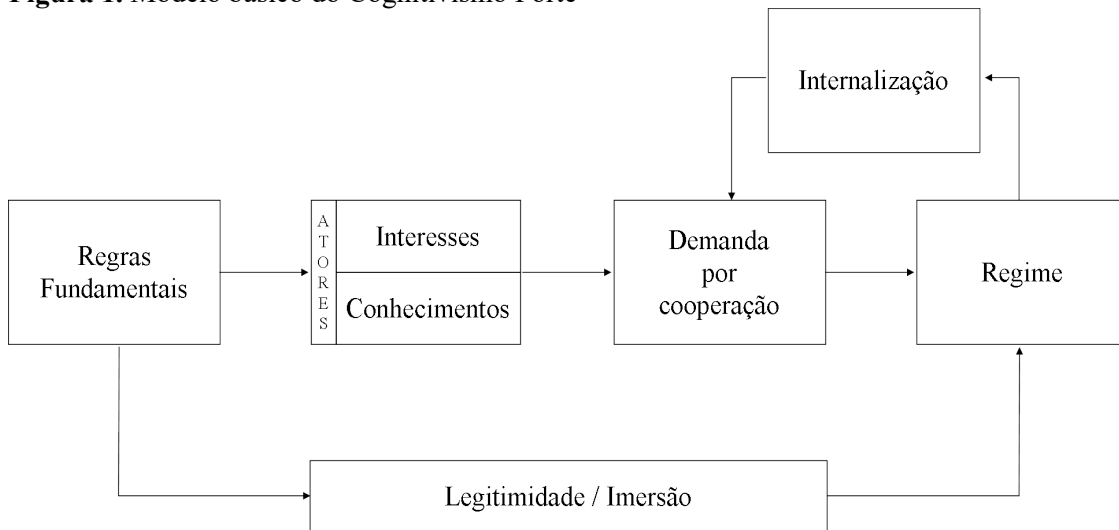
Assim, a questão colocada sobre a expectativa do comportamento dos agentes, em relação ao cumprimento das normas e valores - relacionadas com as práticas sociais dentro deste determinado grupo, os Outros dentro do Nós - é essencial para a construção de uma identidade coletiva e, neste sentido, criada e recriada a partir de tais relações entre os agentes.

Tais identidades coletivas se desenvolvem não apenas a partir destas relações, mas também dentro de um contexto estrutural que engloba compreensões compartilhadas sobre o mundo, expectativas e conhecimentos socializados (WENDT, 1994).

Desta forma, a questão sobre identidades, interesses e estruturas estão intimamente relacionados a como os atores se percebem, percebem os demais atores e constroem suas visões de mundo e posições, dentro de uma estrutura que também é moldada por tais comportamentos. Com isto, verifica-se que a questão da identidade é essencial, em particular em uma compreensão de regimes internacionais a partir da abordagem cognitivista.

Portanto, o construtivismo ajuda a compreender os regimes internacionais a partir de uma lógica social, que abarca a manutenção, reprodução e alteração de identidades e interesses e, conforme exposto, ligados às normas, valores e regras, além de expectativas de ação e ações conjuntas e compartilhadas sobre problemas comuns.

Assim, abaixo se apresenta um pequeno esquema representativo do cognitivismo forte, na abordagem de regimes, e que é possível ser aplicado ao cognitivismo baseado em identidades, resumidamente apresentado acima.

Figura 1. Modelo básico do Cognitivismo Forte

Fonte: Adaptado e traduzido de Hasenclever, Mayer e Rittberger (2004: p. 156)

A partir do exposto acima, sobre a abordagem cognitivista em sua vertente com foco na identidade e a breve discussão sobre os principais conceitos do construtivismo se tornará possível avaliar se a cooperação internacional descentralizada e a Rede Mercocidades, como um caso específico e empírico, podem ser de fato entendidos como uma forma de regime internacional.

Para que isto seja desenvolvido, será verificado se há princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, somado a avaliação se há a constituição de identidades coletivas que, por sua característica mencionada acima, permitiriam um contexto estrutural cooperativo, que aprofundará a internalização de regras, a ação conjunta entre os agentes, permitindo – de fato – verificar se tais elementos existem e como, uma vez identificados, permitem a compreensão da cooperação descentralizada e da própria rede enquanto um tipo de regime internacional.

IV. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA E A REDE MERCOCIDADES (1995-2018): ELEMENTOS DEFINIDORES DE REGIMES INTERNACIONAIS

Para que seja compreendido o conceito de cooperação descentralizada é importante notar que a cooperação internacional para o desenvolvimento – aqui considerada em sua forma tradicional – possuía um alto grau de verticalização, representando uma forma de ajuda externa dos países ricos aos países considerados pobres e envolviam a transferência de recursos, geralmente a fundo perdido, do governo central doador aos diferentes atores do país receptor

(governo central, organizações da sociedade civil ou mesmo empresas privadas) (AYLLON, 2007; AFONSO; FERNANDES, 2005).

Esse entendimento inicia sua modificação entre as décadas de 1980-90, em particular, dado as crises econômicas e das políticas neoliberais, onde a cooperação se imbui dos princípios do desenvolvimento humano, incluindo novos atores e instrumentos ao processo anterior (HAFTECK, 2003; ROMERO, 2004).

Assim, a cooperação assistencial e unilateral passa a ser desenvolvida também por diferentes atores, tornando-se multilateral e ampliando o rol de instrumentos de cooperação como a assistência técnica e financeira, a transferência de tecnologia e a formação de recursos humanos e a troca de experiências assume um papel importante nesta forma de cooperação (HAFTECK, 2003; ROMERO, 2004).

Dentro deste processo, a cooperação descentralizada, apresentada inicialmente no marco das discussões da União Europeia sobre a ajuda externa, em particular na Convenção de Lomé⁴ e discutida em outros âmbitos como a União Internacional de Autoridades Locais⁵, Banco Mundial, além de definições específicas feitas por países europeus, acaba por agregar diferentes significados, sendo possível verificar algumas questões elementares (HAFTECK, 2003).

Dessa forma, os diferentes conceitos e definições são avaliados a partir dos atores principais, de seus propósitos gerais, dos meios envolvidos e da participação da sociedade civil e outras organizações locais. Neste sentido, percebe-se que os atores desta forma de cooperação são, em termos gerais, agentes locais e, em particular, agentes públicos, de esferas administrativas que não o governo central; onde o propósito está ligado ao desenvolvimento sustentável, em especial em países em desenvolvimento; onde diferentes mecanismos são utilizados, desde transferência de conhecimentos, pressupostos orçamentários entre outros; contando com a participação, quando possível, de atores locais que possuem conhecimento sobre as necessidades específicas (HAFTECK, 2003).

A partir do exposto acima, pode-se definir que a cooperação internacional descentralizada significa: “relacionamentos colaborativos substanciais entre governos subnacionais de diferentes países, com foco no desenvolvimento sustentável local e que implicam em alguma forma de trocas ou apoio oferecido por tais instituições ou outros atores locais” (HAFTECK, 2003: p. 336).

⁴ A primeira menção ao termo cooperação descentralizada aparece na versão de 1989 desta convenção, sendo inserida uma seção específica sobre o termo na versão de 1995 (HAFTECK, 2003).

⁵ Que somada a Organização das Cidades Unidas, transforma-se na Cidades e Governos Locais Unidos (UCLG, 2019).

Nesse sentido, considerando o foco principal na atuação dos governos locais, é possível definir tal forma de cooperação internacional descentralizada como sendo do tipo público, isto é, uma cooperação que tem foco nos problemas locais, com troca de experiências entre instituições territoriais, que pode promover a participação de demais participantes da própria localidade (MALÉ, 2006).

Contudo, mais do que apenas uma definição, a cooperação internacional descentralizada possui alguns princípios essenciais em sua forma de estruturação e atuação, oriundas das características acima apresentadas e que podem ser verificadas nos seguintes elementos: i) interesses mútuos dos agentes envolvidos; ii) complementaridade entre as ações de cooperação e os esforços de desenvolvimento local; iii) participação dos agentes locais, na busca na eficiência e apropriação do conhecimento (ROMERO, 2004).

Portanto, considerando que os princípios, para a literatura de regimes internacionais, compreendem crenças em fatos, causas e questões morais (KRASNER, 2012), é possível identificar que os itens acima podem ser compreendidos como princípios de uma cooperação descentralizada, dando um primeiro elemento para sua caracterização como regime.

Há uma crença daqueles agentes que fazem parte dessa forma de cooperação de que ela deve ser realizada a partir dos interesses mútuos e, nesse sentido, compartilhados pelos agentes, de forma que as ações não sejam realizadas de forma descontextualizada, estando integrada aos esforços de promoção do desenvolvimento local e com a participação efetiva dos agentes que de fato são afetados pelos processos de cooperação, permitindo uma maior absorção do conhecimento e eventual sucesso dos projetos. Porém, esse elemento necessita a verificação das demais características dos regimes internacionais, o qual o conceito em si não possui.

Assim sendo, percebe-se claramente que a cooperação internacional descentralizada, conforme apresentada acima, está relacionada à atuação internacional das localidades e o desenvolvimento de seus interesses. Tal fenômeno, compreendido como paradiplomacia, representa de forma sintética a atuação de tais localidades nas relações internacionais, seja a partir de contato formal ou informal, com seus congêneres ou outras instituições fora das fronteiras nacionais, com o objetivo de promoção de assuntos de suas competências constitucionais (CORNAGO, 1999).

Uma das formas em que a paradiplomacia se desenvolve é a partir de redes internacionais, entendidas como uma forma de organização horizontal entre diferentes agentes que possuem objetivos comuns (BATISTA apud CARDELLO; RODRIGUEZ, 2007). Tais redes podem ser compreendidas como um tipo de paradiplomacia coletiva, com impactos

relevantes em políticas públicas e no desenvolvimento local e regional (RODRIGUES et al, 2009).

Sobre sua estrutura, nota-se que as redes podem ser categorizadas em redes territoriais, com agentes da mesma região geográfica; redes de perfil específico, formada por agentes que possuem alguma similaridade em suas características; e redes temáticas, que atuam a partir de temas específicos e de interesse compartilhado (CARDARELLO; RODRIGUEZ, 2007). A participação nestas redes se dá a partir de uma lógica de identificação, proximidade ou defesa de interesses (MARX, 2008). Somado a isto, tais redes podem ser vistas como uma forma de participação nas diferentes esferas internacionais de discussão e de inserção no mercado internacional (BORJA; CASTELLS, 1997).

Contudo, independente da estrutura da rede ou da forma pela qual se dá a associação, é possível afirmar que buscam a melhoria de qualidade de vida, viabilizando trocas de experiências e boas práticas em políticas públicas, a busca da integração de seus países ou de suas regiões, além do fomento do desenvolvimento econômico e a projeção política das cidades (CARDARELLO; RODRIGUEZ, 2007).

Este é o caso da Rede Mercocidades, um exemplo de rede internacional de cidades com características territoriais, por abranger a região do Mercosul, porém, também considerada como temática, dada o desenvolvimento de atividades em diferentes temas de interesse dos agentes que dela fazem parte.

A rede foi criada em 1995 e com vinte e três anos de atuação tem como seu objetivo principal a participação no processo de integração do Mercosul, em particular em temas de suas competências, influenciar as agendas internacionais, promover a criação de alianças, cooperação e diálogo entre cidades da região (MERCOCIUDADES, 2020a).

A Rede possui a seguinte estrutura: Assembleia de Cidades Membros, órgão máximo de deliberação; Conselho, órgão superior de administração; Direção Executiva, contendo a Presidência, a Direção Executiva e as Vice-presidências Temáticas; e a Secretaria Técnica Permanente, órgão assessor da Direção Executiva. (MERCOCIUDADES, 2020b). Além disto, oferece quinze Unidades Temáticas (UTs)⁶, responsáveis pela discussão e formulação de

⁶ As Unidades temáticas são: Ambiente e desenvolvimento sustentável; Autonomia, gestão e participação; Ciência, tecnologia e capacitação; Cooperação internacional; Cultura; Desenvolvimento econômico local; Desenvolvimento social; Desenvolvimento urbano; Educação; Gênero e município; Integração fronteiriça; Juventudes; Planejamento estratégico e áreas metropolitanas; Segurança cidadã e Turismo. Somado a isto, existem grupos de trabalhos e comissões que fazem parte de algumas destas unidades. Os grupos existentes são: Cooperação descentralizada; Esportes, Incapacidades e inclusão. As comissões são: Economia social e solidária, Fomento de negócios e Direitos Humanos (MERCOCIUDADES, 2020c).

políticas sobre determinados temas, desenvolvendo propostas de políticas comuns sobre estas temáticas, promovendo a divulgação de experiências e promovendo encontros e eventos para o debate sobre problemas locais (MERCOCIUDADES, 2020c).

Uma avaliação inicial poderia apontar que a Rede possui uma robustez, uma vez que tem se mantido ao longo do tempo (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 2004). Entretanto, é necessário verificar se houve a resistência às mudanças e alterações internas e/ou externas, além de mudanças nas correlações de força.

Assim, um estudo das Declarações emitidas pela Assembleia Geral, entre os anos de 1995-2018, permite verificar que a Rede tem se colocado, de forma política, em diversas questões de interesse das cidades participantes, promovendo sua inserção no processo de integração regional do Mercosul e resistindo a alterações econômicas, sociais e políticas, tanto em nível interno quanto em nível global (MERCOCIUDADES, 2020d).

Somado a isso, uma verificação do histórico da Rede permite identificar que sua criação ocorre no bojo da relação cidades do Cone Sul, em especial Porto Alegre e Montevideu e isto, em especial, alicerçado na atuação dos prefeitos à época, servindo como um espaço de trocas de experiências e busca de espaço no processo de integração regional (JUNQUEIRA, 2019; DESSOTTI, 2011; KLEIMAN, 2004; MENEGHETTI NETO, 2002).

Além disto, encontros internacionais, como a V Reunião de Prefeitos da Sub-Região Cone-Sul da União das Cidades Capitais Ibero-Americanas, foram essenciais para que a Rede se articulasse, sendo de fato criada a partir da Declaração de Assunção durante o encontro “MERCOSUL: opções e desafios às cidades”, em 1995. Desde então, reuniões e foros estruturaram a Rede, que obteve novas adesões de cidades e que teve sua estrutura ampliada ao longo do tempo (DESSOTTI, 2011; KLEIMAN, 2004; MENEGHETTI NETO, 2002)

Portanto, é possível perceber um componente social importante, oriundos das relações mantidas por políticos eleitos e burocratas, que é essencial para o processo de sua criação, gerida a partir de locais de diálogo e discussão, nos quais não apenas a ideia da criação da rede pode ser aprofundada e colocada em prática, mas também permitiu a participação de novos interessados (MATTIOLI, 2017). Nesse sentido, desde o começo percebe-se o desenvolvimento de uma identidade coletiva entre os agentes, reforçada ao longo do tempo, no qual os interesses mútuos, ações conjuntas para o desenvolvimento local e a participação no processo de integração eram os motes-chave.

Tal perspectiva é contra-argumentada por Junqueira (2019) que, ao realizar um estudo sobre os interesses e identidades de governos argentinos e brasileiros no âmbito do Mercosul, avalia não ser possível afirmar haver identidades coletivas no seio do Mercosul, em particular

quando se considera a atuação destes governos na institucionalidade do bloco, não havendo convergência nas expectativas e nos interesses dos atores.

Entretanto, conforme posto por Mattioli (2017) e Rodrigues e Mattioli (2017) e posto neste trabalho, a expectativa dos atores, a convergência de interesses e a formação de uma institucionalidade é verificável quando o foco reside na atuação dentro da Rede, em particular em suas Unidades Temáticas e, assim, possível de ser afirmada. Neste mesmo sentido, como será exposto, a própria lógica dos regimes internacionais também pode ser considerada como parte do processo de criação de identidades coletivas, dado que contribuem para a convergência de interesses e ações conjuntas com objetivos comuns.

Logo, as abordagens cognitivistas e construtivistas apresentadas em seção anterior contribuem para uma avaliação da Rede e corroboram a visão de sua robustez, uma vez que o processo de criação contém alguns elementos de relações de poder e influências externa.

Porém, para que se possa verificar se a Rede Mercocidades é efetiva, se seus membros têm como base princípios, regras e normas estabelecidas pela própria rede e se objetivos e interesses comuns é necessário identificar quais seriam os princípios, regras, normas e procedimentos de tomada de decisão (KRASNER, 2012) existentes na Rede.

Assim, em primeiro lugar, há a Declaração de Assunção, de 7 de março de 1995, na qual é proposta a criação da Rede

[...] las ciudades del Mercosur deben reclamar el derecho a ejercer un rol activo y autónomo respecto de los gobiernos nacionales, en competencias relacionadas a la integración regional; [...] surge el requerimiento de establecer las bases para diseñar políticas urbanas que sean compatibles dentro de la nueva realidad regional, con experiencias y necesidades que en muchos casos, son complementarias; [...] la exigencia de formular un modelo integrado que se corresponda con la estructura puesta en marcha por el Mercosur, y haga posible por tanto la inserción del conjunto de ciudades a dicho sistema regional (MERCOCIUDADES, 2020e).

Os elementos acima se apresentam como necessidades para as cidades do Mercosul, entretanto, é possível verificar que esses elementos estão de acordo com os princípios apresentados sobre a cooperação descentralizada (atores e propósitos, em particular), isto é, representam um conjunto de crenças sobre como atuar em um cenário regional e internacional que se modifica.

Ao mesmo tempo pode-se verificar que o documento oferece, também, as causas para tais crenças como, por exemplo, a abertura econômica da América Latina, a integração econômica, a falta de capacidade em desenvolver e levar a cabo políticas urbanas e de desenvolvimento (MERCOCIUDADES, 2020e).

Quanto às regras, verifica-se que a partir do Estatuto e Regramento da Rede Mercocidades se dispõem os fins a serem perseguidos pela instituição, sua estrutura, os direitos e obrigações de cada agente membro, sanções eventualmente aplicadas, assim como o detalhamento sobre as eleições e recursos da rede (MERCOCIUDADES, 2020e).

Assim, há claramente identificado um padrão de comportamento e conduta que deve ser aceito por todos aqueles que são ou queiram se associar à Rede. Em particular e digno de ressaltar, o parágrafo único do artigo 5º, que versa sobre as cidades-membro, se caracteriza como uma cláusula democrática, na qual se exige a garantia da ordem democrática para a participação e manutenção da associação na Rede.

Nota-se, também, que neste documento há, portanto, não apenas os padrões gerais de comportamento dos agentes, mas ao abordar a questão de quórum, maiorias especiais, formas de eleição para os cargos da rede, contribuições dos associados e destinação de recursos (MERCOCIUDADES, 2020e) também oferece os elementos essenciais sobre os procedimentos de tomada de decisão nas principais instâncias da Rede.

Entretanto, não são apenas nos documentos gerais da Rede que elementos como regras e procedimentos de tomada de decisão estão presentes. As Unidades Temáticas possuem em seus planos de trabalho, elaborados a cada nova gestão, os princípios práticos essenciais que balizam o trabalho da Unidade, os objetivos comuns – oriundos do interesse mútuo – os eixos de trabalho e atividades a serem realizadas (MERCOCIUDADES, 2020c).

Nesse sentido, percebe-se que no caso da Rede Mercocidades há ao menos duas camadas a serem verificadas: uma geral, compreendendo os documentos essenciais da Rede e de sua forma de atuação e estruturação; e uma específica, relacionada a cada Unidade Temática. Essas questões também se ligam a abordagem cognitivista e construtivista, uma vez que a participação e permanência são uma escolha, desde que a cláusula democrática seja obedecida.

Isso significa que os agentes se associam ao possuírem a visão de que seus interesses podem ser realizados, contudo, tal associação também traz uma carga simbólica importante, uma vez que já existe uma prática social pré-existente e que se auto constitui e impede a participação de agentes que não compartilhem dos princípios e valores que tais Unidades possuem (RODRIGUES; MATTIOLI, 2017; MATTIOLI, 2017).

Isso fica ainda mais claro ao verificar os estudos que se debruçaram sobre essa questão. Dessa forma, as discussões feitas por Rodrigues e Mattioli (2017) acerca da Unidade Temática Segurança Cidadã permitem identificar, em particular a partir dos documentos publicados e que, portanto, apresentam e demonstram o pensamento contido na unidade, que orientam sua própria atuação, que há um processo de identificação entre os participantes, em particular a

partir da verificação de históricos, características e problemas comuns, gerando ações coletivas para seu enfrentamento (RODRIGUES; MATTIOLI, 2017).

Ainda nesse sentido, uma análise desenvolvida por Mattioli (2017) sobre o processo de transferência de políticas públicas dentro da Rede, permite identificar o desenvolvimento de ações conjuntas, uma construção coletiva de políticas públicas para o autor, que tem como base tal questão identitária, uma vez que a troca de experiências se dá, em particular, a partir da percepção de características comuns entre os participantes.

Portanto, a participação na Rede também se constitui como uma forma de aceitação dos princípios essenciais por ela proposto, que também estão presentes no próprio conceito de cooperação descentralizada, assim como pressupõe o aceite e conformidade com as normas, regras e procedimentos de tomada de decisão estabelecidos pela Rede e por suas Unidades Temáticas.

Dessa forma, apesar de uma aproximação inicial e sintética, torna-se possível verificar que a Rede Mercocidades - enquanto um exemplo de paradiplomacia e cooperação internacional descentralizada - possui os elementos essenciais definidores de regimes internacionais, isto é, estão presentes princípios gerais a serem seguidos, normas que moldam as condutas dos agentes, regras que permitem agir para a consecução de objetivos e procedimentos de tomada de decisão para a ação coletiva.

Nota-se, também, que tais elementos estão presentes em ao menos dois níveis distintos, o da própria Rede e os das Unidades Temáticas, portanto, reforçando tais características e permitindo, ainda mais, verificar tais elementos como presentes no desenvolvimento das atividades e relacionamentos.

V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão acadêmica sobre regimes internacionais, desde seu início nos anos 1970, contribui para o alargamento da compreensão de fenômenos internacionais como a cooperação internacional e as organizações internacionais. Entretanto, ainda hoje há debates sobre como tornar cada vez mais preciso o conceito de regimes, de forma que seja possível sua verificação e avaliação sob os rígidos critérios científicos. Uma série de estudos tem se colocado nesta busca, de forma a não apenas contribuir para a discussão teórico-conceitual sobre regimes, mas também como forma de aplicar, em casos empíricos, tais definições. É a partir desses estudos que se torna possível criticar e adequar o conceito e, da mesma forma, identificar quais as

abordagens – a partir de cada perspectiva teórica- tem se colocado como principal em tais estudos.

A abordagem cognitivista é uma dessas perspectivas, a partir de um pressuposto com viés sociológico, diferente das abordagens racionalistas, se propõe a verificar como os regimes internacionais podem ser vistos a partir da construção identitária e do compartilhamento do conhecimento entre os agentes. Tal abordagem compreende que os atores fazem a estrutura, da mesma forma que a estrutura modela os agentes. Assim, uma co-constituição ocorre, de forma que diferentes nuances possam ser observadas no processo de construção social. Essa noção, aplicada aos regimes, permite verificar como as relações sociais entre os agentes permitem que seja construída uma visão de si, do outro e como tais percepções modelam as relações observadas por tais agentes.

A partir disto, este trabalho tentou identificar se a cooperação internacional descentralizada poderia ser considerada como uma forma de regime internacional. Inicialmente verificou-se que há princípios essenciais na própria formulação do conceito, porém, os demais elementos não estão ali presentes. Dessa forma, verificou-se no caso da Rede Mercocidades, um caso deste tipo de cooperação, se os elementos estão presentes.

Assim, identifica-se claramente que a cooperação internacional descentralizada tem como elementos essenciais os interesses mútuos, a complementaridade das ações e a participação de agentes locais, o que significa o estabelecimento de crenças sobre a atuação e causas de agir, e, portanto, o estabelecimento de princípios, o que está de acordo com uma identificação inicial com regimes internacionais.

Entretanto, somente os princípios não podem definir os regimes e, neste sentido, faz-se necessário ressaltar que a própria Rede Mercocidades, a partir da sua estrutura e forma de atuação, oferece claramente normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, o que oferece um segundo elemento essencial para a identificação dos regimes. Somado a isso, suas próprias Unidades Temáticas também os possuem e desenvolvem, reforçando tais características elementares.

Portanto, com base nos documentos essenciais da Rede e de suas Unidades Temáticas, além de sua forma de atuação, foi possível verificar que, desde sua fundação, a Rede segue princípios similares ao da cooperação descentralizada, tendo-a como prática corrente de suas ações. Também foi possível averiguar que normas, regras e procedimentos de tomada de decisão estão presentes tanto na Rede, enquanto instituição geral, como nas Unidades Temáticas, instâncias que de fato realizam a cooperação em temas específicos.

Somado a isso, reforça-se que o próprio desenvolvimento dos princípios da cooperação internacional descentralizada e sua aplicação efetiva, através de Redes Internacionais, como no caso da Mercocidades, permite verificar que são as identidades coletivas desenvolvidas dentro da própria rede que cria, recria e reforça os elementos essenciais do regime, compartilhados a partir da comunicação e difusão de suas normas e valores, intrínsecos a sua operação e evidenciados nos seus documentos.

Assim, é possível verificar o modelo apresentado de cognitivismo forte, os princípios essenciais da cooperação internacional descentralizada são absorvidas pelas regras fundamentais da Rede Mercocidades que, integrada pelos atores, que o fazem a partir de seus interesses e conhecimentos, geram uma demanda por cooperação que institui o regime, a partir de suas normas, regras e procedimentos de tomada de decisão que, por sua vez, são internalizadas pelos próprios agentes, por meio da socialização, que reforça tais características, legitimando a própria existência de tal regime.

Com isso, é possível afirmar que a cooperação descentralizada pode se tornar uma forma de regime internacional, desde que esteja aplicada a uma realidade concreta, como a da Rede Mercocidades.

VI. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADLER, E. O construtivismo no estudo das relações internacionais. **Lua Nova**, São Paulo, n. 47, p. 201-246, Aug. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451999000200011> Acesso em: 15 mai 2020.

AFONSO, M. M.; FERNANDES, A. P. **abCD**: introdução à cooperação para o desenvolvimento. Lisboa: Marquês de Valle Flôr/Oikos, 2005.

AYLLÓN, B. La cooperación internacional para el desarrollo: Fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la teoría de las Relaciones Internacionales. **Carta Internacional**, São Paulo, n.2 v.2 2007. 32-47.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias; SCHLEICHER, Rafael T.. Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 47, n. 2, p. 100-130, Dez. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292004000200004> Acesso em: 15 mai 2020.

BORJA, J.; CASTELLS, M. **Local and the global**: Management of cities in the information age. Londres: Earthscan, 1997.

CARDARELLO, A.; RODRIGUEZ, J. Networks of cities as a privileged tool for decentralised co-operation management. **Decentralized Cooperation Observatory**, 2007. Disponível em: <http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/299_134.pdf> Acesso em: 15 mai 2020.

CORNAGO, Noé. Diplomacy and paradiplomacy in the redefinition of international security: dimensions of conflict and co-operation. In: ALDECOA, F.; KEATING, M. **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**. London e Portland: Frank Cass, 1999. p. 40-57.

CRESWELL, John. **Investigação Qualitativa e Projeto de Pesquisa**. Porto Alegre: Penso, 2014.

FINNEMORE, M. e SIKKINK, K., Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics, **Annual Reviews in Political Science**, vol. 4, 2001, pp. 391-416.

GRIECO, Joseph M. Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism. **International Organization**, v. 42, p. 485-507, 1988.

_____. Understanding the problem of international cooperation: the limits of neoliberal institutionalism and the future of realist theory. In: BALDWIN, D. A. **Neorealism and neoliberalism: the contemporary debate**. New York: Columbia University Press, 1993. pp. 301-338

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

HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. **Theories of international regimes**. New York: Cambridge University Press, 2004

HERZ, Mônica. Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200006> Acesso em: 15 mai 2020.

KEOHANE, Robert. O. **After hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S.. **Power and interdependence**. 4. ed. Boston: Longman, 2012.

JEPPERSON, Ronald L., WENDT, Alexander., KATZENSTEIN, Peter. Norms, identity and culture in national security. In: KATZENSTEIN, Peter J.. **The culture of national security: norms and identity in world politics**. New York: Columbia University Press, 1996. p. 33-75.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. **Entre interesses e identidades, o que querem e o que são?: a atuação internacional dos governos subnacionais argentinos e brasileiros no Mercosul (1995-2018)**. 2019. 379 f. Tese (Doutorado) - Curso de Relações Internacionais, Unesp/Unicamp/Puc-Sp, São Paulo, 2019.

KRASNER, Stephen D.. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: Regimes como variáveis intervenientes. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 20, n. 42, p.93-112, jun. 2012.

KRATOCHWIL, Friedrich V.; RUGGIE, John G.. International organization: A state of the art on an art of the State. **International Organization**, v. 40, p.753-775, 1986.

KLEIMAN, Alberto. **As cidades e a cooperação descentralizada no contexto das relações União Europeia – América Latina: o novo papel internacional dos governos locais.** Dissertação (Mestrado) - Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, 2004.

MALÉ, J.-P. **Especificidades de la cooperación descentralizada pública: actores, contenidos y modelos.** 1ª Conferência Anual do Observatório de la Cooperación Decentralizada - Unión Europea/América Latina. Montevideo: Decentralized Cooperation Observatory. 2006.

MARX, V. **Las ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales.** Barcelona: Universidade Autonoma de Barcelona, 2008.

MATTIOLI, Thiago. Percepções e identidades coletivas na transferência e difusão internacional de políticas públicas: O caso da Rede Mercocidades. In: Simpósio de Pós-graduação em Relações Internacionais do Programa San Tiago Dantas – UNESP, UNICAMP, PUC-SP, 2017, São Paulo. **Anais...** . São Paulo: SIMPORI, 2017. p. 1 - 21. Disponível em: < https://static.wixstatic.com/ugd/93184a_d0809bb3f4d44db0b50105e2fe2b3e7f.pdf?dn=2017_MATTIOLI_Percepcoes.pdf> Acesso em: 15 mai 2020

MENEGHETTI NETO, Alfredo. **Redes de Cidades: Cooperação, estratégias de desenvolvimento, limitações constitucionais e divergências – o Caso da Rede Mercocidades.** Tese (Doutorado), Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2002.

MERCOCIUDADES. Estatuto y reglamento de Mercociudades. **MERCOCIUDADES, 2020a.** Disponível em: < <https://mercociudades.org/descarga/estatuto-de-mercociudades-actualizado-en-2017/>> Acesso em: 15 mai 2020.

_____. Estructura y autoridades. **MERCOCIUDADES, 2020b.** Disponível em: < <https://mercociudades.org/estructura-y-autoridades/>> Acesso em: 15 mai 2020.

_____. Unidades temáticas. **MERCOCIUDADES, 2020c.** Disponível em: < <http://www.mercociudades.org/node/2286>> Acesso em: 15 mai 2020.

_____. Declaraciones Cumbre. **MERCOCIUDADES, 2020d.** Disponível em: < <https://mercociudades.org/declaraciones-cumbre/>> Acesso em: 15 mai 2020.

_____. Declaracion de Asuncion. **MERCOCIUDADES, 2020e.** Disponível em: < <portal.mercociudades.net/sites/portal.../1995actafundacional1.pdf>> Acesso em: 15 mai 2020.

ONUF, Nicholas.. Constructivism: a user's manual. In: KUBÁLKOVÁ et al. **International Relations in a constructed world.** New York: M.E.Sharpe, 1998; p. 58-78.

RISSE-KAPPEN, Thomas. Democratic peace - warlike democracies?: a social constructivist interpretation of the liberal argument. **European Journal of International Relations**, Londres, v. 1, n. 4, p. 491-517. 1995.

_____. Collective identity in a democratic community: the case of NATO. In: KATZENSTEIN, Peter J.. **The culture of national security: norms and identity in world politics**. norms and identity in world politics. New York: Columbia University Press, 1996. p. 357-399 .

RODRIGUES, Gilberto. M. A.; et al. **Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras**. São Paulo: Desatino, 2009.

RODRIGUES, G. M. A.; MATTIOLI, T. Paradiplomacy, Security Policies and City Networks: the Case of the Mercocities Citizen Security Thematic Unit. **Contexto int.**, Rio de Janeiro , v. 39, n. 3, p. 569-587, Dec. 2017 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292017000300569> Acesso em: 15 mai 2020.

ROMERO, Maria. D. H. **Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada**. Valparaíso e Barcelona: Dencentralized Cooperation Observatory, 2004.

RUGGIE, John. G. International responses to technology: concepts and trends. **International Organization**, 29(3): 557-583, 1975.

STRANGE, Susan. Cave! Hic Dragones: A critique of regime analysis. In: KRASNER, Stephen D.. **International regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1983. p. 337-354.

WELLER, Cristoph. **Collective identities in world society: some theoretical and conceptual considerations**. Frankfurt: World Society Research Group, 1997.

WENDT, Alexander. **Social theory of international politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

_____. Collective identity formation and the international State. **American Political Science Review**, -, v. 88, n. 2, p.384-396, jun. 1994.

_____. The agent-structure problem in international relations theory. **International Organization**, Vol. 41(3), 1987.

YOUNG, Oran R.. **International cooperation: Building regimes for natural resources and the environment**. Ithaca: Cornell University Press, 1989.

_____. International regimes: Problems of concept formation. **Word Politics**, v. 32, n. 3, p.331-356, abr. 1980.

Recebido em: julho/2020.

Aprovado em: novembro/2020.