



PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACIÓN TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

El regionalismo contemporáneo en perspectiva

Edición a cargo de Cairo Gabriel Borges Junqueira y Regiane Nitsch Bressan

Colaboradores:

María Victoria Álvarez, Anne Felipe Camargo de Oliveira, Bárbara Carvalho Neves, Carlo Catapano, Marta Cerqueira Melo, Juanita Díaz Orjuela, Guilherme Augusto Guimarães Ferreira, Natanael Gomide Junior, André Leite Araujo, Elsa Llenderozas, Bruno Theodoro Luciano, Frank Mattheis, João Victor da Motta Baptista, Luan Olliveira Pessoa, Eduardo Pastrana Buelvas, Catharino Pereira dos Santos, Francisco Javier Sánchez Chacón, Ángel Sánchez Mendioroz, Paulo Cesar dos Santos Martins, Vitória Totti Salgado y Luisa Urango Vargas

57

ENERO-JULIO 2023 / AÑO 28

Coedición junto al Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, N.º 15

PENSAMIENTO PROPIO es una publicación de análisis socioeconómico y político. Estimula estudios que enfoquen a América Latina y el Caribe en su totalidad, con el propósito de crear un foro intelectual abierto a las propuestas democráticas para la región.

Las ideas expresadas en los textos aquí publicados son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de *Pensamiento Propio*.

El Comité Editorial de *Pensamiento Propio* invita a todas las personas interesadas a enviar sus aportes a este foro de debate, pero se reserva el derecho de publicación de las colaboraciones recibidas. Los artículos de la sección Investigación y Análisis son sometidos a evaluación externa antes de ser aprobados para ser incorporados en la revista. Se permite la reproducción de los contenidos, a condición de que se mencione la fuente y se envíen dos copias a la redacción.



La **Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)** es una red de centros de investigación y organizaciones no-gubernamentales, que actúa como un *think tank* regional, promoviendo el análisis, el debate y la formulación de políticas sobre temas de relevancia regional, hemisférica y global, desde la perspectiva de la sociedad civil.

Fue constituida en 1982 y en la actualidad cuenta con más de treinta y cinco centros, instituciones académicas, redes,

asociaciones, fundaciones y organizaciones no-gubernamentales afiliadas de toda la región y coordina actividades y programas con redes y centros de investigación a nivel global.

CRIES es una institución independiente y sin fines de lucro que promueve el pluralismo y la participación ciudadana y que no está afiliada a ninguna organización política o religiosa.

Para más información sobre las actividades y las publicaciones de la red, visitar la página www.cries.org.

PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACIÓN TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

El regionalismo contemporáneo en perspectiva

Edición a cargo de Cairo Gabriel Borges Junqueira y Regiane Nitsch Bressan

57

ENERO-JULIO 2023 / AÑO 28

Coedición junto al Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, N°. 15

cries 45 1982-2024





OBSERVATÓRIO
REGIONALISMO

PENSAMIENTO PROPIO

ENERO-JULIO 2023 / VOLUMEN 28

Director: Andrés Serbin
Directores adjuntos: Andrei Serbin Pont y
Alina Sotes
Corrección ortotipográfica y de estilo:
Silvana Montaldo
Diseño gráfico: Frances Pont

Pensamiento Propio está indizado en  
ISSN: 2523-1960 (En línea), ISSN 1016-9628 (Impreso)

Junta Directiva de CRIES / CRIES Board of Directors

Dr. Andrei Serbin Pont
Presidente
Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales,
Buenos Aires, Argentina
andrei@cries.org

MSc. Paz Verónica Milet
Vocal
Universidad de Chile, Santiago de Chile, Chile
pmilet@uchile.cl

Dr. Thiago Rodrigues
Vocal
Instituto de Estudos Estratégicos (INEST)/UFF, Rio de Janeiro, Brasil
th.rodrigues@gmail.com

Dr. Gilberto Rodrigues
Vocal
Universidade Federal do ABC, Sao Paulo, Brasil.
gmarods@gmail.com

MSc. Claudia Vargas Ribas
Vocal
Universidad Simón Bolívar, Caracas, Venezuela
cfabiana231@gmail.com

Dr. Ariel González Levaggi
Vocal
Centro de Estudios Internacionales de la Universidad Católica
Argentina, Buenos Aires, Argentina
agonzalez@cries.org

Dra. Martha Lucía Márquez Restrepo
Vocal
Centro de Investigación y Educación Popular, Bogotá, Colombia
mmarquez@cinep.org.co

Consejo Académico/Academic Board

Chair: Dr. Andrés Serbin
Prof. Wolf Grabendorff
Prof. José Antonio Sanahuja
Prof. Tullo Vigevani
Dr. Mario Bronfman
Dra. Manuela Mesa
Prof. Eric Hershberg
Dr. Eduardo Pastrana Buelvas
Dra. Jessica Byron
Dr. José María Lladós
Dr. Luis Guillermo Solís

Comité Ejecutivo/ Executive Committee

Dr. Andrei Serbin Pont
Presidente
andrei@cries.org
Lic. Celeste Ronzano
Coordinadora Administrativa
cronzano@cries.org
Lic. Fermín Selva
Coordinador de Programas
fselva@cries.org
Dr. Ariel González Levaggi
Coordinador de Investigación
agonzalez@cries.org

Sol Reinoso
Asistente de Comunicaciones
sreinoso@cries.org
Sofía Molina
Asistente de Programas
smolina@cries.org
Lic. Alina Sotes
Asistente de Investigación
asotes@cries.org

PENSAMIENTO PROPIO

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Oficina Argentina - Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina, Teléfono: (54 11) 4372 8351
info@cries.org - www.cries.org

Centros de investigación y organizaciones no-gubernamentales miembros de CRIES/ Research Centers and Non-Governmental Organizations Members of CRIES

- Acción Andina, Cochabamba, Bolivia.
- Cátedra de Estudios del Caribe de la Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Cátedra de Integración, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.
- Centro Félix Varela (CFV), La Habana, Cuba.
- Centro de Estudos das Américas (CEAS) - Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, Brasil.
- Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC), Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Centro de Estudios Estratégicos (CEE), Managua, Nicaragua.
- Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA), Univ. Nacional Autónoma de México, México D.F., México.
- Centro de Estudios Hemisféricos y sobre los Estados Unidos (CEHSEU), Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM), La Habana, Cuba.
- Centro de Investigaciones de Economía Internacional, (CIEI), Universidad de La Habana, La Habana, Cuba.
- Centro de Investigaciones Económicas para el Caribe (CIECA), Santo Domingo, República Dominicana.
- Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), Colombia.
- Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE), México D.F., México.
- Departamento de Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana (PUJ), Bogotá, Colombia.
- Departamento de Relaciones Internacionales, Universidad del Salvador (USAL), Argentina.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), República Dominicana.
- Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre, La Habana, Cuba.
- Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM), San José, Costa Rica.
- Institute of International Relations (IIR), University of the West Indies, St. Augustine, Trinidad and Tobago.
- Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI), UNESP, São Paulo, Brasil.
- Instituto de Estudos Estratégicos (INEST), Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, Brasil.
- Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, (IEPP), Managua, Nicaragua.
- Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, (IICE), Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Instituto de Relaciones Internacionales y de Estudios de la Paz (IRIPAZ), Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología para Estudios sobre Estados Unidos (INCT-INEU), UNESP, São Paulo, Brasil.
- Instituto Superior de Relaciones Internacionales (ISRI), La Habana, Cuba.
- Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP), Caracas, Venezuela.
- Latin American - Caribbean Centre (LACC), University of the West Indies, Mona, Jamaica.
- Programa Interinstitucional de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas.
- PROPAZ, Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Semillas para la Democracia, Paraguay.
- Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies (SALISES), University of the West Indies, Mona, Jamaica.
- Universidad Autónoma del Caribe, Barranquilla, Colombia.
- Universidad del Externado, Bogotá, Colombia.
- Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES), San Salvador, El Salvador.
- Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.

Investigadores asociados:

Saúl Baños, Procurador Adj. p/ Derechos de Migrantes, y Seguridad Ciudadana, El Salvador- Rafael Castro Alegria, German Institute of Global and Area Studies - Alberto Cortés, Universidad de Costa Rica - Oxana Katysheva, LACRUS Rusia - Jacqueline Laguardia, University of the West Indies - Ariel González Levaggi, Universidad Católica Argentina - Martha Márquez, Pontificia Universidad Javeriana de Colombia - Devika Misra, Universidad Jawaharlal Nehru - Gino Pauselli, Universidad de San Andrés - Carolina Pedroso, UNESP - Ricardo Torres, Centro de Estudios de la Economía Cubana, Universidad de La Habana - Haroldo Ramanzini, UFU UNESP - Claudia Vargas Ribas, Universidad Simón Bolívar de Venezuela - Gilberto Rodrigues, Universidade Federal do ABC - Thiago Rodrigues, Universidade Fluminense - Francisco Sanchez, Universidad de los Andes - Carolina Zaccato, Universidad de San Andrés.

CRIES es miembro del Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC), con Secretaría en La Haya, Holanda; de la International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtoP), con Secretaría en Nueva York, Estados Unidos, y de la Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de las ONG de América Latina y el Caribe.

CRIES tiene acuerdos marco y memorandos de entendimiento establecidos con la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), San José, Costa Rica, con el Centro Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Panamá, con el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), Argentina, con la Fundación Carolina, España y con la Fundación Foro del Sur, Argentina.

Consejo Editorial Internacional / International Editorial Board

Gabriel Aguilera Peralta, Embajador de Guatemala ante la OEA.

Carlos Alzugaray, UNEAC, Cuba.

Luis Ayerbe, IEEI, UNESP, Brasil.

Raúl Benítez Manaut, CASEDE, México.

Adrián Bonilla, FLACSO, Ecuador.

José Briceño Ruiz, Universidad de Los Andes, Venezuela.

Roberto Briceño León, LACSO, Venezuela.

Clovis Brigagão, Universidad Cândido Mendes, Brasil.

Anthony Bryan, Dante B. Fascell Center, University of Miami, EEUU.

Alberto Cortés, Universidad de Costa Rica, San José de Costa Rica.

Rut Diamint, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.

Neville Duncan, Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies (SALISES- University of the West Indies), Jamaica.

Armando Fernandez, Fundación Antonio Nuñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre, La Habana, Cuba.

Norman Girvan, Institute of International Relations, University of the West Indies, Trinidad y Tobago. †

Wolf Grabendorff, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.

Alfredo Guerra-Borges, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Jean Grugel, The University of Sheffield, Reino Unido.

Jorge Heine, Centre for International Governance Innovation (CIGI), Canada.

Eric Hershberg, American University, EEUU.

Richard Hillman, John Fisher College, Rochester, EEUU.

Francine Jácome, INVESP, Venezuela.

Grace Jaramillo, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.

Gladys Lechini, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

Thomas Legler, Universidad Iberoamericana, México.

David Lewis, Manchester Trade Ltd., EEUU.

Gilbert Merckx, Duke University, EEUU.

Manuela Mesa, Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), España.

Paz Verónica Milet, Instituto de Estudios Internacionales (IEI) Universidad de Chile, Chile.

Gert Oostindie, Royal Institute of Linguistics and Anthropology, Holanda.

William Pace, World Federalist Movement-Institute for Global Policy, EEUU.

Carlos Quenan, IHEAL, Université de la Sorbonne, Paris, Francia.

Socorro Ramírez, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia.

Marcos Robledo, Universidad Diego Portales, Chile.

Gilberto Rodrigues, Universidade Federal do ABC, Brasil.

Thiago Rodrigues, Universidade Federal Fluminense, Brasil.

Francisco Rojas Aravena, Universidad de la Paz, Costa Rica.

Carlos Romero, INVESP, Venezuela.

Natalia Saltalamacchia, ITAM, México.

José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense, Madrid, España.

Heinz Sonntag, CENDES, Universidad Central de Venezuela, Venezuela. †

Diana Tussie, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires, Argentina.

José Manuel Ugarte, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Daniel Van Eeuwen, CREALC, Université d'Aix-en-Provence, Francia. †

Tullo Vigevani, INCP-INEU, UNESP, Brasil.

Judith Wedderburn, Association of Caribbean Economists (ACE), Jamaica.

† In memoriam

Índice / Contents



MENSAJE DEL DIRECTOR / MESSAGE FROM THE DIRECTOR / 7

ANDRÉS SERBIN

INTRODUCCIÓN / INTRODUCTION / 9

CAIRO GABRIEL BORGES JUNQUEIRA Y REGIANE NITSCH BRESSAN

INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS / RESEARCH & ANALYSIS

From Post-Hegemonic Regionalism to the Liquid: An Assessment of Social Participation in Mercosur / 14

JOÃO VICTOR DA MOTTA BAPTISTA E NATANAEL GOMIDE JUNIOR

Regionalism and Ideology: Assessing the Impact of Presidential Changes in the Evolution of Mercosur / 41

ANDRÉ LEITE ARAUJO E CARLO CATAPANO

Infraestructura, desarrollo económico e integración regional en América Latina y el Caribe: ¿una cuestión estratégica en el siglo XXI? / 72

MARTA CERQUEIRA MELO Y BÁRBARA CARVALHO NEVES

Integración física regional sudamericana: perspectivas y desafíos sobre la Ruta de la Integración Latinoamericana (RILA) / 107

PAULO CESAR DOS SANTOS MARTINS Y REGIANE NITSCH BRESSAN

Contexto y desafíos del retorno de Venezuela a la Comunidad Andina: el patrocinio de Colombia y la convergencia de la integración regional suramericana / 128

FRANCISCO JAVIER SÁNCHEZ CHACÓN

Vínculos interregionales de la Alianza del Pacífico con Actores y Bloques Regionales del Asia-Pacífico / 158

EDUARDO PASTRANA BUELVAS, LUISA URANGO VARGAS Y JUANITA DÍAZ ORJUELA

Agendas conectadas: a aderência da Mercocidades aos ODS para
aprofundar a integração regional / 210

ANNE FELIPE CAMARGO DE OLIVEIRA, LUAN OLLIVEIRA PESSOA E
CATHARINO PEREIRA DOS SANTOS

Hipocrisia organizada e respostas da União Europeia à guerra na Ucrânia / 237

BRUNO THEODORO LUCIANO E VITÓRIA TOTTI SALGADO

COMENTARIOS / COMMENTS

Las Relaciones Brasil-Argentina: reflexiones sobre la agenda bilateral y
el futuro del Mercosur / 262

GUILHERME AUGUSTO GUIMARÃES FERREIRA

La Incertidumbre de la Cumbre entre la Comunidad de Estados
Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) y la Unión Europea (UE) / 268

ÁNGEL SÁNCHEZ MENDIORIZ

Más allá de las Cumbres: ¿Hacia un nuevo paradigma interregional
entre Europa y América Latina? / 274

FRANK MATTHEIS Y MARÍA VICTORIA ÁLVAREZ

RESEÑAS / BOOK REVIEW

Repensando Seguridad y Asuntos Internacionales desde América Latina / 280

ELSA LLENDERROZAS

Guerra y transición global / 285

EDUARDO PASTRANA BUELVAS

PULSO BIBLIOGRÁFICO / 296

COLABORADORES / CONTRIBUTORS / 306

NORMATIVAS / NORMATIVES / 313

Portada de los Anuarios de la Integración
Regional de América Latina y el Caribe
desde 2012 a 2017.



Agendas conectadas: a aderência das mercocidades aos ods para aprofundar a integração regional¹

Anne Felipe Camargo de Oliveira
Luan Olliveira Pessoa
Catharino Pereira dos Santos

Introdução

As relações internacionais se produzem em muitos níveis e agrupamentos e as interações entre as agendas global, regional e local não são exatamente óbvias. Recentemente, as Mercocidades e a Organização das Nações Unidas (ONU), no tocante à Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, reconheceram que a maior eficácia de suas propostas depende da aproximação de suas agendas, harmonizando políticas públicas do nível local (das cidades) e diretrizes globais.

A ONU lançou os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) como um plano de ação da Agenda 2030 para orientar os esforços

globais para o desenvolvimento. Dentre os ODS, há um objetivo específico para parcerias e meios de implementação, o ODS 17. Já a Rede Mercocidades é um organismo internacional fundado em 1995 com a finalidade de incidir na agenda da integração regional levada a cabo no MERCOSUL. Sua missão institucional é o aprofundamento dessa integração a partir da perspectiva de seus membros, isto é, várias cidades da América do Sul.

Dessa forma, a recepção da agenda global do desenvolvimento sustentável pela Mercocidades não é assunto trivial nem óbvio e se insere dentre essas interações (e imbricamentos) entre agendas de níveis distintos das relações internacionais. Ademais, ser uma instituição regional composta por governos subnacionais fortalece a ideia de que o regionalismo não se basta na interação interestatal e pode proporcionar diálogo entre diferentes atores pensando soluções próprias para problemas compartilhados, regional e globalmente. Então, cabe indagar: como a agenda global dos ODS se conecta com a agenda regional e local da Mercocidades e sua missão institucional de aprofundar a integração regional sul-americana?

Para centrar na conexão entre uma instituição internacional regional (as Mercocidades), sua missão institucional e a agenda global dos ODS, a coleta de dados para esta pesquisa adveio da pesquisa documental focada nas declarações das assembleias anuais e nos relatórios de atividades de 2014-2015 a 2019-2020 das Mercocidades. São documentos importantes para caracterizar o cumprimento da missão institucional das Mercocidades, sua consonância ou dissonância à Agenda 2030 e o modo de aderência pelas Mercocidades a ela. Além disso, a revisão bibliográfica possibilitou a contextualização da conexão investigada e ofereceu o referencial crítico para análise documental, bem como da análise da atual agenda para o desenvolvimento sustentável da ONU e das Mercocidades.

Dessa forma, após a introdução, este artigo aborda as principais características dos ODS como modelo inovador de governança e, em seguida, o contexto atual do regionalismo. A Rede Mercocidades é inserida nesse contexto, com seu entendimento de integração regional. E, antes das considerações finais, a aderência da rede aos ODS é apresentada com análise específica dos projetos Banco de Boas Práticas e Cooperação Sul-Sul. A partir de tal organização, finalmente,

é notável observar que as Mercocidades já se alinhavam anteriormente com outras agendas de desenvolvimento da ONU e, na sua aderência à agenda dos ODS, desenvolveu os dois projetos já mencionados. Além disso, ao chamar a atenção para atores não estatais e para novas dinâmicas internacionais, regionais e globais, ao mesmo tempo que se recorda a faceta local, conclui-se que os ODS podem ser aprimorados se fóruns e organizações regionais forem entendidos tais quais espaços de engajamento nas atividades para o desenvolvimento sustentável com repercussões globais.

Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável: construção e críticas

Na segunda metade do século XX, a Organização das Nações Unidas (ONU) consolidou-se como a principal organização internacional (OI) para a articulação e incorporação do multilateralismo. Desde então, o multilateralismo tem sido entendido de diferentes maneiras ao longo dos anos, porém, é possível defini-lo fundamentalmente como um sistema de governança em que os Estados-nação são os principais atores na tomada de decisão associadas a, por exemplo: violações de direitos humanos, pandemias, conflitos armados, pobreza e desigualdade. Ou seja, em linhas gerais, todos os tipos de intempéries do desenvolvimento capitalista e seus conflitos geopolíticos (Oliveira, 2022).

Desde a ascensão da doutrina neoliberal, nos anos 1970, o multilateralismo tradicional na ONU vem sofrendo enfrentamentos. Dentre os principais argumentos utilizados pelos críticos do multilateralismo tradicional estão as suas falhas ao abordar os impactos negativos da globalização, em especial as consequências socioambientais catastróficas de programas propostos ou implementados pela ONU e/ou suas organizações “irmãs”: o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Ano após ano as limitações de grandes organizações internacionais foram expostas e ampliaram a percepção de que os arranjos pelas vias multilaterais são ineficientes e inadequados para fornecer e orientar os Estados em como lidar com as várias crises.

Essas críticas corroboram para com o que podemos identificar como uma crise de legitimidade e relevância do multilateralismo tradicional,

abrindo espaços para as reivindicações por reformas no sistema, de modo a torná-lo *multistakeholder*, ou multiparticipativo, modelo no qual uma maior variedade de atores regionais, o setor privado e os movimentos da sociedade civil organizada têm uma maior participação nos processos de tomada de decisão. Segundo Hennis Gleckman (2016), o sistema multiparticipativo se origina das teorias de gestão organizacional que pregam como uma instituição central (governo, empresas, etc.) deve se engajar estruturalmente com outras “partes interessadas” (eleitorado, acionistas, etc.; *shareholders*, no inglês), em vias de endereçar as mais diversas preocupações públicas e privadas.

Atores internacionais relevantes, como grandes corporações transnacionais (CTN) e a sociedade civil têm buscado, por diferentes motivações, implementar um sistema de governança global multiparticipativa. Por parte da sociedade civil organizada, existe um anseio geral pela democratização das arenas decisórias, de modo a envolver as vozes das comunidades tradicionais, movimentos sociais e organizações não governamentais (ONG). O setor corporativo, por sua vez, visa promover seus próprios interesses e obter acesso preferencial como parceiro estratégico de organismos multilaterais, como a ONU.

Os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), de 2000, foram um marco na direção das reivindicações desses novos atores por uma maior participação nas dinâmicas da ONU. Elaborados sob os auspícios da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), originalmente um “clube de países ricos”, os espaços de discussão dos ODM concederam um lugar especial para as CTN e megafilantropos, muito devido ao reconhecimento pela ONU da importância de se atrair financiamentos externos destas partes. Afinal, apesar das verbas para a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD), principal fonte de recursos do sistema ONU, ter apresentado aumento nos últimos 60 anos, já no início do século XX se avistava uma estagnação e o futuro declínio na AOD (Weinlich, 2014). Neste sentido, a aceleração dos financiamentos não governamentais significou uma ONU cada vez mais entrelaçada às contribuições feitas por parte de grandes instituições filantrópicas, parcerias público-privadas (PPP) e outros fundos criados pelo setor privado.

Independentemente das conflitantes opiniões, o legado dos ODM corresponde diretamente ao estabelecimento de um novo modelo

de governança global baseado em objetivos e metas. Tal modelo ganhou força frente ao verdadeiro sucesso de *marketing* dos ODM impactando a imagem da ONU de maneira muito positiva (Skogmo, 2014) Este valioso impacto tornou-se uma prioridade, algo que deveria ser reforçado e aperfeiçoado na agenda que os sucederia. Coube, então, à Agenda 2030, sucessora dos ODM, potencializar ainda mais a aproximação da ONU com o setor privado. Tal aproximação era encarada “não só como promissora, mas também como necessária” (Weinlich, 2014: 89).

Segundo Norichika Kanie e Frank Biermann (2017: 9, tradução própria), o pós-ODM foi o momento ideal de uma necessária “evolução de um sistema baseado principalmente em regras para um sistema mais baseado em objetivos [...] gradualmente movidos para envolver de forma mais consciente os três ‘pilares’: ambiental, econômico e social”. Ainda segundo os dois autores, a ideia de “objetivos de desenvolvimento sustentável” surgiu em setembro de 2011, contudo, o tema se tornou central na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012, a Rio+20.

Sob orientação do então secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon, o desenvolvimento de uma agenda sucessora dos ODM foi ganhando espaço nos círculos da ONU. Em comparação à percepção dos ODM como iniciativa de portas fechadas, de cima para baixo e conduzida pelos países do Norte Global, a Agenda 2030 foi conduzida por métodos mais transparentes e inclusivos. Pamela Chasek, Macharia Kamau e David O’Connor (2018), em trabalho no qual documentam os bastidores dos processos de construção da nova agenda, expuseram que a condução das negociações para a elaboração dos objetivos, realizada por meio de dinâmica mais aberta do Grupo de Trabalho Aberto (GTA), foi fundamental para a superação das desconfianças e decepções com experiência dos ODM.

As nações em desenvolvimento desconfiavam que a implementação da nova agenda pudesse ser usada pelos países industrializados para impor mais restrições ao comércio ou para gerar constrangimentos às suas economias ultradependentes de combustíveis fósseis. Além disso, já na época, os Estados latino-americanos assumiram posturas temerosas de que o conceito de economia verde era apenas uma tentativa de estender os domínios do capitalismo à natureza (Chasek, Kamau e O’Connor,

2018: 66). Portanto, as negociações do GTA foram elaboradas de modo a estabelecer objetivos comuns: orientados para a ação; concisos e fáceis de comunicar; limitados em número; aspiracionais; globais por natureza; e universalmente aplicáveis a todos os países, porém rejeitando o antigo *one size fits all*.²

Em setembro de 2015, todos os 193 Estados-membros das Nações Unidas adotaram formalmente a resolução *Transformação de nosso Mundo: A Agenda para o Desenvolvimento Sustentável de 2030*, com seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas associadas, integradas e indivisíveis. Um marco histórico ambicioso no qual “líderes mundiais comprometeram-se a uma ação comum e um esforço via uma agenda política ampla e universal” (ONU, 2015: 1).

Os ODS foram apresentados ao mundo como um passo adiante no legado dos ODM, reconhecendo suas falhas e que o progresso alcançado havia sido insuficiente. Além disso, a Agenda 2030 buscou fomentar um entendimento que encarasse o aumento das interdependências globais e suas complexidades como uma oportunidade para “mudanças transformadoras no comportamento humano e nos sistemas de governança” (Bernstein, 2017: 215, tradução própria).

Desta forma, a resolução enaltece a importância da interconexão dos objetivos, salientando que o sucesso de um depende do sucesso dos outros. Os ODS são, assim, um conjunto de objetivos e metas que reúnem princípios de direitos fundamentais, abrangendo questões de desenvolvimento social e econômico, que incluem pobreza, fome, saúde, educação, aquecimento global, igualdade de gênero, água, saneamento, energia, urbanização, meio ambiente e justiça social.

Esse novo modelo de governança global por objetivos é amplamente difundido como estratégia crucial para a resolução dos desafios globais. Tal modelo propõe direcionar o comportamento humano, ao estabelecer prioridades para o uso de recursos escassos; estimular esforços conjuntos; identificar alvos; fornecer pontos de referência e monitoramento; e combater a tendência geral da busca por resultados de curto prazo (Young, 2017), sem a necessidade de um sistema rígido de responsabilização.

Os ODS e as cidades

No que tange às cidades, tradicionalmente destaca-se a inclusão de um objetivo “urbano”, o ODS 11, que procura “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” (ONU, 2015: 18). Ele reflete o crescente reconhecimento global do papel crítico que as cidades têm a desempenhar para alcançar o desenvolvimento sustentável, local e global. Afinal, os atores das cidades estão cada vez mais engajados na tomada de decisões internacionais. Entretanto, ainda existem muitos desafios para a plena inserção destes atores na Agenda 2030, o principal é o da “localização” dos ODS, ou seja, a integração dos ODS nos procedimentos de planejamento local, adequando-os a cada cidade. Neste sentido, organizações como a Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) — que representa e defende os interesses dos governos locais globalmente — e a Rede Mercocidades se tornam exemplo de engajamento com a conscientização do contexto e a localização dos objetivos de desenvolvimento sustentável, reconhecendo que os países e as pessoas estão partindo de pontos de diferentes com capacidades diferentes.

Amelia Leavesley, Alexei Trundle e Cathy Oke (2022) procuraram entender os mecanismos usados pelas cidades para se envolverem com os ODS, assim como os desafios envolvidos na transição do compromisso inicial para a prática. Novamente, a localização dos ODS é apontada com um processo central, contínuo, escalável e impulsionador de mudanças transformadoras na escala local especialmente em dois eixos: o da implementação efetiva e o da aceitação dos ODS. Porém, até o momento, tal processo manifesta-se majoritariamente na produção e atualização de Relatórios Locais Voluntários (RLVs), guias que buscam auxiliar governos regionais ou locais na conscientização, defesa de interesses, implementação e monitoramento de processos locais.

Abordagens territoriais adaptadas ao contexto das cidades vêm sendo essencial para ajudar a priorizar os ODS, gerenciar orçamentos e planejamento para a implementação da Agenda 2030. Neste sentido, conforme exposto, é inegável a importância contida em um ODS específico para as cidades, como é o caso do ODS 11 e suas 11 metas relacionadas. Entretanto, objetiva-se aqui argumentar acerca da relevância de outro objetivo adicionado à Agenda 2030, cujo tema também não havia sido contemplado com um objetivo específico em

seus predecessores os ODM: o Objetivo 17, “Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a Parceria Global para o Desenvolvimento Sustentável”.

De modo geral, o ODS 17 é relacionado às práticas da governança, da coerência política e institucional. E também abarca a estabilidade macroeconômica global e a necessidade de mobilizar recursos financeiros de fontes internacionais, do fortalecimento das capacidades internas de cobrança de receitas, bem como a importância do comércio e de regras equitativas para o comércio internacional, especialmente, para os países em desenvolvimento. Além disso, o ODS 17 enfatiza a importância do acesso à ciência, tecnologia e da inovação, em particular aquelas tecnologias de informação e comunicação, fundamentais para o levantamento, monitoramento de dados e prestação de contas.

Segundo Kamau, Chasek e O’Connor (2018), na época das negociações para a formulação dos ODS, alguns países desenvolvidos argumentavam que não seria necessário um objetivo específico para os meios de implementação. Conforme esses países, os temas relativos financiamentos já estavam sob o mandato de outros organismos da ONU, como o Comitê Intergovernamental de Peritos em Financiamento ao Desenvolvimento Sustentável (estabelecido pela Rio+20), a Conferência sobre Financiamento para o Desenvolvimento (FFD) e os processos de acompanhamento da Conferência Busan sobre Eficácia da Ajuda (de 2011), da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, no caso das finanças climáticas, e das negociações da Organização Mundial do Comércio, no caso do comércio (Chasek, Kamau e O’Connor, 2018: 68).

Contudo, representantes do Peru rejeitaram essa perspectiva, alegando que um ODS para os meios de implementação representava a oportunidade dos governos criarem sinergias entre todos os processos. Além disso, representantes da Índia defendiam que “[n]ão era possível tratar dos ODS agora e abordar os meios para implementá-los mais tarde” (Chasek, Kamau e O’Connor, 2018: 69, tradução própria). No fim das negociações, foi estipulado o Objetivo 17, refletindo muito acerca das novas realidades do multilateralismo na ONU.

O Objetivo 17 enfatiza a necessidade de mobilizar os recursos existentes e adicionais: desenvolvimento tecnológico, recursos

financeiros e capacitação, reconhecendo que a AOD não é suficiente. Logo, para ser bem-sucedida, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, sem dúvidas, requer parcerias entre governos, o setor privado e a sociedade civil. Os recursos precisam ser mobilizados de fontes nacionais e internacionais, assim como dos setores público e privado. As muito exaltadas parcerias *multistakeholder* (ou PPP) e parcerias da sociedade civil são então identificadas como cruciais para alavancar os vínculos entre as 269 metas estabelecidas nos 17 ODS. Contudo, tais parcerias devem ser construídas sobre princípios e valores comuns, uma visão compartilhada que coloca as pessoas e o planeta no centro dos debates, em nível global, regional, nacional e local, sem obrigações juridicamente vinculantes.

Em suma, a inclusão de um objetivo que aborda os meios de implantação é notadamente eficaz na redução de formas extremas de desigualdade e de avanço dos interesses dos mais vulneráveis (Kanie e Biermann, 2017), especialmente mulheres, populações tradicionais e racializadas. Logo, os meios de implementação dos ODS, no fortalecimento da ação de atores locais e regionais, ganham maior relevância no propósito de atender, ao menos, parte das metas estipuladas pela Agenda 2030.

Por outro lado, “existe um grande risco de que o contexto mais amplo da parceria global para o desenvolvimento sustentável do ODS 17 esteja se perdendo na ênfase em compromissos voluntários e parcerias como um meio principal de implementação” (Bernstein, 2017: 233, tradução própria). Os ODS não são juridicamente vinculativos, pois a resolução da Assembleia Geral da ONU não concede força jurídica a eles. Assim, não há nenhum processo de ratificação e os atores que se engajam com a Agenda 2030 não têm nenhuma obrigação legal. Isto distingue estes tipos de governança de seus predecessores, que foram bem-sucedidos em tratados juridicamente vinculantes, como, por exemplo, os regimes de proteção da camada de ozônio ou de proteção às baleias (Kanie e Biermann, 2017).

Além da desobrigação legal, estudos sobre a localização dos ODS em regiões da Ásia e do Oriente Médio apontam que, embora tenha havido progresso na coordenação e na implementação de iniciativas ligadas à Agenda 2030, tal engajamento é limitado às grandes áreas urbanas e cosmopolitas, não se repetindo para além das capitais (Katramiz, et al, 2020). Nesse sentido, importa compreender a realidade regional

sul-americana da atuação das Mercocidades através do engajamento com o ODS 17. Com isso, observa-se se esse engajamento forneceria ferramentas para que os formuladores de políticas públicas e as partes interessadas abordassem, de forma coerente e criativa, os desafios complexos e interligados nas cidades e desenvolvessem um ambiente propício para engajamento multinível.

As transformações regionais sul-americanas

Se o modelo multilateral centrado nas Nações Unidas encarou enfrentamentos no período da globalização, isso não foi diferente com as instituições regionais. Entre as décadas de 1980 e 1990, a concepção de “novo regionalismo” surgiu para contrastar com as experiências de “velho regionalismo” de meados do século XX. Estas experiências estariam supostamente sem o vínculo com a interdependência global na economia política internacional, isto é, desconectadas das transformações globais em curso no fim daquele século (Briceño, 2018; Riggirozzi e Tussie, 2012).

Nesse sentido, o regionalismo foi subordinado à globalização ou tido como suplementar à mesma, sendo comum usar termos como “bloco de construção” (*building block*) e “pedra de tropeço” (*stumbling block*) para descrever a relação. Ademais, o “novo regionalismo” se caracteriza pelo caráter multidimensional não restrito à dimensão comercial, pela participação de variados atores (não apenas os Estados) e pelo vínculo com a governança neoliberal conduzida pelos Estados Unidos (Briceño, 2018; Riggirozzi e Tussie, 2012).

Embora seja multidimensional e ultrapassem a integração comercial, o capitalismo, os preceitos liberais, o comércio e os imperativos do mercado ainda são bastante centrais na concepção de “novo regionalismo”. Isso deve-se ao neoliberalismo, que se desenvolveu como paradigmas político e econômico bem como modelos de democracia e de desenvolvimento e atingiu várias searas da vida humana. Por influência neoliberal, a diferenciação entre regionalização e regionalismo emerge como engajamentos regionais, respectivamente, informais por atores não estatais e formais por atores estatais. Contudo, não são as interações regionais de quaisquer atores não estatais

que promovem a regionalização, mas sim as atividades de atores econômico-comerciais, de negócios, o que revela a hierarquia nessa multidimensionalidade (Pessoa, 2021; Riggiozzi e Tussie, 2012).

À luz disso, ascenderam alternativas que questionaram e deslocaram parcialmente a concepção do “novo regionalismo” como forma dominante de regionalismo na América Latina e no Caribe do início do século XXI e, sobretudo, na América do Sul. A rejeição à proposta estadunidense da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) é um marco nesse deslocamento. Nesse novo período, aquela concepção predominante deu lugar a, ao menos, três projetos principais que competem nessa parte do mundo.³ Eles se diferenciam na percepção da relação com o hegemona global (Estados Unidos), na saliência de conteúdos político-sociais, no posicionamento numa escala de aquiescência-autonomia-autarquia e no grau de oposição ao capitalismo em curso (Briceño, 2013; Riggiozzi e Tussie, 2012). Esse período de disputa e contestação à concepção até então hegemônica recebeu a denominação de “regionalismo pós-hegemônico” (Riggiozzi e Tussie, 2012).

Nessa nova realidade, atores não estatais estão presentes no processo regional sob a coordenação dos Estados soberanos, repolitizando a região e reafirmando o caráter intergovernamental e o protagonismo dos atores estatais. Assim, a política não se subordina à economia, a imperativos do mercado e de corporações transnacionais. Nessa linha, destacam-se consensos entre lideranças, movimentos sociais e Estados sobre temas das arenas político-institucional, socioeconômica e cultural (Riggiozzi e Tussie, 2012).

Destacam-se também esforços para coordenar rivais na política e economia dentro de estratégias de cooperação regional (Riggiozzi e Tussie, 2012). Por seu turno, a lógica da competição entre os atores individualizados — incluindo os governos subnacionais — prevalece, sobretudo, sob o neoliberalismo. Apesar disso, os projetos alternativos do “regionalismo pós-hegemônico” não são isentos de contradições quanto à participação de atores não estatais (Riggiozzi e Tussie, 2012). Tampouco os Estados soberanos estão alheios àqueles imperativos econômicos.

O regionalismo pós-hegemônico traz as camadas nacional, regional e global como partes de uma governança em vários níveis (multinível) e já não se concentra exclusivamente na ligação do regionalismo com o Estado-nação ou com a globalização, como ocorria no “velho” e “novo regionalismo”, respectivamente (Söderbaum, 2016). Assim, torna-se mais propício observar a atuação de governos subnacionais nas interconexões dessas três camadas por meio de suas redes internacionais de articulação e de suas agendas. Da mesma forma, as atenções do regionalismo pós-hegemônico convergem com as buscas por diversificação encontradas nos engajamentos nacionais e subnacionais com a cooperação Sul-Sul, enquanto a doutrina neoliberal configura as relações com o Norte Global (centro do capitalismo) como preferenciais.

A Rede Mercocidades

Como exposto acima, a doutrina neoliberal se infiltrou em várias searas da vida humana e esteve em seu auge na década de 1990 ao se tornar a política econômica predominante. Considerando os impactos na estrutura administrativa dos Estados-nação, Tulia G. Falleti (2010: 1) afirma que, ao longo do último quarto do século XX, ocorreram, ao redor do mundo, processos de descentralização — isto é, a transferência descendente de recursos, responsabilidades ou autoridade do governo nacional para os governos subnacionais.

Em especial na América Latina, esta descentralização é vista por alguns estudiosos (Oddone, 2008: 29-31; Borja, Pozo e Morales, 1989) como um meio de democratizar a estrutura política dos países da região já que muitos estavam saindo de governos autoritários, ditatoriais. Porém, Falleti (2010: 6) também alerta que a descentralização, resultante de reformas políticas, eleitorais, constitucionais, é uma influência do neoliberalismo para diminuir a capacidade de intervenção estatal na economia e no livre mercado.

Enquanto isso, o neoliberalismo fez surgir o que Saskia Sassen (2005) chamou de cidades-globais, verdadeiros “quartéis gerais” da economia de livre mercado que competiam para serem as sedes das grandes multinacionais e terem mais dinheiro circulando em

seus territórios. Neste processo de internacionalização das cidades, o fenômeno da globalização também teve papel extremamente importante, dado que trata-se de:

processo (ou conjunto de processos) que envolve uma transformação na organização espacial das relações e transações sociais — avaliada em termos de sua extensão, intensidade, velocidade e impacto —, gerando fluxos e redes de atividades, interações e exercício de poder de dimensões transcontinentais ou inter-regionais (Held et al, 2003: 68).

A globalização causou uma aproximação entre o global e o local, “na medida em que as agendas globais foram reconhecendo a importância do local (comunidades, vilas, cidade...) para construir, implementar e efetivar políticas globais” (Rodrigues, 2021: 48). Nessa mesma linha, essa aproximação é vista então como um novo fenômeno chamado de “glocalização” (Rodrigues, 2021).

Nesse contexto, algumas das principais cidades sul-americanas perceberam que a inserção internacional era o passo seguinte em busca da consolidação da sua autonomia e de busca de investimentos. Porém, caso comessem a atuar externamente, a maioria sabia que não tinha como, individualmente, ter ganhos satisfatórios devido à dinâmica competitiva própria do sistema econômico vigente.

De acordo com Maria del Huerto Romero (2004: 409), o desenvolvimento urbano, em um mundo global, exige “formas de cooperação a partir de alianças ou redes de cidades que permitam operar em marcos mais amplos e melhorar a capacidade de adaptação dos governos locais às novas dinâmicas”. Assim, um grupo de prefeitos de onze cidades de países pertencentes ao MERCOSUL resolveu, em 1995, demandar um espaço na arena política voltada para a integração regional sul-americana. Justamente por ter como objetivo-fim primordial sua inserção na estrutura institucional do MERCOSUL, seu nome deriva deste bloco: Mercocidades. Nesse contexto de desafios e oportunidades, a formação da rede “foi uma reação aos efeitos, positivos ou não, da globalização e da regionalização” (Batalha e Mallmann, 2015: 125-126).

As Mercocidades se constituíram como uma rede internacional de cidades, inicialmente voltada para os entes políticos dos países do MERCOSUL, mas que ao longo dos anos se expandiu e permitiu a adesão de cidades dos outros países sul-americanos.

Nesse sentido, Joséli Fiorin Gomes (2017: 250) afirma que:

a inserção de cidades dos países membros e associados do bloco [MERCOSUL] em uma Rede, tal qual a Mercocidades, permite-lhes maior aproximação e, com isso, capacitação para a cooperação descentralizada regional e promoção de melhores e mais visíveis oportunidades de realizá-la. Ou seja, uma Rede organizada de relações, ao conectar as cidades, promove maior articulação entre seus governos, gerando possibilidades maiores de gestão compartilhada e de cooperação entre elas, bem como melhores condições expor suas demandas aos governos centrais responsáveis pela condução do bloco regional.

Além disso, pode ser entendida como uma instituição internacional, ou seja, um determinado arranjo humano construído e organizado formalmente (Keohane, 1988: 383).

A ata de fundação institucionaliza a Rede criando o Conselho, a Secretaria Executiva e lista os seguintes temas como prioritários: a) Municípios e a Universidade; b) Comércio Exterior; c) Ciência, Tecnologia – Banco de Talentos; d) Cultura; e) Turismo; f) Gestão Municipal e Planificação Estratégica; g) Planejamento Urbano e Ambiental; h) Desenvolvimento Social – Educação e Saúde; e i) Legislação e Política Tributária Municipal.

A maioria destes temas permanece até hoje como prioritários no cotidiano da Rede e se observa que as cidades estavam a par da emergência dos novos temas promovidos pela ONU ao longo dos anos 1990 com o intuito de implementar uma agenda de bem-estar global, uma agenda social (Lindgren-Alves, 2018: 47). Em outras palavras, “os temas apresentados pelas Mercocidades abrangem tanto a agenda dos atores subnacionais nas últimas duas décadas do século XX quanto a chamada “nova agenda” notadamente sustentada no começo dos anos 2000” (Junqueira, 2014: 158)

As cidades da Rede estavam, portanto, buscando atuar internacionalmente naquilo que lhes foi dado competência administrativa para tal e a par das discussões e movimentos em âmbito global desde suas posições locais. Essa atuação visava a missão da Rede de potencializar a identidade e a integração regionais para assegurar o desenvolvimento das cidades e o bem-estar na América do Sul.

Para a Mercocidades, a integração deve contribuir para o fortalecimento da democracia, do combate às desigualdades e à exclusão social. Os governos locais, como estruturas do Estado mais próximas ao cidadão, com capacidade de vincular o local, o regional e o global, são os entes políticos certos para aprofundar a integração regional (Gomes, 2017: 238). De forma mais ampla, entende-se que a Mercocidades fez parte de um processo que propiciou

a institucionalidade social no MERCOSUL mediante uma governança que destaca estratégias vinculantes entre estrutura, cultura e ação. A essência da governança, e, portanto, ‘dessa’ nova institucionalidade, reside no fato de que os mecanismos de governo não se baseiam somente nas autoridades governamentais [centrais], nem nas sanções decididas por elas. Ela se dá pela interação entre atores públicos e privados, autônomos e entre organizações em rede. (Mendicoa, 2013: 13)

Assim, sua atuação destaca a dimensão social no sentido dos temas trazidos à pauta e também no sentido dos participantes das discussões e decisões.

Durante a V Reunião de Cúpula, em 1999, a Rede expressou seu entendimento de integração da seguinte forma: “processo solidário de participação de cidadãos, que não se restringe apenas ao MERCOSUL ou à América Latina, mas que deve desempenhar papel estratégico na formulação e na condução de uma ordem mais justa e igualitária”⁴.

Na cúpula seguinte, em 2000, a Rede declarou:

Das cidades, concebemos a integração regional como um instrumento para melhorar as oportunidades de desenvolvimento de nossos países com base na equidade. [...] Insistimos em aprofundar os aspectos de convergência para a cooperação em esferas não econômicas (como cultura, justiça, meio ambiente, desenvolvimento tecnológico) onde os interesses comuns prevalecem sobre possíveis tensões setoriais⁵.

Além de entender que seus membros são os melhores entes para a consolidação da integração regional, as Mercocidades se afastam da lógica econômica neoliberal que imperava no regionalismo sul-americano do final do século XX e se vincula, cada vez mais, a temas sociais de caráter global.

Robert O. Keohane (1988: 382) explica que as instituições não refletem meramente as preferências e o poder das unidades que as constituem;

as próprias instituições moldam suas preferências e seu poder. A preferência pelas Agendas de Desenvolvimento da ONU foi a forma que a Rede encontrou de mostrar a sua importância em nível regional. Conforme já exposto, os ODM foram uma das primeiras iniciativas da ONU de longo prazo para que os países alcançassem um parâmetro de bem-estar mais amplo. Contudo, somente com os ODS reconheceu-se a importância das cidades em nível global.

Dentre os *stakeholders* que participaram da formulação dos ODS está o Global Task Force of Local and Regional Governments (GTF)⁶, um mecanismo de coordenação e consulta para empreender trabalho de *advocacy* relacionado aos processos políticos globais que envolvam ou possam envolver governos subnacionais.

Juntamente com o GTF, as redes Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), ICLEI - Governos Locais pela Sustentabilidade e Regions4 (anteriormente chamada de Rede de Governos Regionais pelo Desenvolvimento Sustentável, nrg4D) promoveram debates no Local Authorities's Major Group (LAMG)⁷, um dos nove setores da sociedade escolhidos na Rio 92 que deveriam ter participação nas atividades das Nações Unidas sobre desenvolvimento sustentável. O LAMG é formado por diversas redes e organizações internacionais que representam governos locais e subnacionais de todos os continentes do mundo.

Na primeira sessão do Grupo Aberto de Trabalho sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável em 28 de fevereiro de 2013, o LAMG emitiu uma declaração evidenciando o que eles esperavam que tivesse nos novos objetivos: “Um objetivo geral de promover cidades e regiões/territórios que sejam ambientalmente sustentáveis, socialmente inclusivos, economicamente produtivos e resilientes é crucial se quisermos ser capazes de responder adequadamente aos desafios”⁸.

Graças a uma intensa articulação política envolvendo os membros da LAMG, como a Federação Latino-Americana de Cidades, Municípios e Associações Municipalistas (FLACMA) e a própria Rede Mercocidades⁹, um dos 17 objetivos tratou especificamente das cidades: o ODS11 sobre Cidades e Comunidades Sustentáveis.

Na XXIII Cúpula em La Paz, a Rede afirma que foi promotora:

[...] juntamente com a CGLU, a Global Taskforce e outros atores da sociedade civil, do reconhecimento da comunidade internacional de um objetivo específico de desenvolvimento sustentável para as cidades, obtendo a aprovação do ODS 11 em ‘cidades e comunidades sustentáveis’. Celebramos a conquista de incluir também a dimensão local nos outros 16 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável¹⁰.

Dentro da Rede, esse reconhecimento fez com que os 17 ODS estivessem presentes, transversalmente, em todas as ações internas e externas da instituição. A maior parte dos eventos organizados pelas Mercocidades ou nos quais ela participou, entre 2015 e 2019, tiveram algum dos ODS como tema, tais quais:

- Em 2016 acordou com a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) a realização de um curso dirigido a governantes e gestores de cidades da região, norteado pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelecidos na Agenda 2030¹¹;
- Na XXI Cúpula, em 2016, houve a participação do coordenador residente do Sistema das Nações Unidas na Argentina e do representante do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para falar sobre a Agenda 2030 e a localização dos Objetivos e realizar oficinas¹²;
- Em 2017, durante a XXII Cúpula, foi realizada uma oficina, com colaboração do CGLU e apoio do PNUD, sobre territorialização dos ODS e sua aplicabilidade no âmbito dos governos locais¹³;
- Em 2018, representantes da Rede participaram do Seminário “Territorializar a Agenda para o Desenvolvimento: a liderança os governos subnacionais para a localização da Agenda 2030” co-organizado pela província de Santa Fé e pelo Fórum das Regiões da CGLU¹⁴;
- Realização do Seminário sobre Localização dos ODS e a Nova Agenda Urbana durante a XXIII Cúpula, em 2018¹⁵;
- Capacitação especial na XXIII Cúpula para formulação de projetos que abordassem a localização dos ODS nas cidades, a Nova Agenda Urbana e direito à cidade¹⁶; e
- Assinatura de Memorando de Entendimento entre a Mercocidades e o PNUD com o propósito de cooperar em ações que

permitam promover conjuntamente a implementação da Agenda 2030 no nível local¹⁷.

Desse modo, tem-se, como observa Rodrigues (2021: 49), que há na glocalização também um movimento inverso, ou seja, “as cidades incorporando mecanismos e instrumentos de conexão global, passando a utilizá-los de diferentes formas, a partir de suas necessidades e interesses locais”.

Mercocidades e o ODS 17

A aderência aos ODS não é de todo estranha, já que desde a sua fundação a Rede tem temas consonantes com os buscados pelos Objetivos. Dessa maneira, este trabalho está assentado no objetivo de conectar os ODS à agenda estratégica das Mercocidades de aprofundar a integração regional. Dessa aderência à Agenda 2030, dois projetos foram formulados e postos em prática pela Rede: o Banco de Boas Práticas para atingir os ODS e o Programa de Cooperação Sul-Sul.

O Banco de Boas Práticas das Mercocidades surgiu inicialmente em 2012, desenvolvido pela Unidade Temática de Desenvolvimento Econômico Local. O contexto era o de trabalhar melhor a comunicação dentro da Rede, desse modo, o Banco é visto como uma “importante ferramenta de sistematização, promoção e difusão de ações, programas ou projetos que em diversos graus e modos contribuem para o desenvolvimento local, utilizando como base de transmissão as tecnologias de informação e comunicação”¹⁸. Posteriormente, em 2018, o banco foi reformulado pela vice-presidência (órgão hierarquicamente superior às unidades temáticas) de Desenvolvimento Urbano Sustentável e Mudança Climática. O novo banco foi, então, descrito da seguinte maneira:

Esta ferramenta convoca experiências que tenham contribuído efetivamente na consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nos territórios e possam servir de exemplo a outras “mercocidades”, assim como a outras redes e organizações. As boas práticas podem ser implementadas por governos locais, ou através da soma de esforços de organizações, entidades ou comunidades a nível local e regional¹⁹.

Em ambas as ocasiões, as cidades podiam inserir seus projetos realizados em uma plataforma digital que seria acessada por qualquer pessoa. O *site* esteve disponível até o ano de 2022.

O outro projeto não é um resultado direto da incorporação dos ODS nas ações da Rede, mas se utiliza dos Objetivos. O Programa de Cooperação Sul-Sul de Mercocidades (PCSSM) tem como antecedente a “aliança estratégica” da Rede com o Observatório da Cooperação Descentralizada União Europeia – América Latina (OCD/EU-LA). O OCD/EU-LA é uma organização formada, em 2005, pela Comissão Europeia através do programa URB-AL comandada pelas prefeituras de Barcelona e de Montevidéu com o intuito de “recolher, sistematizar, investigar, propor e divulgar conceitos e práticas de cooperação pública descentralizada entre a União Europeia e a América Latina”²⁰. E, para a Comissão Europeia, cooperação descentralizada trata-se de:

Uma nova abordagem nas relações de cooperação que procura estabelecer relações diretas com as entidades representativas locais e estimular as suas próprias capacidades para conceber e implementar iniciativas de desenvolvimento com a participação direta dos grupos populacionais envolvidos, tendo em conta os seus interesses e pontos de vista sobre o desenvolvimento²¹.

O OCD/EU-LA, pelo menos desde 2009²², realiza formações para os membros das Mercocidades e foi o principal desenvolvedor do Programa de Cooperação Sul-Sul da Rede Mercocidades.

O PCSSM teve início no ano de 2017 com o intuito de apoiar e transferir “conhecimentos numa grande diversidade de temáticas prioritárias para as cidades, que permitam melhorar a qualidade de vida da cidadania, promover a perspectiva de género e o olhar regional”²³. Para atingir estes objetivos, o PCSSM trabalha em duas linhas de ação: capacitação para a formulação de projetos regionais e convocatórias para o financiamento de projetos, ambos realizados anualmente, um no primeiro semestre e o outro no segundo semestre, respectivamente.

A capacitação realizada em 2019 teve como eixo temático a “localização dos ODS nas cidades, Nova Agenda Urbana e Direito à cidade”²⁴, para a qual participaram 13 representantes de cidades e organismos da sociedade civil de Argentina, Brasil, Bolívia, Colômbia e México. As convocatórias para financiamento de projetos começam com

o lançamento de um edital que tem os princípios da cooperação descentralizada (CD), da cooperação Sul-Sul (CSS) e da eficácia da ajuda como base.

Desde o início, as propostas o PCSSM têm que se encaixar nos ODS, além de ter como um dos critérios de avaliação o quanto a proposta contribui para fortalecer o trabalho das cidades participantes com vistas a internalizar a agenda dos ODS²⁵. Fica evidente, portanto, que a Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável foi completamente incorporada pela Rede Mercocidades.

Considerações finais

Como visto, a partir de um ponto de vista temático, há uma evidente convergência entre a busca pelo desenvolvimento do bem-estar dos membros das Mercocidades e a Agenda 2030. O PCSSM traduz-se em um meio de implantação dos ODS, fazendo com que as cidades participem ativamente da agenda global para o desenvolvimento sustentável.

Quanto ao ponto de vista regional, o uso dos ODS nos projetos e programas das Mercocidades pode ser entendido como uma forma específica de engajamento entre atores não estatais, isto é, uma forma de regionalização, embora não contemple atores de negócios enfatizados no “novo regionalismo”. De acordo com Björn Hettne (2000: 457-458), regionalização é o “processo empírico que leva a padrões de cooperação, integração, complementaridade e convergência dentro de um espaço geográfico internacional particular”. Ou seja, a Rede Mercocidades utiliza-se dos ODS para criar uma consonância entre os interesses de seus membros a fim de levar a cabo o processo de construção regional.

Ocorre que, ainda que os ODS tenham sido elaborados com a participação de diversos entes, a força de atores neoliberais se mostra cada vez mais presente. Portanto, a questão do financiamento é um ponto central. A Rede Mercocidades é uma organização que ao longo dos seus anos dependeu financeiramente das instituições internacionais e de agências de cooperação dos países do Norte Global para desenvolver seus projetos e programas.

A aderência à Agenda 2030 tem um evidente lado positivo que pode levar a Rede a dar continuidade na sua missão de levar o desenvolvimento do bem-estar aos seus membros. Porém, é necessário atentar-se a influências no seu processo regional pelo neoliberalismo, que se espalha por várias searas da vida humana e há muito não se resume a uma política econômica. A cooperação descentralizada, embora assegure a diversificação das “partes interessadas” e as fontes de dados, e, com isso, contribua para a atração de financiamentos à Mercocidades, tem limitações sem as coordenações pelos Estados. O arranjo como rede internacional de cidades possibilita capacidades maiores e planejamento macroscópico em alguma medida, no entanto, ainda se dá de forma mais frágil se comparada a um cenário de inserção da Mercocidades na estrutura institucional do MERCOSUL.

Nessa mesma linha crítica, os ODS, mesmo incluindo preocupações estruturais em torno de finanças, ajuda, comércio e transferência de tecnologia, também “acrescenta ambiguidade ao significado de parceria ao incluir referências explícitas a parcerias *multistakeholder* e mobilização de recursos domésticos como elementos centrais dos meios de implementação e da parceria global para o desenvolvimento sustentável” (Berstein, 2017: 233). Os processos *multistakeholder* não são algo novo, podendo ser, sob determinadas condições, um modelo realmente democrático. O fenômeno que se observa na ONU está longe de representar tal cenário, pois vem possibilitando a manutenção das mesmas estruturas de poder global.

Neste sentido, fica o alerta de que o aumento do papel das corporações e das megafilantropias na organização vem conseguindo apresentar soluções falsas e baseadas em princípios mercadológicos neoliberais para os problemas globais. Ademais, alerta-se para os riscos trazidos pela marginalização dos órgãos multilaterais e das autoridades reguladoras governamentais, que concedem ainda mais poder às CTN de decidir as narrativas e iniciativas globais para o desenvolvimento. Afinal, mesmo abrindo espaço para várias organizações e movimentos sociais na mesa de discussão, o poder entre estes e as CTN é extremamente desproporcional. Com isso, este modelo de governança dos ODS na verdade pode reforçar a capacidade dos atores mais poderosos de negar proposições que prejudiquem seus interesses de acúmulo e mobilidade irrestritos de capital.

Em síntese, a partir da pesquisa realizada, é notável que as Mercocidades já se alinhavam anteriormente com outras agendas de desenvolvimento da ONU e, na sua aderência à agenda dos ODS, desenvolveu projetos como o Banco de Boas Práticas e a Cooperação Sul-Sul. Ao mesmo tempo, para a conexão entre as agendas, tem importância o contexto do relativo declínio do multilateralismo no período e da interação da Rede com o MERCOSUL. Afinal, aquela encontrou pouca efetividade no esforço de influenciar o segundo e, com isso, passou a utilizar mais de meios globais para buscar contribuições, apoio técnico-científicos e, especialmente, ter acesso a financiamentos extra-regionais a partir da legitimidade global conferida pela Agenda 2030.

NOTAS

- 1 O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. E uma versão anterior dele foi apresentada ao 46.º Encontro Anual da ANPOCS.
- 2 A expressão “one size fits all” descreve um item, situação ou política projetada para acomodar uma grande quantidade de pessoas. É, portanto, relacionada a políticas ou abordagens padronizadas e não adaptadas às necessidades individuais. No caso da ONU, a rejeição deste modelo leva em consideração que os contextos, abordagens e perspectivas locais são distintos uns dos outros, logo, cada caso deve ser observado e planejado observando-se suas características constituintes e o contexto no qual se inserem.
- 3 Esses três projetos são simbolizados pelo MERCOSUL da primeira década e meia do século XXI, pela Aliança do Pacífico (AP) e pela Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA).
- 4 Declaração de Belo Horizonte, Mercocidades, 1999
- 5 Declaração de Rosário, 2000
- 6 <https://www.global-taskforce.org/about-us>
- 7 <https://sustainabledevelopment.un.org/mgos>
- 8 Statement of the LAMG before the Open Working Group, SDG Knowledge Platform, 2013.
- 9 Informe da Presidência e da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades Período 2015-2016, Mercocidades, 2016.
- 10 Declaração de La Paz, Mercocidades, 2018.
- 11 Informe da Presidência e da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades Período 2015-2016, Mercocidades, 2016.
- 12 Informe da Presidência e da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades Período 2015-2016, Mercocidades, 2016.
- 13 Informe da Presidência e da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades Período 2016-2017, Mercocidades, 2017.
- 14 Relatório da Presidência e da Secretaria Técnica Permanente de

- Mercocidades Período 2017-2018, Mercocidades, 2018.
- 15 Relatório da Presidência e da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades Período 2017-2018, Mercocidades, 2018.
 - 16 Relatório da Presidência e da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades Período 2017-2018, Mercocidades, 2018.
 - 17 Relatório da Presidência e da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades Período 2017-2018, Mercocidades, 2018.
 - 18 Lançam Banco de Boas Práticas de Mercocidades, Mercocidades, 2012. Disponível em: <<https://mercociudades.org/pt-br/lancam-banco-de-boas-praticas-de-mercociudades/>>. Acesso em: 12/01/2023.
 - 19 Banco de Boas Práticas difundirá iniciativas locais que contribuem aos ODS, Mercocidades, 2018. Disponível em: <<https://mercociudades.org/pt-br/banco-de-buenas-praticas-de-mercociudades-difundira-iniciativas-locales-que-contribuyen-a-los-ods/>>. Acesso em: 12/01/2023.
 - 20 <https://www.observ-ocd.org/es/observatory>
 - 21 Decentralised Co-operation. Objectives and Methods. Bruxelas, European Commission, 1992.
 - 22 XIV Cúpula de Mercocidades, Mercocidades, 2009. Disponível em: <<https://mercociudades.org/pt-br/xiv-cupula-de-mercociudades/>>. Acesso em: 12/01/2023.
 - 23 Mercocidades - Cooperação Sul-Sul, Mercocidades, 2019.
 - 24 Mercocidades - Cooperação Sul-Sul, Mercocidades, 2019.
 - 25 Bases para la convocatoria a proyectos de Cooperación Sur Sur, Mercociudades, 2019.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Batalha, I. C., Mallmann, M. I. “Mercocidades e integração regional”. In: Gomes, J. F., Corradi, R. S. (Org.) Paradiplomacia em Movimento – perspectivas em homenagem aos 20 anos de atuação da Rede Mercocidades. Porto Alegre: Editora UniRitter, 2015.

- Bernstein, S. The United Nations and the Governance of Sustainable Development Goals. In: Kanie, N.; Biermann, F. (Ed.). *Governing through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2017. pp. 213-240.
- Briceño, J., *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*, Bogotá, Centro de Pensamiento Global, 2018, DOI <https://doi.org/10.16925/9789587601015>.
- Briceño, J., “O regionalismo latino-americano depois do regionalismo aberto: novos eixos, novas estratégias, modelos diversos”, em Carmo, C., Winand, É.; Barnabé, I.; Pinheiro, L. (org.), *Relações internacionais: olhares cruzados*, Brasília, FUNAG, 2013, pp. 193-238.
- Borja, J, Valdes, T, Pozo, H., e Morales, E. *Descentralización del estado: movimiento social y gestión local*. Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Chasek, P.; Kamau, M; O'Connor, D. *Transforming multilateral diplomacy: the inside story of the sustainable development goals*. London: Nova Iorque: Routledge, 2018.
- Ecosoc Session, 16th & 17th Meetings/7085 Regional Mechanisms Pivotal in Addressing Transboundary Challenges, Officials Note, as Operational Activities for Development Segment Continues, 18 May 2022.
- Falleti, T. *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge. Cambridge University Press, 2010.
- Gleckman, H. Multi-stakeholderism: A corporate push for a new form of global governance 19 January 2016 State of Power Report – disponível no endereço eletrônico <<https://www.tni.org/en/publication/multi-stakeholderism-a-corporate-push-for-a-new-form-of-global-governance>> acesso em 10/06/2022.
- Gomes, J. F. A Contribuição da Paradiplomacia Municipal Sul-americana para a Integração Regional em Zonas de Fronteira: A Rede Mercocidades e a Integração Fronteiriça no Âmbito do Mercosul. *Monções - Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 6, n. 12, 2017.
- Held, David *et al.* *Rethinking Globalization*. In: HELD, David and MCGREW, Anthony (ed.). *The Global Transformations Reader – An Introduction to the Globalization Debate*. Second edition, Polity Press, 2003.

- Hettne, B.; Söderbaum, F. Theorising the Rise of Regioness. *New Political Economy*, Vol. 5, Issue 3, pp. 457-472, 2000.
- Junqueira, C. G. B. A Cooperação Subnacional no Mercosul: Os Casos da Mercocidades e do FCCR. *Brazilian Journal of International Relations*. Marília, V. 3, n. 1, 2014.
- Kanie, N; Biemann, F. (Ed). *Governing through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation*. Cambridge, Massachusetts, Londres: Editora MIT, 2017.
- Katramiz, T; et al.; *Local Implementation of the 2030 Agenda in the Arab World: Addressing Constraints & Maximising Opportunities*, UNU- IAS Policy Brief; United Nations University, No. 19, 2020.
- Keohane. R. *International Institutions: Two Approaches*. *International Studies Quarterly*, Vol. 32, No. 4, 1988, pp. 379-396.
- Leavesley, A; Trundle, A; Oke, C. *Cities and the SDGs: Realities and possibilities of local engagement in global frameworks*. Berlin: Springer Nature 2022, 51:1416–1432.
- Lindgren-Alves, J. *A Década das Conferências (1990-1999)*. Brasília, FUNAG, 2018.
- Mendicoa, G. E. *Las Redes Municipales y la Gobernanza en la Integración Regional: La Red Mercociudades y la Red Andina de Ciudades en Perspectiva Comparada*. Buenos Aires, 2013.
- Oddone, N. *La Red De Mercociudades: Globalización, Integración Regional Y Desarrollo Local*. Observatorio de la Economía Latinoamericana, Servicios Académicos Intercontinentales SL, 2009.
- Oliveira, A., *Dissertação de mestrado - Os objetivos do desenvolvimento sustentável e a legitimação do capital global: uma análise crítica da governança por objetivos - Curso de Pós-graduação em Relações Internacionais*, Instituto Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2022
- Organização das Nações Unidas, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. RES/70/1. Resolução aprovada pela Assembleia Geral. Nova Iorque, outubro, 2015. Disponível no endereço eletrônico <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/Agenda2030-completo-site.pdf> Acessado em 20/06/2020.

- Pessoa, L., “Volta às origens: o regionalismo aberto, tempos depois, no Mercosul”, em *Cadernos de Regionalismo ODR*, 5, 1, 2021, pp. 91-99. Disponível em <http://observatorio.repri.org/wp-content/uploads/2022/02/Dossi%C3%AA-2021-Cap-10.pdf> (último acesso 20/05/2022).
- Riggirozzi, P.; Tussie, D., “The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America”, em Riggirozzi, P.; Tussie, D. (Ed.), *The rise of post-hegemonic regionalism: the case of Latin America*, Londres/Nova Iorque, Springer, 2012, DOI <https://doi.org/10.1007/978-94-007-2694-9>.
- Rodrigues, G. M. A. *Paradiplomacia: cidades e estados na cena global*. São Paulo. Desatino, 2021.
- Romero, M. del H. Poder local y relaciones internacionales en contextos de integración regional. El caso de la red de mercociudades y la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (Grupo Mercado Común). In: Vigevani, T. et al. (Org.) *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru, SP: EDUSC, 2004.
- Skogmo, B. UN Roles and principles governing multilateral assistance. In Browne, S; Weiss, T. (Ed.). *Post-2015 UN Development: Making Change Happen?*. Londres: Routledge, 2014. pp. 17-34.
- Sassen, S. *The Global City: Introducing a Concept*. *Brown Journal of World Affairs*, Vol. XI, No. 2, 2005.
- Söderbaum, F., “Old, new, and comparative regionalism: the history and scholarly development of the field”, em Borzel, T; Risse, T. (ed.), *The Oxford handbook of comparative regionalism*, Oxford, Oxford University Press, 2016.
- Weinlich, S. Funding the UN system. In: Browne, S; Weiss, T. (Ed.). *Post-2015 UN Development: Making Change Happen?* London: Routledge, 2014. pp. 75-94.
- Young, O. Conceptualization: Goal Setting as a strategy for Earth System Governance. In: Kanie, N; Biermann, F. (Ed.). *Governing through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation*. London: Cambridge University Press; Massachusetts, USA: MIT, 2017. pp. 31-52.