

# PARADIPLOMACIA E INTEGRAÇÃO REGIONAL NO MERCOSUL: UMA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DAS ENTIDADES SUBNACIONAIS NO FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, DEPARTAMENTOS E PROVÍNCIAS DO MERCOSUL NO PERÍODO DE 2007-2008<sup>1</sup>

Morjane Armstrong Santos<sup>2</sup>

## Resumo

Por que voltar as atenções para a atuação internacional de atores subnacionais? Como e com que propósito eles se inserem no cenário global de maneira cada vez mais dinâmica e intensa? Estas são perguntas com peso significativo na conjuntura do atual cenário político internacional. No caso particular deste artigo, pretendemos buscar entender o fenômeno da participação de entidades subnacionais no Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Departamentos e Províncias do MERCOSUL (FCCR). O objetivo deste artigo é analisar como e por que as entidades subnacionais dos Estados Partes do MERCOSUL participam deste Foro, tendo aqui a oportunidade de descrever os seus mecanismos institucionais, o seu histórico e o seu *modus faciendi*, além de analisar exemplos de interação, cooperação e conflito entre os governos subnacionais, na tentativa de construção de novas dinâmicas políticas de regulação no âmbito do MERCOSUL.

## Abstract

Why is it so important to analyse the international action of sub-national actors currently? How and with what purpose do they act on the global scene in a more dynamic and intense manner? These significant matters in the current juncture of the global political scenario. In this article, we seek to understand the phenomenon of subnational entities participation in the FCCR (Consulting Forum of Municipalities, Federate States, Departments and Provinces in the MERCOSUR). The main objective of this article is to analyze how and why the subnational entities of MERCOSUR Member-States participate in this forum, having the opportunity to describe the institutional mechanisms, its historical background, its *modus faciend*, and also examine some examples of interaction, cooperation and conflict among subnational entities in their attempt to promote another political dynamics of regulation within the MERCOSUR.

---

<sup>1</sup> Este texto constitui o trabalho de conclusão do Curso de Especialização em Relações Internacionais da UFBA (turma 2008/2009).

<sup>2</sup> Graduada em Secretariado Executivo e Pós-Graduada em Relações Internacionais/ UFBA. E-mail: morjanessa@yahoo.com.br

## Introdução

A globalização, consoante Martins (1998), insere-se num conjunto de mudanças históricas que subverte uma série de valores tradicionais e de aceitação até então generalizada, tanto para a análise das formas de organização da sociedade e da economia, quanto para a ação política. Este fenómeno, segundo Ribeiro (2008), pode ser caracterizado pela interdependência acentuada entre as sociedades, resultando no aumento da porosidade das fronteiras nacionais e no surgimento de uma economia globalizada, onde as forças de mercado caminhariam no sentido de prevalecer sobre as políticas dos Estados Nacionais.

É claro que os processos de globalização não “revogam” a existência do Estado-Nação, mas certamente restringem o alcance de sua soberania, destituindo-o da condição secular por ele até então detida: a de ator exclusivo na construção e gestão da ordem internacional. Ianni (1996, apud RIBEIRO, 2008) corrobora esta afirmação quando cita a formação, na atualidade, de uma cadeia mundial de cidades globais, que passam a exercer papéis cruciais na generalização das forças produtivas e relações de produção em moldes capitalistas, e especialmente na representação de poderes locais no âmbito internacional.

A diversidade de atores sociais mostra-se extremamente ampla e tais atores foram surgindo ao longo dos séculos e evoluindo através de contextos históricos e necessidades humanas da época. Um exemplo de novo e relevante ator no cenário político atual são as entidades subnacionais ou, segundo Ribeiro (2008), os Governos Não Centrais (GNC), sendo caracterizados por governos das entidades que compõem a federação, podendo referir-se aos seus Estados federados, cantões, províncias, *landers* etc.

Segundo Romero (2004, apud RIBEIRO, 2008), os últimos anos mostram um crescente envolvimento das cidades na arena internacional, enfatizando que este fenómeno representa uma nova dimensão das relações internacionais, especialmente no que se refere aos atores que dela fazem parte e, ao mesmo tempo, incorpora um conceito inovador na gestão local, cuja configuração de uma nova relação entre Estado-Nação e território subnacional constitui um “novo ator do desenvolvimento”.

É interessante notar que os processos de integração, que abarcam e dialogam impreterivelmente com a globalização, fazem com que políticas urbanas não se satisfaçam mais com uma visão de gestão limitada às fronteiras locais ou nacionais, visto que os governos locais enfrentam o desafio de dar respostas à matriz de oportunidades e ameaças advindas do entorno imediato da integração regional. Isto possibilita a ampliação da sua esfera de atuação e a agregação de novas competências às suas funções. Conforme Vigevani, et al. (2008), para o objetivo da integração, os atores sociais e econômicos devem participar ativamente do processo, a fim de pôr em prática o efeito mobilizador deste fenómeno e a satisfação de seus interesses. Estes processos integracionistas, consoante Ribeiro (2008), podem vir a engendrar uma transferência de soberania no plano regional (mormente e de modo parcial no caso da União Européia), levando muitas unidades subnacionais a se movimentarem na direção da conquista por um papel maior na arena regional e estimulando-as à ação internacional.

Segundo Mariano e Barreto (2004), na medida em que a integração evolui e se aprofunda, passando por sucessivas etapas que vão da área de livre-comércio ao mercado comum e união econômica, aumentam as condições para abertura de canais de participação social e política, cujo avanço no plano econômico, decorrente de processos integracionistas, por exemplo, interfere no ambiente político, social e cultural dos países envolvidos.

Nessa perspectiva de análise, a incorporação e participação de instâncias subnacionais de governo, enquanto novos atores da integração, podem vir a ocorrer de forma

tendenciosamente espontânea e isto pode ser explicado, segundo Mariano e Barreto (2004), pela própria dinâmica do processo, quando as entidades supranacionais já não conseguem sozinhas atender às demandas dos governos locais.

É importante ressaltar que, embora o surgimento de novos atores no cenário político internacional seja relevante, e por que não dizer inevitável, durante as últimas décadas, segundo Prieto (2004), disputas sobre fronteiras assim como o nacionalismo popular e o autoritarismo político vêm dificultando o surgimento de poderosos governos regionais na América Latina. Mas a expansão da democracia, além dos renovados esforços para impulsionar a integração econômica regional sob esquemas originais, como o MERCOSUL por exemplo, têm favorecido processos de descentralização em todo sub-continente.

O MERCOSUL, segundo Ginesta (1999, apud WANDERLEY, 2002), representa a opção dos Estados Partes por um bloco que possibilite uma liderança continental madura e uma maior interdependência na economia internacional. Este processo não é concebido como um fim em si mesmo, mas como um instrumento para uma participação mais ampla no mercado global. Conforme abordado por Mariano e Barreto (2004), embora o MERCOSUL tenha ampliado o mercado, propiciando melhores condições de investimento e maior mobilidade para as empresas, este espaço regional também apresenta lacunas no que tange a sua atuação, não tendo gerado, por vezes, condições necessárias para que forças produtivas internas pudessem se apropriar dos benefícios da integração.

É neste momento que o MERCOSUL, a partir do reconhecimento da necessidade de fortalecer sua institucionalidade e representatividade, busca no reforço da integração regional mais ampla o recurso para minimizar suas deficiências. As entidades subnacionais são convidadas a participarem das decisões e benefícios advindos do MERCOSUL através de um novo instrumento representativo, o FCCR-Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Departamentos e Províncias do MERCOSUL, nosso objeto de estudo no presente artigo.

Criado em dezembro de 2004, na Cúpula de Ouro Preto, o FCCR atende a uma antiga demanda e à necessidade de que os governos estaduais e municipais dos Estados Partes do MERCOSUL possam participar das discussões do bloco de forma qualificada, trazendo suas contribuições e reivindicações. Este Foro pretende reunir os governos subnacionais em torno da agenda comum do MERCOSUL e da integração regional, valorizando e potencializando as diversas experiências dos governos subnacionais já em andamento, tais como relações entre governos estaduais (CRECENEA, CODESUL, ZICOSUL), redes de cidades (Mercocidades), consórcios municipais binacionais (Conselho Binacional Brasil-Paraguai dos Municípios Lindeiros de Itaipu), entre outras. A consolidação do FCCR pretende, segundo o registro de seus documentos oficiais, dinamizar e renovar a agenda política do bloco, assim como aprofundar as relações entre os atores institucionais - governos nacionais, estaduais, regionais, locais e sociedade civil.

Assim sendo, apoiando-se no pressuposto segundo o qual a participação das entidades subnacionais, por intermédio da paradiplomacia de integração regional e da existência de mecanismos institucionais do MERCOSUL, estimula o desenvolvimento de novas dinâmicas políticas neste espaço de integração regional, este artigo tem por objetivo central analisar **como e por que as entidades subnacionais participam do FCCR**. O presente artigo está estruturado em torno de 3 partes: 1. O processo de integração regional do MERCOSUL; 2. Notas sobre os contornos conceituais da paradiplomacia; e 3. Breve histórico do FCCR-Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Departamentos e Províncias do MERCOSUL. Ao final, tecerei algumas considerações mais abrangentes acerca do tema proposto.

## O Processo de Integração Regional do MERCOSUL

Segundo Brandão (2008), o termo integração é utilizado em diferentes escolas das Ciências Sociais, ainda que com distintos significados. Costuma-se dizer que indivíduos, grupos, classes, Estados e regiões são objetos de processos de integração, durante algum espaço de tempo. Mariano e Barreto (2004) afirmam que as políticas de integração podem evoluir com a inclusão de temas de cunho regional ou local, porque isto significaria um grande salto de qualidade para um bloco regional, por exemplo. No presente contexto, referindo-se ao âmbito do MERCOSUL, a integração corresponde a um esforço de retirada de obstáculos e, ao mesmo tempo, de abertura de um espaço regional para o desenvolvimento de sociedades, economias e nações distintas. Neste sentido, a integração avança porque este esforço implica o enfrentamento de grandes entraves que sempre comprometeram sua evolução, entre outros, os modelos econômicos desenvolvimentistas, as culturas nacionalistas e uma política pouco democrática. A integração regional passa então a ser um novo *locus* de regulação dos processos sociais, munida de instrumentos para conectar o subnacional, o nacional e o internacional, sendo capaz de assumir, deste modo, a questão do desenvolvimento e da sustentabilidade das regiões integradas.

No histórico da integração regional latino-americana, o marco mais recente deu-se entre a Argentina e o Brasil, que em 1988 assinaram o Tratado Bilateral de Cooperação e Integração. Segundo Peña (2007), este tratado foi ratificado em 1989, tendo como objetivo primordial integrar um “espaço econômico comum”. A crescente integração econômica Argentina-Brasil nos últimos anos, o caso mais importante de cooperação inter-regional na América Latina, deu ensejo à criação do chamado CRECENEA- CODESUL. O CRECENEA é a Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste da Argentina e inclui as províncias de Chaco, Corrientes, Entre Rios, Formosa, Misiones e Santa Fé. Esta comissão foi criada com a finalidade de promover o desenvolvimento econômico e o comércio exterior. Já o CODESUL é o Conselho para o Desenvolvimento Econômico da Região Sul do Brasil, formada por Mato Grosso, Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina. Consoante Peña (2007), este tratado bilateral é um marco integracionista que não inclui compromissos jurídicos imediatos e exigíveis em termos de aberturas dos respectivos mercados. Pode ser considerado, outrossim, como o cerne simbólico de uma etapa do processo de integração que antecede o MERCOSUL.

Posterior a este tratado surge, em dezembro de 1990, o ACE- Acordo de Complementação Econômica, cujos objetivos primordiais contemplam a facilitação de condições necessárias para o estabelecimento do Mercado Comum entre ambos os países, a complementação econômica (especialmente na área industrial e tecnológica) com o intuito de alcançar escalas operativas eficientes, e um estímulo aos investimentos no mercado, aumentando a capacidade competitiva. Estes três objetivos estratégicos e de longo prazo são os que, em determinada instância, estabelecem um verdadeiro fio condutor entre a etapa de integração bilateral argentino-brasileira nos anos 80 e a etapa que se iniciaria nos anos 90 com a criação do MERCOSUL. O surgimento deste bloco, através da consolidação do Tratado de Assunção em março de 1991, se assenta sobre um ativo de experiências e realidades, de compromissos jurídicos e de preferências comerciais que se remontam, inclusive, ao período anterior à criação da ALALC- Associação Latino-americana de Livre Comércio.

Consoante Vigevani et al. (2008), este momento de surgimento do bloco estabelece-se como um nexos entre integração regional, MERCOSUL e a aliança com a Argentina, tendo como base a preservação de valores como universalismo e autonomia. O valor autonomia se manifesta sob a forma de insistente revalorização da potencialidade de nacional específica, não sujeita às amarras que uma integração institucionalizada poderia acarretar. Já o universalismo está associado às características geográficas, étnicas e culturais do país.

Representaria, segundo Lafer (2004, apud VIGEVANI et al., 2008), a pluralidade de interesses do Estado e da sociedade, as afinidade históricas e políticas, a preocupação em diversificar ao máximo as relações externas do país e a multiplicidade, ampliação e dilatação dos canais de diálogo com o mundo.

Um ponto fundamental a ser lembrado nas políticas de integração mercosulinas são as peculiaridades no que tange aos atores envolvidos neste processo. Segundo Mariano e Barreto (2004), é possível afirmar que, ao menos neste bloco, existe uma tendência geral de atuação dos Estados nacionais no processo de integração, que varia de forma inversa aos seus pesos político e econômico no plano internacional. Por conseguinte, é importante levar em consideração que os países mais fortes tendem a desenvolver um comportamento mais restritivo ao avanço da integração, justamente por terem mais dificuldade de trabalhar com instituições que impõem regras ao seu comportamento e limitam sua capacidade de criação, enquanto os mais fracos tendem a ser mais favoráveis à criação de regras e instituições comuns, mesmo que isto signifique algum tipo de cerceamento à sua liberdade de ação.

No atual contexto marcado pelo fenômeno da globalização econômica, política, social e cultural que afeta a soberania do Estado nacional, a investigação sobre a ascensão dos governos subnacionais nas relações internacionais adquire cada vez maior significação. A intensificação desses processos e o conseqüente acirramento da competição internacional, ao mesmo tempo em que impulsionaram o avanço de iniciativas de integração regional, alteraram as condições de gestão dos Estados nacionais. À medida que a entidade supranacional já não consegue sozinha arcar com as responsabilidades de suprimento das necessidades dos governos subnacionais, estes tornam-se protagonistas e criam mecanismos de provisão das suas próprias necessidades, sejam elas econômicas ou sociais.

Mariano e Barreto (2004) atentam para o desenvolvimento das políticas integracionistas mercosulinas com deficiências estruturais, decorrentes especialmente da inexistência de mecanismos eficazes que solucionem a elevação da incidência de controvérsias, como políticas compensatórias, por exemplo. Isto criou um vácuo político de atuação, na medida em que nenhuma instância de poder assumiu o papel de reduzir ou atenuar as desigualdades regionais e locais, que tendem a se intensificar em decorrência do próprio processo de integração. Como essa nova tendência global de alteração do modelo de Estado e de gestão governamental preconizava o esvaziamento do papel do Estado nacional como agente promotor do desenvolvimento, ela acabou inviabilizando a implementação da estratégia de cunho desenvolvimentista prevista na fase inicial da integração entre Brasil e Argentina. A própria evolução deste conteúdo demonstra como a função de “promoção do desenvolvimento”, inicialmente lançada pela integração, foi sendo relegada a plano secundário. Conforme Mariano e Barreto (2004, p. 37):

Quando a integração chega a uma “situação-limite”, caracterizada pela existência de obstáculos de difícil superação no contexto político e institucional vigente, seus efeitos perversos vão se fazer notar justamente nas unidades subnacionais mais débeis, onde se localizam os setores mais vulneráveis, cujas deficiências de competitividade ficam mais expostas e evidenciadas com a integração.

É interessante notar que a questão subnacional constitui-se, neste cenário, como um elemento crucial para entender o avanço da integração. Enquanto os problemas que afetam as unidades subnacionais – decorrentes das diferenças regionais e de produção – não forem enfrentados, a integração tende a não evoluir. Consoante Vigevani et al. (2008), alguns autores destacam que, para o objetivo da integração, os atores sociais e econômicos devem

participar ativamente do processo, nele interferindo a partir de determinado ponto, buscando pressionar e convencer as elites nacionais a transferirem ou não parcelas de soberania para a esfera regional. Há também outro aspecto importante da integração, caracterizado pela participação e efeito mobilizador da mesma, que está ligado à satisfação de interesses. Essa situação possibilitaria o aprofundamento do processo e facilitaria sua propagação e manutenção.

Na medida em que a questão subnacional é inserida em uma estratégia mais ampla de integração regional, que busca o desenvolvimento em consonância com as estratégias e políticas dos Estados membros, isto pode, segundo Mariano e Barreto (2004), ser o indício de constituição de um círculo virtuoso onde todos ganham, ou seja, o desenvolvimento da paradiplomacia pode vir a constituir-se em fator de desenvolvimento econômico e social, subnacional e nacional. Vigevani et al. (2008) afirma que o MERCOSUL é um bloco essencialmente aberto ao exterior e nele o processo de integração não é concebido como um fim em si mesmo, mas como um instrumento para uma participação mais ampla no mercado global. Este processo deve interferir em variáveis políticas, e quando isto não acontece é necessário buscar explicações. O “fenômeno da bicicleta”, utilizado por alguns autores, traduziria nitidamente este processo: uma política integracionista cujos aspectos não são estáticos e os movimentos são dinâmicos e contínuos, inclusive no que diz respeito às ações internacionais das entidades sub-nacionais.

### **Notas sobre os Contornos Conceituais da Paradiplomacia**

O fenômeno paradiplomático, ainda que historicamente recente, representa uma forte mudança na agenda de pesquisas em Relações Internacionais. Este termo é conceituado por uma gama de autores, cercado-se de variados conteúdos, porém convergindo para um mesmo objetivo comum: a abordagem da inserção e participação internacional das entidades subnacionais.

Segundo Mariano e Barreto (2004), no contexto atual, marcado pelo fenômeno da globalização econômica, política, social e cultural que interfere na soberania do Estado Nacional, a investigação sobre a ascensão dos governos subnacionais nas relações internacionais adquire cada vez maior significação. A intensificação destes processos e o conseqüente acirramento da competição internacional – ocorridos sobretudo a partir dos anos 90 – ao mesmo tempo em que impulsionaram o avanço das iniciativas de integração regional, alteraram as condições de gestão dos Estados Nacionais.

No que trata da definição conceitual do fenômeno paradiplomático, Ribeiro (2008) afirma que o primeiro termo utilizado foi, em verdade, a “microdiplomacia”, denominada por Ivo D. Duchacek da *City University of New York*. Entretanto, alguns preferem falar de outros conceitos, a exemplo da diplomacia dos Estados Federados, diplomacia de múltiplas vias ou ainda, diplomacia de múltiplas camadas. As diferentes caracterizações adotadas por alguns autores para este fenômeno vão desde uma forma “inocente e empírica” no campo da política comparada dos estados federados e da teoria renovada do federalismo (Zabala 2000, apud RIBEIRO, 2008), passando por uma forma de diplomacia não governamental, central ou não central (Farias 2000, apud RIBEIRO, 2008) até a reafirmação da existência de elementos de conflituosidade existentes entre o governo nacional e os governos subestatais (Brian Hocking 2000, apud RIBEIRO, 2008).

Zabala (2000) afirma que o termo paradiplomacia, inicialmente com sua adjetivação global, em clara alusão ao marco teórico global proporcionado pelo enfoque transnacional, foi utilizado como réplica ao neologismo “microdiplomacia”, criado previamente por Duchacek

para referir-se ao que batizou “microdiplomacia regional”, isto é, as relações regionais internacionais transfronteiriças levadas a cabo conjuntamente entre Estados Federados pertencentes a Estados Federais norte-americanos, distintos por vizinhos, tais como Estados Unidos e Canadá ou Estados Unidos e México. Conforme este autor, há duas categorias principais de paradiplomacia: a global, onde as entidades federadas se ocupam de temas que concernem ao sistema internacional como um todo, e a paradiplomacia regional, onde os temas abordados são de importância regional para as comunidades que fazem parte de uma atividade subnacional. Esta definição simplificada é mais detalhadamente explorada por Duchacek, quando este identifica a paradiplomacia como regional transfronteiriça, transregional e global.

Segundo Soldatos (1990, apud RIBEIRO, 2008), a paradiplomacia também ganha uma vertente global/ regional, atentando para a subdivisão desta segunda em macro e micro regional. Neste caso, a paradiplomacia macro-regional refere-se a atores que tratam questões ligadas a comunidades que não são contíguas, a exemplo do Quebec e da França, ao passo que a micro-regional trata de questões concernentes a comunidades que são geograficamente contíguas, quando a contiguidade implica em fronteira comum.

Já Paquin (2004, apud RIBEIRO, 2008) considera três tipos distintos deste fenômeno, a exemplo da paradiplomacia clássica, caracterizada pela atribuição de um mandato a representantes oficiais para negociar com atores internacionais, por meio de um GNC- Governo Não Central ou por um conselho municipal; a protodiplomacia, cujo objetivo das ações internacionais seria obter independência e o estatuto de soberano; e, por fim, a paradiplomacia identitária, que busca o reforço ou a construção da nação minoritária no contexto de um país com múltiplas nações.

É interessante notar que, neste amplo rol de definições, muitos são os fatores levados em conta no que tange à atividade do fenômeno paradiplomático. O raio geográfico da ação, o eixo e o objetivo da ação internacional, a participação de diferentes atores, seja municipais, estaduais ou federais e o modo operatório utilizado pelos GNCs na sua atuação paradiplomática são fatores cruciais neste processo. Para melhor visualizar e esquematizar a diversidade de conceitos e autores que abordam a paradiplomacia, bem como suas diferentes vertentes, segue um quadro conceitual deste fenômeno:

**Quadro 1: Conceitos e vertentes da Paradiplomacia**

<b>AU TOR</b>	<b>TERMO</b>	<b>CONCEITO</b>	<b>CATEGORIAS</b>
Ivo D. Duchacek	Microdiplomacia <sup>3</sup>		
Ivo D. Duchacek	Paradiplomacia	Representação das atividades internacionais de entidades subnacionais.	Paradiplomacia Regional Transfronteiriça, Paradiplomacia Transregional, Paradiplomacia Global e Protodiplomacia.
Soldatos	Paradiplomacia	Representação das atividades internacionais de entidades subnacionais.	Paradiplomacia Global e Paradiplomacia Macro e Micro Regional.

<sup>3</sup> Esta nomenclatura foi logo substituída pelo termo Paradiplomacia e suas diferentes vertentes.

Paquin	Paradiplomacia	A Paradiplomacia inscreve-se no Renascimento dos estudos do Federalismo e política comparada e descreve atividades internacionais dos Estados federados canadenses e americanos no contexto da globalização.	Paradiplomacia Clássica, Paradiplomacia Identitária e Protodiplomacia.
Brian Hocking	Paradiplomacia ou Protodiplomacia	Pálida imitação da verdadeira e única diplomacia, operada pelos Estados soberanos, até um fenômeno de fraca intensidade, ou ainda uma política externa de segunda ordem.	
Zabala	Paradiplomacia	O prefixo “para” designa algo paralelo, algo associado a uma capacidade acessória ou subsidiária, referindo-se à atuação diplomática dos governos subnacionais.	Paradiplomacia Global e Paradiplomacia Regional
Der Derian	Paradiplomacia	Diplomacia não- governamental.	
Eric Philippart	Paradiplomacia ou Protodiplomacia	Corroborar o conceito de Duchacek, entretanto, o fenômeno varia de acordo com o raio geográfico da ação, o modo operatório, o objetivo e o domínio prioritário da ação, além do limite e das ações desenvolvidas pelas entidades subnacionais.	Paradiplomacia Mínima, Paradiplomacia Menor, Paradiplomacia Maior, Paradiplomacia Máxima e Protodiplomacia.
Nunes	Paradiplomacia	Analisa a atuação paradiplomática dos governos estaduais brasileiros que possuem estruturas de relações internacionais e volta-se para cinco grandes áreas: a articulação institucional, a atração de investimentos, a promoção comercial e turística, a cooperação internacional e a área institucional.	

Fonte: Dados extraídos da Dissertação de Mestrado de Clotilde Ribeiro (2008), registrada na referência bibliográfica do presente artigo.

Segundo Keating (2000), durante os últimos anos é possível observar claramente a presença do fenômeno paradiplomático, ou seja, o aumento da atuação de governos subnacionais no cenário internacional. As razões se caracterizam tanto nas mudanças no âmbito do Estado e do sistema internacional como nas transformações políticas e econômicas que têm lugar dentro das próprias regiões. A globalização e o auge dos regimes transnacionais, especialmente as áreas de comércio regional, têm diluído a distinção entre assuntos domésticos e exteriores e, da mesma maneira, têm transformado a divisão de responsabilidades entre o Estado e os governos subestatais. O cenário estatal encontra-se, atualmente, modificado pela transmutação de suas capacidades de direção das economias nacionais, agora limitadas pela livre circulação de capitais e pelo auge das corporações multinacionais. Segundo Keating (2000), a moderna tecnologia das comunicações e o predomínio de uma cultura global têm afetado as culturas nacionais e o papel dos Estados como promotores e protetores das mesmas.

Consoante Wanderley (2002), o Estado-Nação, no atual panorama paradiplomático, já não pode mais reivindicar para si a condição de único centro de poder de decisão nas suas próprias fronteiras, ao mesmo tempo em que deve assumir um papel mediador de diferentes lealdades nos planos subnacional, nacional e internacional. Este quadro muitas vezes conduz



ao que Vigevani (2006) caracteriza como forças centrípeta e centrífuga entre os atores políticos. Neste cenário de forças, o governo central procura reter o poder para si, permitindo ações autônomas das unidades subnacionais desde que as regulando e as controlando- esta seria a força centrípeta- ao passo que na força centrífuga, as unidades subnacionais buscam maior autonomia política e econômica para seus interesses específicos, tendência acentuada atualmente pelas crescentes assimetrias na distribuição de recursos internos e nas oportunidades de negócios abertas em decorrência da globalização.

A política territorial dentro dos Estados também foi modificada com a aparição de novos atores e de novos temas, o que muitas vezes pode “minguar” a importância do território exclusivamente nacional. A globalização da economia, a mobilidade do capital e a tecnologia dos transportes e das comunicações têm eliminado muitos dos vínculos entre localização e produção, permitindo uma maior liberdade a respeito da primeira e reduzindo a dependência das empresas a respeito de sua proximidade às matérias-primas ou vias de comunicação marítima.

Sassen (2002) afirma que em termos de territorialidade, a economia espacial criada pela globalização se estende mais além da capacidade regulatória de um só Estado, visto que as funções centrais estão desproporcionalmente centradas nos territórios nacionais dos países altamente desenvolvidos. Estas funções centrais incluem não só a gestão ao mais alto nível, como também funções financeiras, legais, contábeis, administrativas, executivas e de planejamento, que são necessárias para o trabalho das empresas globais.

Romero (2004) traz para análise o crescente envolvimento das cidades na arena internacional. As cidades constituem na atualidade não só o “habitat” de grande parte da população mundial, como também o lugar onde se assentam e se desenvolvem as economias globalizadas. Um novo marco de gestão urbana altera o rol tradicional dos próprios governos locais, cuja esfera de atuação se amplia e são agregadas às suas funções novas competências. A cidade passa a ser um laboratório privilegiado para desenvolver estratégias de desenvolvimento local.

Segundo Rodrigues (2004), dentro da federação brasileira, por exemplo, as cidades revestem-se de perfil jurídico próprio. Trata-se de municípios que, segundo De Plácido e Silva, são “toda extensão territorial, constituída em divisão administrativa de um estado federado, colocada sob um regime de autonomia administrativa, para que se dirija e governe pela vontade de seus habitantes” (1984, p. 220).

Entretanto, é importante ressaltar que, para alguns autores, ainda que o fenômeno da paradiplomacia seja praticamente inevitável, é de crucial importância o reconhecimento dos limites das ações paradiplomáticas por parte dos atores envolvidos. Segundo Vigevani (2006, p. 7):

Estando claramente definido o papel dos governos estaduais e municipais no ordenamento jurídico nacional e não existindo dúvidas quanto à sua impossibilidade de participação legal no campo das relações exteriores, de fato essas ações acontecem e, em alguns casos, têm importante significado. Ou seja, é necessária uma reflexão em profundidade sobre o papel de outros níveis de governo, além do nacional, no campo da política externa.

Ribeiro (2008) afirma que as razões que justificam a motivação da ação internacional de entidades subnacionais são múltiplas. Há motivações econômicas, culturais, políticas e com base em novos temas da agenda internacional, que envolvem a manifestação de novos atores. Segundo Paquin (2004, apud RIBEIRO, 2008), as necessidades de desenvolvimento e de crescimento econômico são as motivações principais que estão na base da lógica

funcionalista que explica a projeção internacional das entidades subnacionais. A busca prioritária das empresas tecnológicas para o foco de atração de investimentos e de mercados, em virtude de nem sempre terem recursos para investir em pesquisa e desenvolvimento, são cruciais neste processo.

As regiões com seu próprio idioma e cultura também buscam recursos e apoio no cenário internacional, especialmente quando seu próprio governo central não se mostra com disposição para apoiá-las. A preservação de patrimônios históricos também é um grande impulsionador à utilização da paradiplomacia enquanto instrumento de desenvolvimento social. Já no foco das aspirações políticas, Keating (2004 apud RIBEIRO, 2008) aponta que aquelas que possuem aspirações nacionalistas buscam o reconhecimento e a legitimação como algo mais que meras regiões. A projeção exterior pode servir por meio de um efeito inverso, para ajudar a construção nacional de uma região, mostrando os líderes locais em contextos internacionais, com projeção dos próprios políticos, inclusive em regiões sem movimentos nacionalistas.

Novos temas surgidos na agenda internacional dos anos 1990, nas chamadas *low politics*, também incitam os governos subnacionais a se movimentarem no sentido externo, principalmente quando suas competências constitucionais, tais como direitos humanos, mudanças climáticas, terrorismo e desenvolvimento sustentável, por exemplo, são afetadas.

A paradiplomacia é um fenômeno bastante recente e sujeito a provas e erros, na medida em que as regiões experimentam o que funciona e o que resulta rentável na relação custos/resultados. Cada ator utiliza a paradiplomacia na medida do possível e necessário. Prieto (2004, p. 267) exemplifica esta afirmação quando explica que:

Em regimes com características autoritaristas, ou nos países em que a capacidade reguladora ou o controle soberano sobre o território foram minados devido ao comércio de drogas ou a operações de guerrilha, as regiões autônomas conscientizaram-se de que sua capacidade de atuar internacionalmente é restrita. Já nos países que gozam de uma certa estabilidade política e institucional, a autonomia regional fortaleceu-se, conferindo um novo perfil às relações interamericanas (Bernal Meza, 1990; Valenciano, 1995). Esse processo é particularmente claro na Argentina e no Brasil, em virtude não só de seu sólido sistema federal como também das crescentes implicações subnacionais no MERCOSUL.

Hocking (1993, apud VIGEVANI, 2006) afirma que o crescente envolvimento internacional das entidades subnacionais tem sido um movimento que os governos nacionais muitas vezes tendem a ver negativamente, ou ao menos a manter dentro de estreitos limites. A concepção realista, estatocêntrica, sugere que a coerência e a unidade da política exterior sejam necessárias para evitar qualquer vantagem para adversários ou mesmo para parceiros. Isto explica, em determinada instância, a razão de a paradiplomacia não ter ganhado ainda relevância política regional e tampouco ter se tornado um tema de estudos acadêmicos, concepção esta que parece mudar atualmente.

Mas as dificuldades de aplicação do instrumento paradiplomático também atingem os aspectos técnicos, caracterizados pelos gestores e seus respectivos órgãos de atuação. Ribeiro (2008), em sua pesquisa, identifica as dificuldades ligadas à pouca importância conferida à paradiplomacia, à fragmentação das ações de relações internacionais dos órgãos municipais responsáveis por esta área, além da burocracia presente no setor governamental, acrescentando-se a isto questões político-partidárias e inadequações de legislação fronteiriça.

Diante do atual contexto e do panorama evidenciado até o presente momento, é fundamental que sejam repensadas as relações entre o nível de governo central e os governos subnacionais frente à ação externa, visando um maior alinhamento, na medida do possível harmonioso, entre as várias esferas no campo da política internacional.

Segundo Prieto (2004), existe um certo vínculo estrutural entre o regionalismo subnacional e o internacional, que impõe a necessidade de criar novas instituições e novas formas de atribuição da responsabilidade pública e sua legitimação. Nas atuais condições da economia política mundial, os governos, independentemente de seu nível, precisam responder de forma cada vez mais efetiva aos problemas mundiais, e isso vai muito além do imaginário convencional com base no qual, até recentemente, as políticas nacionais e internacionais eram formuladas.

### **Histórico do FCCR- Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Departamentos e Províncias do MERCOSUL**

O ano de 1985 foi o marco inicial do processo político que resultou na criação do Mercado Comum do Sul, o MERCOSUL. Foi o momento em que Brasil e Argentina iniciaram as negociações comerciais, no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), com vistas à formação de um mercado regional. Na Declaração de Iguazu, assinada pelos presidentes José Sarney e Raul Alfonsín, aos 30 de novembro de 1985, enfatizou-se, entre outros temas, a importância da consolidação do processo democrático e da união de esforços com vistas à defesa de interesses comuns nos foros internacionais. É neste momento que se reafirma o desejo de aproximação das duas economias e cria-se a Comissão Mista de Cooperação e Integração Bilateral, à qual coube a formulação de propostas de integração entre Brasil e Argentina.

Neste contexto, ao esforço de integração inicialmente empreendido por Argentina e Brasil, uniram-se Paraguai e Uruguai. Juntos, os quatro países formularam o projeto de criação do Mercado Comum do Sul, o MERCOSUL, culminando na assinatura do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991. Naquela data, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai acordaram ampliar as dimensões dos seus mercados nacionais, com base na premissa de que a integração constitui condição fundamental para acelerar o processo de desenvolvimento econômico e social de seus povos. No preâmbulo do Tratado de Assunção, a constituição do mercado comum deveria pautar-se pelo aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, pela preservação do meio ambiente, pela melhora das interconexões físicas e pela coordenação de políticas macroeconômicas de complementação dos diferentes setores da economia.

Consoante Mariano e Barreto (2004), o MERCOSUL mostrou-se, ao longo de sua existência, um importante instrumento de promoção do desenvolvimento social e econômico de base integracionista, entretanto, embora tenha ampliado o mercado, propiciando melhores condições de investimento e maior mobilidade para as empresas, seu processo de integração, durante algum tempo, sofreu com a falta de condições necessárias para que as forças produtivas internas pudessem se apropriar dos benefícios advindos deste fenômeno. O MERCOSUL, neste momento, não parecia ser “de todos”.

Esta impossibilidade de promoção da integração de forma ampla centrava-se, especialmente, na ausência de políticas compensatórias, advindas do fato do MERCOSUL ainda não ter conquistado o mesmo grau de aprofundamento alcançado por outros processos de integração dotados de instâncias supranacionais, como é o caso da União Européia, por exemplo. Ainda segundo estes autores, os estados subnacionais integrantes deste bloco

ressentiam-se do fato do processo integracionista ainda não ter alcançado um nível de desenvolvimento institucional suficientemente avançado para oferecer maior apoio à inserção internacional.

O processo de integração regional proposto pelo MERCOSUL viu-se estagnar quando o Estado nacional já não mais pôde assumir a promoção do desenvolvimento econômico e da estabilidade social. O próprio processo de integração, agora estancado, não oferecia condições para o enfrentamento dos problemas das regiões e dos atores fragilizados. Esta pequena fraqueza do MERCOSUL mais tarde representaria a mola propulsora para o desenvolvimento de outros instrumentos na promoção da integração regional.

No atual contexto, este bloco munia-se de duas possibilidades de direção radicalmente opostas: uma era a aceitação da exclusão econômica das regiões e dos setores mais debilitados, com todas as suas conseqüências sociais e políticas, e a outra era a atuação efetiva, por parte das próprias unidades subnacionais, no intuito de se fortalecerem e de reivindicarem políticas mais consistentes com seus interesses.

Ainda que as questões subnacionais não tenham sido absorvidas de forma intensa na agenda do MERCOSUL no presente momento, os temas subnacionais foram considerados na discussão a respeito da integração do bloco. O enfrentamento da questão subnacional, segundo Mariano e Barreto (2004), pressupõe, pelo menos até certo ponto, o resgate da idéia-matriz da integração como forma de promoção do desenvolvimento, de melhor inserção internacional e de integração democrática, buscando consenso em torno de objetivos comuns.

Consoante Romero (2004), depois de quase quatro anos da criação do Tratado de Assunção, em 17 de dezembro de 1994, os presidentes dos quatro países sócios do MERCOSUL firmaram o Protocolo de Ouro Preto, finalizando o período de transição, a institucionalidade do MERCOSUL, e estabelecendo a entrada em vigor da união aduaneira, em um mesmo momento em que o bloco é outorgado como personalidade jurídica de direito internacional.

Após pouco tempo do início desta segunda fase do MERCOSUL, o processo de integração aderiu a um novo caráter baseado na cooperação e no trabalho conjunto. A nova política integracionista desenhava-se sob realizações de cúpulas, declarações e seminários, a citar a Primeira Cúpula realizada em Assunção, em novembro de 1995, onde onze cidades do MERCOSUL firmaram a Ata de Fundação da Rede Mercocidades. Dentre elas estavam: Assunção, Montevideo, Rosário, Córdoba, La Plata, Porto Alegre, Florianópolis, Curitiba, Brasília, Salvador e Rio de Janeiro.

Este novo projeto do MERCOSUL, pioneiro na iniciativa de esforços para integração subregional, buscava o reconhecimento de si dentro da estrutura do bloco, impulsionando a criação de redes de cidades através de unidades técnicas operativas que desenvolvessem ações e projetos de interesse comum intermunicipal, e criando mecanismos de comunicação em rede entre cidades, a fim de facilitar o intercâmbio de experiências.

A Rede Mercocidades caracterizou-se como uma iniciativa bem sucedida do MERCOSUL, desenvolvendo mais tarde, um âmbito específico para tratar dos assuntos de interesse das suas cidades, materializado na REMI- Reunião Especializada de Municípios e Intendências do MERCOSUL. Depois de vários anos de negociações, em dezembro de 2000, os Estados Partes do MERCOSUL concordaram em criar este órgão na tentativa de fortalecer e resignificar a participação de entidades subnacionais nas decisões e benefícios advindos das instâncias supranacionais. O maior objetivo deste órgão era o seu fortalecimento institucional, através da sistematização de áreas e temas de competência e a elaboração de um regulamento interno, organizando atividades operativas, formando recursos humanos e buscando um

posicionamento das instituições mercosulinas e das sociedades civis dos Estados Partes. Mariano e Barreto (2004, p. 42) destacam um ponto importante sobre o papel da REMI quando afirmam que:

(...) [REMI] em um momento de acirramento da crise do MERCOSUL, demonstra que a questão subnacional começa a ser identificada e incorporada justamente porque existe um certo reconhecimento de sua importância para a integração. A percepção que parece orientar esta ação é de que, se os atores subnacionais- no caso municipais- não forem inseridos, poderão vir a se constituir em vetor de pressão contrária a este processo.

É interessante notar como há uma mudança significativa no grau de importância das entidades subnacionais nos processos de integração e desenvolvimento regional. Conforme cita Borja e Castells (1997, apud ROMERO, 2004, p. 412):

(...) os processos de integração requerem que se estimulem os intercâmbios sociais e culturais, universitários, profissionais etc, para criar um ambiente multiplicador das relações entre sociedades civis e para que se legitimem as instituições e normas regionais que se vão construindo. As cidades são por excelência os pontos de encontro e intercâmbio. (tradução nossa)

Entretanto, apesar da REMI integrar formalmente seus municípios ao MERCOSUL, sua estrutura institucional revelou-se insuficiente no seu objeto de restauração, para demandas e propostas de governos locais. Consoante Kleiman e Rodrigues (2007), a criação da REMI revelou aos Estados-Nação a dificuldade na compreensão do papel dos governos subnacionais e o seu potencial para fortalecer a propagação das ações de integração dentro do território. O problema consistia em que os poderes locais passaram a ser vistos como “temas” a serem tratados e não parceiros para ações conjuntas, suscitando assim a realização de negociações no sentido de converter a REMI em uma estrutura formal com efetivo de voz no Bloco MERCOSUL. Vale ressaltar que foram as próprias cidades, articuladas pela Rede Mercocidades, que enfrentaram o debate sobre a reforma institucional deste órgão.

Em substituição à REMI surge o FCCR – Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Departamentos e Províncias do MERCOSUL, criado aos 16 de dezembro de 2004, durante a reunião do Conselho do Mercado Comum, na cidade brasileira de Belo Horizonte. Este Foro materializa mais um esforço no sentido de equalizar a representação das entidades subnacionais no MERCOSUL e o seu aproveitamento dos benefícios advindos deste bloco. O Foro compõe-se de um Comitê de Municípios e um Comitê de Estados Federados, Províncias e Departamentos e tem por finalidade estimular o diálogo e a cooperação entre as autoridades de nível municipal, estadual, provincial e departamental dos Estados-Partes do MERCOSUL, contribuindo para o fortalecimento e consolidação do bloco.

Ainda que o Foro Consultivo tenha sido idealizado já em 2004, sua instalação só ocorreu de fato em janeiro de 2007, na cidade do Rio de Janeiro, Brasil, conduzida pelo presidente anfitrião Luis Inácio Lula da Silva, no marco da XXXII Cúpula dos Chefes de Estado do MERCOSUL. Segundo Kleiman e Rodrigues (2007), esta iniciativa inaugura uma nova fase de expansão do MERCOSUL, cuja estrutura constitui um marco importante para a democratização do processo de integração na América do Sul, com conseqüências significativas para o desenvolvimento das dinâmicas governamentais dos países membros do bloco.

Como fruto desta reunião, foi elaborada a “Carta do Rio”, expressando a importância da integração do bloco, no sentido de levar o MERCOSUL aos cidadãos e criar uma cidadania mercosulina e uma identidade sul-americana. Esta carta distingue o Foro como uma conquista de governos locais, regionais e nacionais, e como um espaço concreto de participação destes atores, capazes de dar respostas aos diferentes desafios em escala regional e local. Trabalhar pela consolidação do MERCOSUL, por meio de ações conjuntas, tendo como base as propostas feitas por seus representantes, e privilegiar a relação com outras instâncias do MERCOSUL, como o Foro Consultivo Econômico Social, o Parlamento do MERCOSUL, entre outros, fazem parte das propostas deste órgão representativo.

Após a instalação, a I Reunião Plenária do FCCR ocorreu na cidade de Assunção, República do Paraguai, no dia 28 de junho de 2007. As delegações dos Estados Partes do MERCOSUL, presentes na reunião, trataram de assuntos de cunho técnico, como a definição dos representantes do FCCR na Cúpula do MERCOSUL, onde dez representantes foram designados por Nação para assistir à Cúpula dos Presidentes e Chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados. Além disso, foram criados o regulamento interno<sup>4</sup> a ser levado ao Grupo Mercado Comum e o Portal Web do Foro Consultivo<sup>5</sup>, pela Nação Argentina.

Já o Comitê de Municípios apresentou uma declaração do Foro Consultivo intitulada “Declaração de Assunção”<sup>6</sup>, a ser lida na Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados. Esta declaração trata basicamente dois pontos, caracterizados pela expressão de satisfação, por parte dos envolvidos no presente evento, pela instalação da I Reunião Ordinária do Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL) no passado 25 de junho de 2007, na cidade de Montevideo, e a explanação das perspectivas de aprofundamento do Foro.

A regularidade com que o Foro ocorre representa o compromisso assumido pelo MERCOSUL com as entidades subnacionais no sentido de fazê-las emergir com e para as decisões do bloco. O Foro implanta reuniões ordinárias preferencialmente no país sede da Presidência *Pro Tempore*, nas datas a que convir, com uma frequência mínima de uma reunião por semestre. Deste modo, realizou na cidade de Montevideo, República Oriental do Uruguai, no dia 17 de dezembro de 2007, a II Reunião Ordinária do Foro Consultivo do MERCOSUL, com a presença das delegações dos Estados Partes do bloco. Foram analisadas, na presente reunião, a demarcação dos representantes do FCCR na Reunião do Conselho do Mercado Comum, na Cúpula do MERCOSUL, e o avanço da agenda do FCCR, por parte da PPTU – Presidência *Pro Tempore* Uruguia e dos coordenadores. A evolução do Portal Web do Foro e a abordagem de novas propostas também foram elementos deste encontro.

O Sr. Hernán del Canto, representante da RIAD – Rede Interamericana de Alto Nível sobre Descentralização, governos locais e participação cidadã, realizou uma apresentação elucidando um projeto de proposta do Chile para um afinamento programático desta rede. O objetivo central era estabelecer um diálogo e a elaboração de um programa sistemático de

---

<sup>4</sup> O regulamento interno do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL explana a natureza e composição do Foro, os princípios que o compõe, as atribuições e responsabilidades do órgão, sua coordenação geral e regulamento das reuniões, as disposições comuns dos Comitês dependentes do Foro Consultivo, o Comitê de Estados Federados, Províncias e Departamentos e a disposição transitória do Foro.

<sup>5</sup> Site: [http://www.planalto.gov.br/sri/foro\\_consultivo/index.htm](http://www.planalto.gov.br/sri/foro_consultivo/index.htm).

<sup>6</sup> A Declaração de Assunção explana propostas a serem implantadas e executadas pelo MERCOSUL e pelo Foro Consultivo, visando impulsionar acordos estabelecidos na Carta do Rio, concretizar a Agenda do MERCOSUL, incitar a participação das instâncias subnacionais no FOCEM e impulsionar o funcionamento do Instituto Social do MERCOSUL.

ações, de caráter nacional-subnacional, a favor da descentralização e do fortalecimento dos governos regionais. A delegação Argentina também se manifestou na II Reunião do Foro, apresentando a proposta da agenda de Trabalho para a próxima Presidência *Pro Tempore* Argentina.

Consoante Romero (2004), os anos recentes têm mostrado um crescente envolvimento das cidades na arena internacional. A iniciativa do representante da RIAD remete a uma crescente dimensão das relações internacionais, ao passo que incorpora um conceito inovador na gestão local: a projeção internacional das cidades. A cada reunião do FCCR seus participantes elaboram um documento sintetizando as propostas, os objetivos alcançados e as perspectivas para futuros encontros. A “Declaração de Montevideo”, fruto da II Reunião do FCCR, difunde os objetivos alcançados à raiz da participação dos governos regionais e municipais do bloco, articula com os demais atores do bloco a fim de ampliar os canais de diálogo e aprova o regulamento do FCCR, dando ao órgão representativo do MERCOSUL caminhos para estabelecer a institucionalidade necessária à sua permanência. Isto mostra que o Foro está cada vez mais atento à situação conjuntural que o MERCOSUL enfrenta e, portanto, consegue expressar sua preocupação e interesse em atuar como intermediador na participação e poder de voz das distintas instâncias dos Estados-Partes deste bloco.

A III Reunião Ordinária do FCCR ocorreu na cidade de Buenos Aires, República Argentina, aos 28 de junho de 2008. O embaixador Horacio Quiroga, subsecretário de Relações Institucionais da Chancelaria Argentina e Coordenador Nacional, em exercício da Presidência *Pro Tempore* do FCCR, deu abertura à terceira reunião do Foro. Como resposta às propostas do órgão, criou-se o Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça e da Informação Portal Web do FCCR, além da elaboração de uma prévia do Acordo Institucional entre o Foro e o Parlamento do MERCOSUL, o qual foi aprovado pelo Grupo Mercado Comum em sua LXXII Reunião Ordinária realizada em Buenos Aires.

O FOCEM- Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL é um importante órgão presente no âmbito do MERCOSUL e seus processos de integração regional, visto que financia programas para promover a convergência estrutural, desenvolve a competitividade, promove a coesão social e apóia o funcionamento da estrutura institucional do MERCOSUL. O FCCR, no seu terceiro encontro, recomendou o FOCEM ao Grupo Mercado Comum e ressaltou a importância em seguir trabalhando no tema da cooperação internacional, na medida em que a cooperação técnica seja interessante para o Foro.

A elaboração de uma declaração<sup>7</sup> produzida ao final de cada reunião do FCCR, feita por governadores, prefeitos e representantes de associações e governos locais membros do FCCR, é crucial para a síntese dos limites e possibilidades que este órgão representativo do MERCOSUL possui. A “Declaração de Buenos Aires”<sup>8</sup>, resultado da III Reunião do FCCR, destaca de maneira acentuada a satisfação pelos objetivos alcançados ao longo da Presidência *Pro Tempore*. O crescente papel protagônico desempenhado pelos governos na articulação de políticas de integração, o aprofundamento de canais de intercâmbio entre os governos locais dentro do âmbito do FCCR e o fortalecimento e consolidação do MERCOSUL materializam tal satisfação.

---

<sup>7</sup> Estas Declarações podem ser encontradas nas atas das Reuniões do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Departamentos e Províncias do MERCOSUL disponíveis no site: <http://www.mercocidades.org/>

<sup>8</sup> A Declaração de Buenos Aires manifesta a firme vontade do FCCR de continuar aperfeiçoando a integração regional e de seguir trabalhando por um MERCOSUL mais visível e socialmente sustentável, com maior conteúdo político, produtivo e cultural. Igualmente ratifica a importância de que seus integrantes continuem agregando a perspectiva local e regional ao processo de integração.

É neste contexto de contribuição cada vez maior ao aprofundamento e democratização do MERCOSUL que o FCCR incorporou em sua agenda os temas referentes à integração produtiva e cidadania regional e estimulou a aprovação do Protocolo de Adesão da Venezuela pelos Congressos Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL.

Ao dezembro de 2008, a cidade de Salvador foi o ancoradouro de um grande circuito de eventos internacionais no setor público que modificaram a atmosfera da Bahia. Trinta e três chefes de Estado se reuniram, entre os dias 15 e 17 de dezembro, para encontros de cúpulas da América Latina e Caribe (CALC), MERCOSUL e União das Nações Sul-americanas (UNASUL). Os chefes de Estado e de Governo dos países envolvidos tiveram a oportunidade de discutir a integração com foco no desenvolvimento, aprofundar e potencializar interesses comuns, além de fortalecer as relações multilaterais das regiões partícipes.

Em meio a estes encontros, cumpriu-se a IV Reunião do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Departamentos e Províncias do MERCOSUL, no dia 15 de dezembro de 2008, presidida pelo governador da Bahia, Jaques Wagner. Estavam presentes diferentes representantes de instâncias dos Estados do Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, como governadores e vice-governadores, secretários de relações institucionais, prefeitos, secretário da Casa Civil etc.

Em princípio, a esfera subnacional é, segundo Mariano (2002), um meio para que o sistema alcance suas finalidades e as defina. Seu objetivo é prestar serviços à população a qual se refere, mas também incorporar tarefas que beneficiem o sistema federal e gerem produtos políticos. De acordo com o governador da Bahia, Jaques Wagner, durante a transmissão da IV Reunião Plenária do FCCR<sup>9</sup>, o órgão mostrou de fato sua capacidade, nesse curto período, de consolidar a formulação de políticas de integração para os entes participantes, e também na execução de ações para estas políticas.

Conforme José Múcio Monteiro, ministro-chefe da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, presente na IV Reunião do FCCR, o continente latino-americano é um farol para o desenvolvimento, com suas colossais fontes de riqueza, e é também uma nova esperança do cenário político, tendo como pano de fundo uma democracia jovem. Ainda segundo Monteiro, o MERCOSUL não será sólido enquanto não institucionalizar e fortalecer seus territórios, através da participação e compartilhamento de experiências das entidades subnacionais<sup>10</sup>.

É claro que a retórica diplomática tende a enfatizar as tantas realizações advindas do presente órgão representativo do MERCOSUL, e pode-se perceber uma possibilidade concreta de que haja visibilidade às ações já em andamento que governos estaduais e municipais vêm realizando ao longo dos anos. Algumas delas são anteriores ao próprio MERCOSUL, como a bem sucedida experiência entre estados brasileiros e províncias argentinas, materializadas nos acordos entre o CODESUL (conselho que reúne os Estados do Sul do Brasil e Mato Grosso do Sul) e o CRECENEA (instância das províncias do nordeste argentino). No entanto, o ponto fundamental de discussão na IV Reunião Plenária do Foro foi a integração produtiva nas áreas da agropecuária, turismo, comércio, cultura e trabalho decente. As resoluções principais giraram em torno das duas últimas áreas citadas anteriormente. No campo da cultura o resultado foi a criação de uma “Agenda Cultural Comum”, aceita pelos países do MERCOSUL. Esta foi elaborada por secretários e dirigentes

---

<sup>9</sup> Esta Reunião do FCCR foi transmitida ao vivo, no dia 15 de dezembro de 2008, pelo site da Agecom: <http://www.comunicacao.ba.gov.br/>

<sup>10</sup> Estas informações foram extraídas de notas feitas pela autora do artigo, a partir da transmissão ao vivo, pelo site da Agecom, da IV Reunião Plenária do FCCR, aos 15 de dezembro de 2008.



de cultura de 17 Estados brasileiros, da Colômbia e da Argentina, durante os dois dias de reuniões do 1º Encontro de Dirigentes Subnacionais de Cultura do MERCOSUL.

Verifica-se que promover a integração regional é um fator ímpar na construção da identidade do MERCOSUL, entretanto, esta proposta vem fortemente acompanhada pelo respeito às diferenças regionais. Como resposta a esta condição, o Foro, por meio de declaração, acatou a criação do GT- Grupo de Trabalho de Cultura, Cidadania e Identidade Regional, com o objetivo de formar uma rede de construção e execução de uma agenda cultural comum entre os países, conhecendo assim a identidade cultural de outros países e intercambiando experiências.

O FOCEM arcou com a responsabilidade de contemplar programas e diretrizes de desenvolvimento culturais, solicitando apoio à articulação entre os sistemas de informações em cultura. Em se tratando do campo do trabalho, foi proposto, na IV Reunião do Foro, o “Termo de Compromisso para Promoção do Trabalho Decente”, onde 27 prefeitos, intendentos e governadores do MERCOSUL apoiaram a medida. O trabalho decente, segundo a OIT- Organização Internacional do Trabalho, é aquele pautado pela igualdade, seguridade, previdência e remuneração justa. Há quase uma década atrás a OIT decidiu aderir ao cuidado desta área, buscando a eliminação do trabalho infantil, o aumento da faixa de ocupação das mulheres e a redução do número de jovens com tempo ocioso. Estas medidas se materializam através de mecanismos utilizados pelo FCCR, que perpassam pela assinatura de atos e acordos, concretizando políticas em andamento e incentivando novas ações.<sup>11</sup>

Segundo Kleiman e Rodrigues (2007), dentro do escopo institucional do MERCOSUL, as opções adotadas no presente, pelo Foro, indicam a percepção da importância em aproximar o MERCOSUL das demais entidades. A história do bloco mostra a necessidade de estabelecer a integração entre os variados níveis, abaixo de todo o Parlamento do MERCOSUL, com uma visão de aperfeiçoamento de ações, melhorando os resultados e evitando duplicações ou superposições.

Na IV Reunião do Foro foi aprovada a “Carta da Bahia”, um documento que reafirma a necessidade de um maior envolvimento dos governos regionais e locais e o fortalecimento da temática territorial na definição da implementação dos recursos do FOCEM, sob o risco de inviabilizar os seus objetivos fundamentais de redução das assimetrias e de combate das desigualdades. Esta carta também remete às questões da integração transfronteiriça, envolvendo o aproveitamento de experiências locais e o empoderamento das instâncias de participação da sociedade e dos governos locais e regionais.

A fim de sintetizar a construção histórica do FCCR, segue-se um quadro ilustrativo dos marcos mais importantes deste órgão representativo do MERCOSUL:

---

<sup>11</sup> Dentre as atas e acordos elaborados temos a assinatura do Termo de Adesão à Estratégia de Trabalho Decente, e de convênios bilaterais entre membros do FCCR como: o Estado do Amazonas/SUFRAMA e a província de Terra do Fogo; o Estado do Paraná e a Província de Santiago Del Estero; o CODESUL e a Corporação Andina de Fomento; e entre o Estado de Roraima e a Bolívia. Foram assinados também acordos de cooperação entre o Governo Brasileiro e o Fórum das Federações.

**Quadro 2: Marco histórico do FCCR- Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Departamentos e Províncias do MERCOSUL**

<b>ACONTECIMENTO</b>	<b>DATA</b>	<b>LOCAL</b>
Criação do MERCOSUL	17 de dezembro de 1994	Assunção/ República do Paraguai
Criação da Rede Mercocidades	Novembro de 1995	Assunção/ República do Paraguai
Criação da REMI	Dezembro de 2000	Brasília/ Brasil <sup>12</sup>
Criação do FCCR	16 de dezembro de 2004	Belo Horizonte/ Brasil
Instalação do FCCR	Janeiro de 2007	Rio de Janeiro/ Brasil
Iª Reunião Plenária do FCCR	28 de junho de 2007	Assunção/ República do Paraguai
IIª Reunião Plenária do FCCR	17 de dezembro de 2007	Montevideo/ República Oriental do Uruguai
IIIª Reunião Plenária do FCCR	28 de junho de 2008	Buenos Aires/ República da Argentina
IVª Reunião Plenária do FCCR	15 de dezembro de 2008	Salvador/ Brasil

Fonte: Dados compilados pela autora.

Segundo Ribeiro (2008), os governos subnacionais são reconhecidos como atores internacionais, inclusive por agências e programas do sistema ONU, que valorizam o papel dos governos subnacionais. Entre as entidades supranacionais e o regionalismo subnacional existe um certo tipo de vínculo estrutural que impõe a necessidade de criar novas instituições e novas formas de representação do poder local legitimado. As mudanças que o FCCR proporciona, enquanto órgão intermediador do MERCOSUL, além de colaborarem para a aproximação da agenda de integração do bloco ao cidadão, viabilizam aos novos atores oxigená-lo com novas idéias e visões, especialmente aquelas relativas às questões do território das cidades e à realidade urbana.

### **Considerações Finais**

No mundo contemporâneo, a globalização expressa um novo ciclo de expansão do capitalismo como modo de produção e processo civilizatório de alcance mundial. Neste processo, segundo Ribeiro (2008), as forças produtivas básicas, ou seja, o capital, a tecnologia e a força de trabalho, ultrapassam fronteiras geográficas, históricas e culturais, multiplicando-se as suas formas de articulação e contradição. Por outro lado, a globalização não se mostra uniforme nem homogênea, apresentando-se como um processo muitas vezes desigual sobre o plano geográfico e progressivo na escala temporal, podendo-se falar de diferentes processos de globalização, cujos limites e traços marcantes não são claros.

<sup>12</sup> Segundo Romero (2004), a criação da REMI se formalizou mediante a Resolução 90/00 do Grupo Mercado Comum (Brasília, 7/12/00) e a Decisão 59/00 do Conselho do Mercado Comum aprovada em ocasião da XIX Cúpula de Presidentes do MERCOSUL (Florianópolis, 14/12/00).

Este fenômeno também traz o aumento da interdependência entre as sociedades, sob o viés de uma nova proposta, caracterizada pela abrangência de novos cenários, a articulação de novos atores e a ampliação dos seus efeitos sob as partes envolvidas. Este novo *modus faciendi* da interdependência pode ser empiricamente observado em um trecho citado por Milani (2000, apud RIBEIRO, 2008, p. 40):

(...) a globalização não representa apenas o grau de abertura das economias, mas um modo de regulação onde o internacional passa a comandar o nacional, as normas de funcionamento das empresas se impõem àquelas do Estado e o setor privado impõe suas prioridades àquelas do setor público.

Os processos de globalização, ainda que modifiquem o papel do Estado, não revogam totalmente a sua soberania. Eles trazem para o cenário novos atores que, ao interagirem entre si, definem o perfil e as transformações do ambiente internacional. Segundo Tostes (2004, apud RIBEIRO, 2008), estes novos atores são novos *players* no campo das relações internacionais, e com eles surgem novos processos de atuação política, tais como associativismos e identidades transnacionais, ações em rede etc. Concomitante a este fenômeno, aplica-se o desenvolvimento do processo de integração regional, cuja característica de grande relevância destaca-se pelo envolvimento e propagação de novos atores no cenário internacional.

É interessante notar que a integração regional, ao mesmo tempo em que serve de instrumento para conectar diferentes esferas de poder, neste caso o subnacional, o nacional e o internacional, funciona também como um sinalizador das deficiências presentes em processos de desenvolvimento regional, especialmente quando faz perceber que o Estado, em um momento de articulação com outras instâncias políticas, já não mais consegue assumir a posição de único provedor das condições necessárias para o desenvolvimento das regiões.

Este embate desenhado pelos processos de integração traz à tona o desenvolvimento da paradiplomacia, cujo foco está ligado ao fenômeno de internacionalização e regionalização do cenário internacional. A partir deste novo momento, começa-se a sentir a atuação significativa de outras instâncias de poder, que não o Estado, tornando-se ilusória a divisão interna e externa, fazendo com que hoje, questões como comunicação, organização do território, políticas governamentais, serviços sociais e decisões de cunho econômico e político, sejam cada vez mais tocadas pelos constrangimentos da nova cena internacional.

Entretanto, este fenômeno paradiplomático não está livre de críticas e reações adversas, principalmente quando se desenvolve em sociedades cuja estrutura política é rígida e autoritária. Esta contradição de interesses é um ponto importante a ser analisado por que pode, em certa medida, ajudar ou prejudicar a promoção da integração regional, um processo imprescindível ao desenvolvimento das nações. O ponto positivo deste embate seria a indicação constante, por parte do Estado- Nação, do quanto é necessário manter a unidade territorial concomitantemente ao desenvolvimento de políticas integracionistas que têm como base o preceito da autonomia, caracterizada pelo desenvolvimento em consonância com a manutenção da identidade local. Por outro lado, o demasiado receio em ceder uma parcela da soberania às entidades subnacionais, por ver neste processo um perigo à organização política e até mesmo de segurança do Estado, poderia estancar a continuidade da integração e a apropriação dos benefícios dele advindos.

O MERCOSUL, enquanto instrumento de promoção do desenvolvimento econômico e social de base integracionista, viu sua política enfraquecer em decorrência, especialmente, da

fragilidade institucional apresentada pelos processos de integração. Não era possível institucionalizar o MERCOSUL e torná-lo um bloco forte e unificado sem, para isso, envolver as diferentes instâncias de poder nas decisões e benefícios dele advindos. O FCCR – Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Departamentos e Províncias do MERCOSUL, conforme visto, foi uma tentativa certa do MERCOSUL no que tange ao fortalecimento da integração regional do bloco. Segundo Rodrigues (2004), as entidades subnacionais ganham a oportunidade de inserir-se no meio internacional, seja através da divulgação de melhores práticas, fruto da continuidade de políticas de governança local, seja pela projeção dada por um evento de proporções globais ou ainda, por uma ação estratégica institucional voltada expressamente para as relações internacionais.

Há de se ressaltar que, ainda que o Foro Consultivo venha desempenhando um papel muito importante dentro de um processo de integração regional mais amplo, ele não consegue abarcar todas as necessidades advindas das entidades subnacionais, atuando muitas vezes como um “porta-voz” entre estes diferentes atores, em escala internacional. Esta posição que o FCCR assume chama a atenção para a necessidade de que as próprias entidades subnacionais se articulem e criem mecanismos de interlocução entre si. Os problemas que as entidades subnacionais ainda enfrentam dentro do campo da paradiplomacia não são poucos. Consoante Ribeiro (2008), a atuação internacional sem uma instância específica voltada para o tratamento das questões internacionais (fato este que, segundo sua pesquisa, ocorre em 43% dos municípios brasileiros) impede a coordenação de ações tanto no nível interno na esfera municipal, como entre as diversas instâncias de poder público na construção de uma linha de ação estratégica articulada e com visão de longo prazo. As estruturas orgânicas dos Estados, ainda um pouco deficitárias, também não colaboram, em certa medida, com o desenvolvimento da paradiplomacia dentro da esfera do governo.

Por fim, o que se configura é que este órgão representativo do MERCOSUL, embora não seja a solução para todos os problemas da integração regional, de fato colabora muito com o desenvolvimento dos diversos atores que compõem o cenário internacional e também com a institucionalização do MERCOSUL. O Foro Consultivo segue então como uma via de mão dupla, levando e trazendo benefícios ao bloco. Por um lado dá visibilidade às entidades subnacionais no cenário internacional e permite que estas sejam mais fortemente atingidas pelas decisões advindas das instâncias supranacionais, de outra forma, possibilita que o MERCOSUL, a partir do alargamento das políticas integracionistas, crie uma agenda comum e uma nações, estimulando sua própria institucionalização e conquistando a credibilidade em torno das ações desenvolvidas. Destarte, há de se ter certo cuidado a fim de que o FCCR consiga dar continuidade às suas atividades sem que se torne um órgão meramente instrumental e, assim como a REMI, caia nas armadilhas implícitas que circundam os processos de integração regional.

## Referências

AGECOM- Assessoria Geral de Comunicação Social do Governo do Estado da Bahia. Apresenta notícias e informes do Governo do Estado da Bahia. Disponível em: <<http://www.comunicacao.ba.gov.br>>. Acesso em: 02 abr. 2004.

BRANDÃO, Lázaro A. G. **A Integração Regional e Poder Global**: análise de fatores condicionantes da dinâmica do MERCOSUL. 2008, 147 f., Dissertação de Mestrado em Administração- Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

COUTO, L.F. O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul. **Revista Scielo Brasil**, n.1, p. 1-12, jan./jun. 2007. Disponível em: < <http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>>. Acesso em: 20 fev. 2009.

KEATING, M. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. In: ALDEDCOA, F.; KEATING, M. (eds.). **Paradiplomacia**: las relaciones internacionales de las regiones. Madrid: Marcial Pons, 2000, cap. I, p. 11- 28.

KLEIMAN, A.; RODRIGUES, Giberto M. A. The Mercosur Committee of Municipalities, States, Provinces and Departments. Process of creation and perspectives. **Paper prepared for the Fifth Annual Conference on the Euro-Latin Study Network on Integration and Trade (ELSNIT)**, Barcelona, Spain, October, 26-27, 2007.

MARIANO, Marcelo P. MERCOSUL, governos subnacionais e desenvolvimento. **Revista Autor**, ano II, nº 14, ago. 2002. Disponível em: < [www.revistaautor.com.br](http://www.revistaautor.com.br)>. Acesso em 20 maio 2009.

MARIANO, Marcelo P.; BARRETO, Maria I. Questão Subnacional e Integração Regional: o caso do MERCOSUL. In: VIGEVANI, Tullo et al. (orgs). **A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais**; São Paulo: Fundação Editora da UNESP. EDUSC, 2004, cap. 1, p.21-47.

MARTINS, Luciano. Globalização: a importância do fenômeno. In: **A Globalização entre o Imaginário e a Realidade**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, número 13, 1998, pp. 47-51.

MERCOSUL. Ministério das Relações Exteriores. Apresenta documentos e relatórios sobre o MERCOSUL. Disponível em: < <http://www.MERCOSUL.gov.br/> >. Acesso em: 20 fev. 2009.

MERCOSUL PORTAL OFICIAL. Secretaria do MERCOSUL. Disponível em: < <http://www.mercosur.int/msweb/> >. Acesso em: 20 fev. 2009.

MILANI, C. S. Globalização e Contestação Política na Ordem Mundial Contemporânea. **Caderno CRH**, Salvador, v. 19, n. 48. p.377-383, Set./ Dez. 2006.

PEÑA, Félix. **Los Grandes objetivos Del MERCOSUR**: Zona de Libre Comercio, Unión Aduanera y Mercado Comun; São Paulo: Fundação Memorial da América Latina: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007, p. 17-43.

PRIETO, Noé C. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, Tullo et al. (orgs). **A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais**; São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 2004, cap. 8, p. 251-282.

REDE MERCOCIDADES. Secretaría Ejecutiva de Mercociudades. Apresenta documentos e relatórios sobre a Rede Mercociudades e afins. Disponível em: < <http://www.mercociudades.org/> > Acesso em: 30 mar. 2009.

RIBEIRO, Maria Clotilde M. **Globalização e Novos Atores**: as cidades brasileiras e o desenvolvimento da paradiplomacia. 2008, 345 f., Dissertação de Mestrado em Administração, Salvador, 2008.

ROMERO, Maria del Huerto. Poder Local y Relaciones Internacionales em Contextos de Integración Regional. El caso de la Red de Mercociudades y la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (Grupo Mercado Comum). In: VIGEVANI, Tullo et al. (orgs). **A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais**; São Paulo: Fundação Editora da UNESP. EDUSC, 2004, cap. 13, p. 403-440.

RODRIGUES, Gilberto M. A. A inserção internacional de cidades: notas sobre o caso brasileiro. In: VIGEVANI, Tullo et al. (orgs). **A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais**; São Paulo: Fundação Editora da UNESP. EDUSC, 2004, cap. 14, p. 441-462.

SASSEN, S. El Estado e la nueva geografía del poder. In: GAMBRILL, M. (coord.). **La Globalización y SUS manifestaciones en América del Norte**. México, D.F., Universidad Nacional Autónoma del México, 2002, cap. 12, p. 373-401.

SAWAYA, R.R. Reformando a Globalização: criação de uma governança global independente. **Estudos Avançados**, vol.21 n. 59. São Paulo Jan./Apr. 2007. Disponível em: < <http://www.scielo.br> >. Acessado em 26 abr 2009.

VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. **Rev. bras. ci. soc.** V. 21, n. 62. São Paulo, out. 2006.

VIGEVANI, Tullo et al. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. **Rev. bras. polít. int.** V. 51, n. 1. Brasília, 2008.

WANDERLEY, L. E. MERCOSUL e Sociedade Civil. **Revista Scielo Brasil**, n.1, p. 1-12, jan./mar. 2002. Disponível em: < <http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/> >. Acesso em: 20 fev. 2009.

ZABALA, I. G. ¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual entorno a un neologismo polisémico”. In: ALDECOA, F.; KEATING, M. (eds.). **Paradiplomacia**: las relaciones internacionales de las regiones. Madrid: Marcial Pons, 2000, cap.X, p. 203-235.