

A PARADIPLOMACIA NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL: O CASO DO MERCOSUL

The Paradiplomacy in the Regional Integration Process:
The Case of Mercosul

Henrique Sartori de Almeida Prado¹

Introdução

[...] o desenvolvimento do processo de integração tem uma dimensão política crescente, a qual requer ações coordenadas e sistematizadas de todos os atores nele envolvidos. (MERCOSUL, 2004)

O cenário das relações internacionais apresenta novas tendências de integração e interdependência entre seus atores e isso reflete diretamente no papel dos Estados no sistema internacional. Se anos atrás o Estado Nacional era o principal fomentador e promotor do desenvolvimento, do comércio e da diplomacia, hoje esta dinâmica se mostra diferente.

Mesmo ainda sendo considerado como principal ator nas relações internacionais, os Estados Nacionais vem perdendo espaço no cenário mundial e não conseguem mais alcançar a capacidade da promoção do desenvolvimento, tanto no âmbito nacional como na esfera regional, provocando um fenômeno de transferência dessa capacidade para os governos subnacionais².

A emergência de novo atores, em especial dos governos subnacionais no plano internacional, configura o envolvimento desses entes não-centrais na formulação e na

¹ Professor do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Doutorado em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (IESP/UERJ). Mestre em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento (PUC-Goiás). E-mail: henriquesartori@ufgd.edu.br

² Estados-membros, províncias, departamentos, regiões, municípios, dentre outros.

influência da política externa de um Estado nacional, nascendo assim, o instituto da paradiplomacia.

Segundo Michael Keating (2000), esse envolvimento pode estar concentrado em motivações políticas, culturais e econômicas e é, antes de tudo, uma possibilidade que os governos subnacionais têm de buscar parcerias para o seu desenvolvimento, não dependendo exclusivamente da ação dos seus respectivos governos centrais.

No mesmo sentido, Panayotis Soldatos (1990, p.35), analisando o federalismo e as relações internacionais, descreve a paradiplomacia como “uma atividade de política externa de uma unidade federativa”, refletindo o sentido de ação internacional deslocada do eixo central do tradicional ator das relações internacionais.

De modo amplificado, Noé Cornago Prieto define a paradiplomacia sendo:

[...] o envolvimento de governos não centrais nas relações internacionais mediante o estabelecimento de contatos permanentes e ad hoc, com entidades públicas ou privadas estrangeiras, com o objetivo de promoção socioeconômica e cultural, bem como de qualquer outra dimensão exterior nos limites de sua competência constitucional. Embora bastante contestado, o conceito de paradiplomacia não impossibilita a existência de outras formas de participação subnacional no processo da política externa, mais diretamente ligado ao departamento de relações exteriores de governos centrais, como assim chamada diplomacia federativa, tampouco impede o papel cada vez maior dos governos subnacionais nas estruturas de multicamadas para a governança regional ou mundial (2004, p. 251-252).

Entendendo como um conjunto de atividades desenvolvidas pelas unidades subnacionais, de modo isolado ou compartilhado, condizente com a autonomia que os entes federados possuem, Maurício Fronzaglia (2005, p.50), suscita ainda a possibilidade da inserção internacional das unidades subnacionais se apresentar de forma complementar, paralela ou conflitante com a diplomacia conduzida pelo governo central, situações que iremos explorar mais adiante.

Deste modo, através dessas atividades, os governos subnacionais podem realizar uma atuação propositiva no sistema internacional. Eles, por sua vez, representam interesses e têm por finalidade garantir benefícios para o conjunto da sociedade de um determinado território. Além do mais, são atores que agem em função das pressões e demandas que surgem internamente, na comunidade e que ao mesmo tempo, possuem uma preocupação com a legalidade de sua ação (MARIANO; MARIANO, 2005).

Ao contrário da política externa dos Estados, a paradiplomacia não pretende representar os interesses nacionais ou ser abrangente na sua proposta e cobertura. Os governos subnacionais não são governos soberanos capazes de estabelecer a sua definição do "interesse nacional" (HOCKING, 2004, p. 81) e de perseguí-lo de maneira unificada e coerente.

Porém, essa atividade indica um novo *modus operandi* aos jogos diplomáticos, exigindo uma maior capacidade de articulação dos interesses por parte dos Estados Nacionais e conseqüentemente ampliando o rol de discussões e negociações na formulação de agendas no ambiente dos foros internacionais.

Isso implica que os governos subnacionais “passem a vislumbrar a elaboração de novas políticas para as relações globalizadas” (RODRIGUES, 2004, p. 444). Fato este que traduz no crescente envolvimento desses governos em feiras internacionais, no processo de geminação de cidades, na participação de redes em foros internacionais que estimulem a aproximação de entidades subnacionais e na busca de investimentos estrangeiros, agindo na captação de plantas industriais e atividades comerciais para as suas respectivas regiões. São nas unidades subnacionais que se negociam diretamente as condições de instalação, incentivos e investimentos, sobrepondo os entraves impostos pela burocracia da administração central do Estado.

Com isso, é cada vez mais frequente a busca das unidades subnacionais por novas frentes de desenvolvimento e fronteiras comerciais. As demandas dos setores produtivos internos dessas unidades pressionam por posturas de promoção, divulgação e aproximação comercial com outros mercados consumidores, sobretudo internacionais. A cooperação comercial, aliada as ações por melhorias no sistema de transporte e no escoamento da produção, se apresenta hoje como uma das principais bandeiras da agenda da paradiplomacia dos governos subnacionais. Em outra perspectiva, a diplomacia pode contribuir para que as ações e atitudes dos Estados Centrais possam ser eficientes e pontuais no atendimento das demandas internas das regiões, influenciando o processo decisório e a política doméstica, através da cooperação e sinergia entre as ações centrais e locais.

Além do ânimo econômico e das diversas áreas de cooperação (tecnológica, educacional, científica, entre outras), a ação externa dos governos subnacionais pode ter como característica uma ação estratégica política que destoa da política externa central (LECOURS, 2008). Como é o exemplo de algumas regiões na América do Norte e no continente europeu, onde é flagrante a busca por reconhecimento internacional de tais regiões, principalmente no que tocante a movimentos emancipatórios e secessionista, o que não traduz a vocação principal da paradiplomacia subnacional, tampouco demonstra o esforço deste trabalho em reproduzir tais perspectivas.

Visto isto, a paradiplomacia se mostra presente nas relações internacionais, principalmente quando o Estado nacional reconhece a ação externa dos seus entes subnacionais (sobretudo no modelo federativo), atribuindo-lhes alguma competência e reconhecendo suas ações internacionais, como sustenta Francisco Rezek (2005, p. 235):

[...] não há razão por que o direito internacional se oponha à atitude do Estado soberano que, na conformidade de sua ordem jurídica interna, decide vestir seus componentes federados de alguma competência para atuar no plano internacional, na medida em que as outras soberanias interessadas tolerem esse procedimento, conscientes de que, na realidade, quem responde pela província é a união federal.

Deste modo, a paradiplomacia se apresenta como um processo complexo e com uma dinâmica peculiar e que ao mesmo tempo, se manifesta como um fenômeno contemporâneo que opera em vários níveis dentro do ambiente internacional. Por mais que não exista um padrão de atuação dos governos subnacionais no plano internacional (como a diplomacia tradicional), o empirismo se coloca como base da atuação internacional dos mesmos. No entanto, a ação paradiplomática subnacional, para alcançar certo sucesso, depende do nível de cooperação que as entidades subnacionais de um Estado possuem dentro e fora dos seus limites fronteiriços.

A partir deste contexto, o presente artigo busca compreender a atuação internacional dos atores subnacionais (regiões, estados-membros, províncias, e departamentos) pertencentes aos Estados Parte do Mercosul e investigar se há espaço de atuação para esses atores no processo de integração regional. Desta maneira, para atingir o objeto de análise, o artigo foi organizado em quatro partes. A primeira apresenta em linhas gerais a paradiplomacia e os governos subnacionais. A segunda e a terceira parte,

abordam especificamente as medidas implementadas pelos Estados Parte do Mercosul para a atuação de seus governos subnacionais no ambiente internacional. Por fim, a última parte é dedicada ao estudo do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) e a sua importância para a paradiplomacia no ambiente mercosulino.

Paradiplomacia e os Governos Subnacionais

“A diplomacia já não é privilégio do Estado-nação” (CRIEKEMANS, 2006, p.03).

A emergência de novos atores, principalmente o constante reconhecimento conferido aos governos subnacionais no plano internacional, acabou por abrir um novo espaço nas relações internacionais. Contudo, não se discute aqui a substituição do Estado Nacional como agente promotor das relações diplomáticas, até mesmo porque este modelo é consagrado por tratados e convenções internacionais e confere a esse agente – sujeito de direito internacional público - a personalidade jurídica internacional.

Tullo Vigevani (2005, p. 12) afirma que os governos subnacionais passaram a ter maior relevância no cenário internacional, extrapolando as condições restritivas atribuídas pelos Estados nacionais. Saliencia que: “[...] a ampliação de sua atuação ocorre de distintos modos: exercendo funções de coordenação, articulação, negociação e indução dos agentes envolvidos nos processos de integração regional.”

Porém, como aponta Álvaro Chagas Castelo Branco (2009, p.58), há quem entenda que a participação dos entes subnacionais nas relações internacionais e no processo de integração regional “representaria um grave atentado a um dos princípios básicos do direito internacional, que é a soberania de um país.”

Todavia, por mais importante que seja o debate em torno da soberania, o grande desafio da inserção dos governos subnacionais, tanto nas relações internacionais como nos processos de integração regional, se apresenta no seu reconhecimento constitucional como sujeito apto para atuar externamente e, por não possuírem personalidade jurídica internacional, acabam sofrendo grande limitação em sua ação internacional.

A partir desta perspectiva, passaremos a apresentar as medidas implementadas pelos Estados Parte do Mercosul para a atuação propositiva de seus governos subnacionais no âmbito do processo de integração, perpassando pelas perspectivas constitucionais vigentes desses Estados, sobretudo, apresentado o caso brasileiro.

A Paradiplomacia e o Caso Brasileiro

A ação externa dos Estados-membros brasileiros, apesar de ser um tema novo, possui alguns exemplos de pioneirismo que remontam ao século XIX. Dissertando sobre o poder de celebrar tratados no direito brasileiro, Salomão de Almeida Barbosa aponta que Rui Barbosa, em 19.06. 1893, em um artigo publicado no Jornal do Brasil, noticiou que a Lei n.º 11, de 30.09.1892, do Estado do Amazonas, “aprovava” o Tratado de Navegação do Rio Javari e seus afluentes, celebrado entre o “Governo Federal com a República do Peru em 10.10.1891. Pode-se entender nesse caso um exemplo histórico da paradiplomacia brasileira (BARBOSA, 2004, p. 356).

Por sua vez, no século seguinte, eclodiram as primeiras tentativas de institucionalização dos Estados-membros brasileiros, no tocante à paradiplomacia, com a criação de Secretarias de Relações internacionais, como órgãos de apoio à gestão estadual. Em 1964, em Minas Gerais, no governo Magalhães Pinto; em 1983, no Rio de Janeiro, durante o governo de Leonel Brizola e em 1987, no Rio Grande do Sul, durante a gestão de Pedro Simon são alguns dos exemplos primais (CASTELO BRANCO, 2009). A partir de então, alguns Estados-membros brasileiros dentro de suas estruturas governamentais criaram órgãos vinculados a este tema.

Em relação aos aspectos constitucionais, os assuntos relacionados às relações internacionais jamais foram abordados de maneira minuciosa ou apresentados de maneira exaustiva pelas Constituições Federais brasileiras. Especificamente, na constituição vigente, o assunto é tratado de maneira dispersa em seu texto (BÖHLKE, 2009). A Constituição Federal de 1988 não institucionalizou a paradiplomacia, tampouco a reconheceu, atribuindo toda a competência de ação externa à União. É pela União que a República Federativa do Brasil se apresenta nas relações internacionais (SILVA, 2009). Esta postura constitucional reflete o modelo centralista do federalismo

brasileiro, seguindo o país um modelo de federalismo contrário de algumas federações surgidas com a união de estados antes independentes.

Outro aspecto importante a ser considerado, em matéria de centralização política, refere-se aos períodos autoritários pelos quais passou o país, em que os poderes locais foram claramente esvaziados, como ocorreu tanto entre 1937 e 1945 e sobretudo entre 1964 e 1985 (PRAZERES, 2004). Este centralismo também se reflete na condução da política externa brasileira. Neste diapasão, todas as constituições brasileiras, desde 1891, atribuíram ao presidente da república o poder da celebração de acordos e compromissos externos.

A atual Constituição Federal não aborda exaustivamente o tema relacionado às relações internacionais. O artigo 4.º apresenta os princípios que regem a República Federativa do Brasil no âmbito internacional. O artigo 21, inciso I, determina competir “à União manter relação com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais”. Em consonância a estas prerrogativas, o artigo 84, incisos VII e VIII, compete privativamente ao presidente da república manter relações com Estados estrangeiros e acreditar representantes diplomáticos e atribui também a competência para celebrar tratados sujeitos a referendo do Congresso Nacional.

“No entanto, o pacto federativo previsto na Carta Política criou algumas condições institucionais propícias para que os municípios e os Estados federados pudessem se engajar em atividades paradiplomáticas” (CASTELO BRANCO, 2009, p.86). Um exemplo desta condição reside no artigo 52, inciso V, da Constituição Federal. Este dispositivo permite que os Estados-membros, Distrito Federal e os Municípios possam celebrar tratados de financiamento com entes internacionais desde que tenham o consentimento do Senado Federal.

Outro exemplo reside na interpretação do artigo 25, parágrafo 1º, que confere aos Estados-membros “as competências que não lhe sejam vedadas” pela constituição. Essas competências (administrativas, legislativas e tributárias) indicam a autonomia dos Estados-membros brasileiros. Com isso, o princípio que versa sobre esta repartição de competências, o da predominância do interesse (que, atribui à União as matérias e questões de interesse geral, ao passo que, aos Estados relacionam-se as matérias e

assuntos de predominante interesse regional, e aos municípios, cabe os assuntos de interesse local) se torna importante para o entendimento das ações paradiplomáticas no Brasil.

Ocorre que, aliado ao pensamento de José Afonso da Silva (2009, p. 478), “é cada vez mais problemático discernir o que é interesse geral ou nacional do que seja interesse regional ou local” em tempos de globalização e interdependência. Em certos casos o interesse de um Estado-Membro não afeta o interesse nacional, o que não afetaria a ordem constitucional, no caso de uma ação externa de um governo subnacional. Embora o monopólio de ação internacional continue com o Estado Federal, principalmente se olharmos pela ótica constitucional vigente, a experiência empírica tem indicado um cenário diferente.

A União, percebendo esse novo contexto, não se manteve alheia a esta tendência e criou em 1997, a Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), parte componente do Ministério das Relações Exteriores. Criada para ser um órgão de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado, a assessoria tem a missão de promover a articulação entre o Ministério e os Governos estaduais e municipais com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas e providenciar o atendimento às consultas formuladas³. Nota-se que a competência da AFEPA se reserva ao campo da assessoria e acompanhamento e não se vê a sua participação no processo decisório da política externa brasileira. Atualmente, a assessoria conta com escritórios de representação nos estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Minas Gerais, além de um escritório para a região do Nordeste e outro que atende a região Norte.

A importância das questões envolvendo a paradiplomacia no plano federal, cresceu com a gestão do governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva. Em 26 de

³ Sua competência e funcionalidade encontra-se no Art. 5º do Decreto n.º 7.304 de 22 de setembro de 2010. “I - promover a articulação entre o Ministério e o Congresso Nacional e providenciar o atendimento às consultas e aos requerimentos formulados; II - promover a articulação entre o Ministério e os Governos estaduais e municipais, e as Assembleias estaduais e Câmaras municipais, com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas e providenciar o atendimento às consultas formuladas; e III - realizar outras atividades determinadas pelo Ministro de Estado.”

fevereiro de 2003, através do Decreto 4607, foi criada a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), no âmbito da Casa Civil. Esta subchefia possui uma assessoria que trata da Cooperação Internacional Federativa, que dentre as suas atribuições, é responsável pelo assessoramento às unidades federativas nos assuntos relacionados com o processo de integração regional do Mercosul, políticas de fronteira, ações junto à Organização dos Estados Americanos (OEA) e outras iniciativas.

Por haver um crescente interesse dos governos subnacionais brasileiros em estabelecer vínculos econômicos e estratégicos internacionais, é de extrema valia que se busquem alternativas para que consigam viabilizar ainda mais a ação internacional destas unidades, até mesmo porque, hoje, não há uma ação formal reconhecida. Os atos e ações internacionais dos governos estaduais e municipais ficam restritos a acordos que não carregam nenhum peso normativo, tampouco político. Ficam somente na esfera da obrigação moral e do entendimento.

Algumas propostas foram apresentadas no Congresso Nacional com o intuito de modificar esse cenário, como é o caso da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 475/05. A proposta ficou conhecida como “PEC da Paradiplomacia” (CASTELO BRANCO, 2009) e visava acrescentar o § 2º ao artigo 23 da Constituição da República nos seguintes termos:

§2º Os Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, poderão promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes de subnacionais estrangeiros, mediante prévia autorização da União, observado o artigo 49, e na forma da lei.

Porém, a proposta não logrou êxito. O relator da proposta entendeu que, com a aprovação da PEC, haveria uma restrição da autonomia estatal prevista no artigo 18 da Constituição da República. O relator ainda descreveu que no ordenamento jurídico pátrio não há nada que impedia os Estados-membros, Distrito Federal e Municípios de celebrar atos internacionais, o que, como pontuado anteriormente, se mostra distante desse entendimento.

O parecer da PEC simplesmente não analisou a matéria como deveria, pois se fixou em um assunto do qual não tratava a matéria. A proposta em questão tinha o objetivo de institucionalizar a paradiplomacia no Brasil, permitindo aos entes federados

a possibilidade de celebrar acordos e convênios internacionais. Tendo em vista a não aprovação da PEC na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, a proposta foi arquivada no dia 31 de janeiro de 2007.

Outro ponto relevante para esta discussão e que reflete em parte o estado atual da importância sobre paradiplomacia no Brasil, ao mesmo no campo legislativo, é a discussão que se trava sobre o Pacto Federativo no âmbito do Senado Federal. Instituída desde o mês de outubro de 2012, a Comissão Especial Externa do Senado Federal com a finalidade de analisar e propor soluções para questões relacionadas ao Sistema Federativo, basicamente destacou em sua pauta prioritária, assuntos de ordem tributária e fiscal, exploração mineral, regras de amortização das dívidas e atribuições orçamentárias, dispensando especial atenção a estes temas. No tocante à repartição de competências, sobretudo de atuação internacional dos entes subnacionais brasileiros, ou ao menos a discussão sobre uma possível “flexibilização” neste campo, até o presente momento nada foi apresentado pela Comissão Especial Externa do Senado⁴.

Porém, para solucionar essa questão, o melhor contexto para garantir a atuação externa dessas unidades seria o próprio aumento dos seus limites constitucionais. Caminhar rumo a uma modificação constitucional, a fim de permitir esta conjuntura, se mostra como uma opção. Contudo, é um caminho difícil, principalmente por não existir no meio político a sensibilidade para esta reforma e o debate necessário que motive a alteração constitucional ou uma marco legal que possa respaldar as atividades subnacionais.

Outra via, buscando resolver a falta de previsão legal adequada, seria prudente, por parte dos governos subnacionais, não assumir vínculos jurídicos em suas ações externas, participando como mediadores de assuntos de interesses privados e atuando de modo propositivo nos foros nacionais e internacionais apropriados de ação subnacional

⁴ Vide Relatório Parcial da “Comissão Especial Externa do Senado Federal criada pelo RQS nº 25, de 2012, com a finalidade de analisar e propor soluções para questões relacionadas ao Sistema Federativo.” <http://www12.senado.gov.br/noticias/Arquivos/2012/10/veja-o-relatorio-da-comissao-de-especialistas-1>

e em programas de cooperação descentralizada⁵ promovidos por diversas organizações, o que tem se mostrado bastante eficiente.

O Caso dos Demais Membros do Mercosul

A Argentina é uma república federativa com características similares ao modelo federativo brasileiro, porém, na reforma constitucional que o país promoveu em 1994, permitiu-se uma inédita amplitude de ação externa de suas províncias. Essa amplitude de competências constitucionais permitiu a possibilidade de celebração de acordos e tratados internacionais.

O artigo 124 da Constituição Argentina deixa consignado que:

As províncias poderão criar regiões para o desenvolvimento econômico e social e estabelecer órgãos com faculdade para o cumprimento de seus fins, e poderão também celebrar convênios internacionais, contanto que não sejam incompatíveis com a política exterior da nação e não afetem as faculdades delegadas ao governo federal ou o crédito público da nação; com o conhecimento do congresso nacional [...]. (Tradução nossa)

Entretanto, existem problemas nessa nova realidade, pois o texto constitucional está contrastado com uma realidade na qual o federalismo argentino sofre limitações que atrapalham a harmonia dos ordenamentos jurídicos e econômicos. Três são as situações que têm perturbado o equilíbrio das unidades subnacionais argentinas para com o Governo Central: 1) a forte concentração de fatores produtivos (industriais, agrícolas) em uma determinada região do país; 2) a concentração populacional acentuada em poucas regiões, como Buenos Aires, Córdoba e Santa Fé; e 3) uma estrutura tributária impositiva. Essas situações criam uma assimetria entre as províncias e, conseqüentemente, uma instabilidade política e econômica, pois nem todas as regiões possuem vantagens comparativas favoráveis para buscar o ambiente externo.

⁵A cooperação descentralizada pode ser definida como ações, atividades e programas de intercâmbio e cooperação que são estabelecidos entre atores subnacionais pertencentes a dois ou mais estados nacionais diferentes (BUENO, 2010). Esta modalidade de cooperação ganha cada vez mais espaço na agenda da política externa dos Estados, sobretudo, no caso brasileiro. Desde o ano de 2003, muitos programas, eventos e capacitações são promovidos no âmbito federal com o intuito de incentivar a participação de prefeituras e governos estaduais na promoção da cooperação descentralizada, contudo, a maior dificuldade dos governos subnacionais brasileiros encontra-se em modificar seu *status*. Mudar a condição de receptores para prestadores de cooperação (SALOMÓN, 2012, p.13).

Diferentemente do caso brasileiro, a reforma constitucional argentina propiciou a legitimação da atuação externa das províncias argentinas, o que gera uma crescente participação desses entes nas ações internacionais, sobretudo, com regiões fronteiriças da Argentina. Neste caso, para atuarem no âmbito externo, as províncias poderão celebrar atos que sejam compatíveis com a política externa do Governo Central, o que garante o uso moderado e limitado da paradiplomacia sem agressão aos princípios federativos vigentes. O formato constitucional argentino é um modelo que pode influenciar uma futura institucionalização das atividades paradiplomáticas no ordenamento jurídico brasileiro, por exemplo (CASTELO BRANCO, 2009).

Assim como o Brasil e a Argentina, a República Bolivariana da Venezuela se apresenta da forma federativa. Em sua constituição, não consta explicitamente a possibilidade de atuação internacional dos entes federados. No artigo 165 da constituição, aponta os princípios da interdependência, coordenação, cooperação, corresponsabilidade e subsidiariedade nas relações federativas, o que demonstra ser, neste aspecto, um modelo constitucional próximo ao brasileiro.

O artigo 156, inciso I, credita ao Poder Público Nacional a competência da política e atuação internacional da República, não fugindo de um modelo centralista. Assim sendo, a Constituição da Venezuela, em seus artigos que versam especialmente sobre as relações internacionais (152, 153, 154 e 155) não menciona de forma explícita o grau de participação das unidades subnacionais nas relações internacionais, nem atribui a elas qualquer poder de convencionar ou atuar neste campo.

Diferentemente dos casos acima, Paraguai e Uruguai se apresentam como Estados unitários, onde a autonomia dos governos subnacionais é mitigada em relação ao governo central, o que não ocorre nos outros Estados Parte do Mercosul. Em termos de relações internacionais, ambos os países concentram as ações políticas no Governo Central, tendo em seus chefes de Estado a personificação do poder para a ação externa. Contudo, é importante salientar que suas respectivas Constituições não reservam a possibilidade de condução das relações internacionais aos entes subnacionais. O que ocorre em ambos os países é uma política de cooperação com o Governo Central no tocante à presença desses entes no ambiente externo.

Todavia, no tocante ao acesso aos créditos internacionais, a constituição do Paraguai permite que as municipalidades tenham acesso aos mesmos (Artigo 168). Já no Uruguai, de acordo com o artigo 301 de sua constituição, não é permitido aos governos departamentais tomar empréstimos com organismos internacionais sem a anuência do poder legislativo e do tribunal de contas. No caso paraguaio, os departamentos se mostram engajados na participação paradiplomática. É cada vez mais constante a participação desses departamentos nas iniciativas de integração subnacional com seus vizinhos, especialmente com o Brasil e Argentina. Por sua vez, o Uruguai possui forte dedicação e vocação fronteiriça.

Em suma, assim como ocorre em outros continentes, a paradiplomacia na América do Sul, em especial no Mercosul, cresce na medida em que os governos subnacionais buscam nas relações internacionais, maiores perspectivas de desenvolvimento, relacionamento e diálogo mútuo, criando perspectivas comuns de desenvolvimento e coordenação política junto aos seus Estados centrais.

O Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) como Espaço de Atuação Subnacional no Mercosul.

Com o crescimento da participação de diversos atores no processo de integração do Mercosul, foi necessário criar dentro de seu espaço institucional, um local para que os governos subnacionais pudessem ser reconhecidos e integrados à proposta dos governos nacionais.

Neste contexto, nasceu em dezembro de 2004, o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCCR). Este espaço está vinculado ao Grupo Mercado Comum (GMC), conforme o artigo 4º da Decisão 41/04 do Conselho Mercado Comum e acordo com a Decisão, o FCCR tem por finalidade estimular o diálogo e a cooperação entre as unidades subnacionais dos Estados Parte do Mercosul, criando em seu âmbito um comitê responsável pela articulação com os municípios e outro destinado para os Estados federados, departamentos e províncias. Instalado no ano de 2007, durante a Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul, na cidade do Rio de Janeiro, o foro vem se consolidando como um

espaço de participação direta dos governos subnacionais na estrutura institucional do bloco.

Um das atribuições do FCCR é criar uma agenda comum para que estes governos possam ser valorizados no processo de integração regional e que suas iniciativas possam ser potencializadas a partir da construção de redes de cidades, consórcios e das relações entre eles. O FCCR tem como missão, o desafio de integrar mais de 100 unidades federadas e departamentos presentes no Mercosul, além das cidades que estão inseridas neste contexto, uma vez que, o foro é composto por todos os representantes eleitos dos municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos, inseridos nos territórios dos Estados Partes.

Por estar vinculado institucionalmente ao Mercosul, o FCCR, na visão de Francisco Menin (2008, p. 575), “*se trata de un modelo tomado de la institucionalidad europea, pero carente de las posibilidades de participación que esta posee. El rol preponderante continúa siendo de los estados partes*”. Tudo isso porque, o foro não explorou ou não consegue explorar seu potencial de influência no processo decisório do bloco, uma vez que, as instituições mercosulinas ainda carecem de características supranacionais.

“De momento, hasta ahora, el Foro ha manifestado sus opiniones solamente por medio de declaraciones, y no ha utilizado su máximo potencial para influir en el sistema decisorio del bloque. Significa que el propio Foro todavía necesita desarrollar un sistema más eficiente de aprobación de propuestas, ya que su actual sistema de toma de decisiones, que requiere el consenso con la presencia de todos los estados, constituye un freno casi insuperable teniendo en cuenta las divergencias que existen en el seno de cada delegación y entre las delegaciones. De todos modos, sean declaraciones o recomendaciones, no se trata de opiniones obligatorias o vinculantes.” (VENTURA; FONSECA, 2012, p.68)

As iniciativas no foro estão presentes nas mais diversas áreas, tais como: educação, integração física, arranjos produtivos, culturais e comerciais. Todas essas áreas estão inseridas nos três eixos temáticos de atuação do foro (integração fronteiriça, integração produtiva e cidadania regional), fazendo com que os governos municipais e estaduais possam participar como atores efetivos no processo de integração e não mais de forma fragmentada ou restrita. As reuniões do FCCR ocorrem geralmente na sede do país que detém a Presidência *pró-tempore* do Mercosul, com uma frequência mínima de

seis meses. A reunião sempre ocorre antes da reunião do Conselho Mercado Comum (CMC), se pronunciando sempre de maneira consensual.

Durante a reunião do Foro na cidade de Montevidéu, em 07 de dezembro de 2009, os governos subnacionais pleitearam junto ao Grupo Mercado Comum (GMC) a participação nos processos do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL – FOCEM, com o objetivo de indicarem em até 20% do montante do fundo em ações de interesse direto dos governos subnacionais, além de participarem nos conselhos técnicos do fundo. Isso demonstra que cada vez mais esses governos procuram influenciar os destinos do bloco, cooperando de forma propositiva e buscando um grau maior de descentralização das atividades políticas e econômicas (FALLETI, 2010).

A instalação do foro consultivo em 2007 serviu para dar força e peso às experiências de integração subnacional no ambiente dos Estados Parte do Mercosul, como por exemplo o Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul – CODESUL, a Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino – CRECENEA, a Zona de Integração do Centro-Oeste Sul-Americano – ZICOSUL, sem contar com a grande importância que tem em figurar ao lado da Rede Mercocidades como os dois grandes ambientes de discussão da atividade subnacional no bloco.

Em pouco mais de seis anos de existência de fato, o foro tem sido um instrumento importante para a inserção dos governos subnacionais no processo integrativo, além de ser uma grande oportunidade de promoção da cooperação descentralizada e de estreitamento político de seus participantes. A participação ativa dos atores subnacionais, agindo diretamente no FCCR, demonstra que cada vez mais esses governos procuram influenciar os destinos do processo de integração, cooperando de forma propositiva, buscando um grau maior de descentralização das atividades políticas do Mercosul. Desta forma, o foro tem sido um importante instrumento de inserção dos governos subnacionais no plano regional e uma ferramenta de cooperação e de estreitamento político de seus participantes.

Considerações Finais

Os processos de integração regional foram se transformando à luz da nova realidade internacional. Neste sentido, as propostas de integração nascem com o intuito de estabelecer uma rede de interdependência entre os Estados nacionais, visando criar mecanismos de contenção dos prejuízos e transformações geradas pela globalização.

Contudo, o crescimento das relações internacionais nas últimas décadas produziu marcantes modificações nos ambientes político, econômico e jurídico. O enfraquecimento da idéia de Estado-nação e a diversificação de atores nas relações internacionais não pode mais ser tratada com indiferença.

Na medida em que os Estados nacionais não conseguem mais atender as expectativas e demandas de seus entes internos, estes por sua vez, buscam fora de seus limites territoriais, novas perspectivas de desenvolvimento e crescimento econômico, marcando cada vez mais a participação de governos locais e regionais no cenário internacional.

Em decorrência disto, verifica-se que é cada vez maior a participação de governos subnacionais nos processos de integração regional, assim com nas relações internacionais. Mas esses governos ainda enfrentam dificuldades de estarem integrados ao sistema internacional, pois a tradição política e jurídica muitas vezes reluta em conferir a estes entes um status mais elevado na divisão de poder.

Porém, os governos subnacionais não pretendem substituir os Estados nacionais no processo de integração regional, tampouco nas relações internacionais. O que fica claro é o seu interesse em cooperar para que a sua presença possa ser positiva e eficaz. Por isso o estudo da paradiplomacia constitui um importante passo para dar afirmação e legitimidade a essa nova realidade.

A proposta deste artigo em realizar um breve estudo comparativo das constituições dos Estados Parte do Mercosul, principalmente sobre as questões que envolvem assuntos internacionais e a possibilidade de ação internacional por parte de suas respectivas unidades subnacionais, se demonstra sólida na busca para compreender uma ação mais segura dessas unidades no campo externo. Mesmo com as limitações constitucionais, a cooperação entre os governos centrais e seus governos subnacionais

se mostra eficiente na busca da coordenação de esforços para que a paradiplomacia possa se desenvolver ainda mais no ambiente do Mercosul.

Neste ambiente, ainda que tardio, a criação de um espaço institucional para que as unidades subnacionais possam convergir seus interesses e, ao mesmo tempo, participar ativamente do processo de integração regional, representou um grande avanço. O Foro Consultivo de Municípios, Estados-membros, Províncias e Departamentos (FCCR), se posiciona como um importante espaço para as unidades subnacionais do Mercado Comum do Sul.

A partir da criação do foro foi possível estimular a articulação de seus membros, aumentando a participação quantitativa e qualitativamente nos temas relacionados ao processo de integração, trazendo as questões locais e as expectativas dos governos subnacionais para a agenda decisória do processo de integração. Assim, foi possível também no ambiente do foro, divulgar e aproximar os casos exitosos de ação dos governos subnacionais. A Zona de Integração do Centro-Oeste da América do Sul (ZICOSUL), o Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (CODESUL) e a Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino (CRECENEA), adicionam importância ao papel do foro e são pontuais para compreender o papel subnacional na construção da integração regional mercosulina.

REFERÊNCIAS

ARGENTINA. **Constitución de la nación Argentina: 1994.** Disponível em: <http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/documentos/constitucion_nacional.pdf> Acesso em 10 de junho de 2013.

BARBOSA, Salomão Almeida. O poder de celebrar tratados no direito brasileiro. **Revista de informação legislativa**, Brasília: ano 41 n. 162 abr./jun. 2004. p. 353-362.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 1988. Saraiva: São Paulo, 2012.

BÖHLKE, Marcelo. **Integração regional & autonomia do seu ordenamento jurídico.** Curitiba: Juruá, 2009.

BUENO, Ironildes. **Paradiplomacia Contemporânea: trajetórias e tendências da atuação internacionais dos governos estaduais do Brasil e dos EUA.** Brasília. UNB, 2010. (Tese de Doutorado).

CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. **Paradiplomacia & entes não-centrais no cenário internacional.** Curitiba: Juruá, 2009.

CORGANO PRIETO, Noé. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, M. Inês e MARIANO, P. (orgs). **A dimensão subnacional e as relações internacionais.** São Paulo: EDUC; UNESP/EDUSC, 2004. p. 251-282.

CRIEKEMANS, David. How subnational entities try to develop their own diplomacy. The case of Flanders (1993-2005). International Conference. **Challenges of Foreign Ministries: Making Diplomatic Networks and optimising value.** Genebra, 31 maio - 01 junho de 2006.

FALETTI, Tulia G. **Decentralization and Subnational Politics in Latin America.** New York. Cambridge University Press, 2010.

FRONZAGLIA, Maurício Loboda. **Unidades subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo – de 2001 a 2004.** Campinas, UNICAMP, 2005. (Dissertação de Mestrado).

HOCKING, Brian. Uma perspectiva das Relações Internacionais. In: VIGEVANI, Tullo et al. (Org). **A Dimensão subnacional e as relações internacionais.** São Paulo: Ed. UNESP: EDUC, 2004. p. 77-108.

KEATING, Michael. Paradiplomacy and Regional Networking. **Forum of Federations: an International Federalism**. Hanover, outubro 2000. Disponível em: <www.forumfed.org/en/libdocs/ForRelCU01/924-FRCU0105-eu_keating.htm>. Acessado em: 07 de janeiro de 2013.

LECOURS, André. When Regions Go Abroad: Globalization, Nationalism and Federalism, **Conference Globalization, Multilevel Governance and Democracy: Continental, Comparative and Global Perspectives**. Queens University, Kingston, 2002. Disponível em: <<http://www.pinkcandyproductions.com/portfolio/conferences/globalization/pdfs/lecours.pdf>> Acessado em: 08 de janeiro de 2013.

MARIANO, Marcelo Passini; MARIANO, Karina L. Pasquariello. Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo e VIGEVANI, Tullo (orgs). **Governos subnacionais e sociedade civil: Integração regional e Mercosul**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; FAPESP, 2005. p.131-160.

MENIN, Francisco J. Las regiones, provincias y municipios en los procesos de integración regional. **Anuario de derecho constitucional**. Montevideu: Fundación Konrad Adenauer, 2008.

MERCOSUL. Mercosul/CMC/DEC nº 41/04. **Decisão que cria o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul**, 2004. _____ . Carta do Rio. (2007), **Foro Consultivo de Municípios, Estados, Províncias e Departamentos de Mercosul**, 2007.

PRAZERES, Tatiana. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, M. Inês e MARIANO, P. (orgs). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; UNESP/EDUSC, 2004, p. 283-312.

REZEK, Francisco. **Direito internacional público: curso elementar**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. Relações internacionais federativas no Brasil. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 1015-1034, 2008.

SALOMÓN, Mónica. Em que medida é possível integrar a Cooperação Descentralizada na dimensão Sul-Sul da política externa brasileira? **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, ano III, n.º 2, p. 9-15, 2012.

SANCHEZ, Ricardo Mario. La conformación federal Del estado y su implicación em los processos de integración. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, M. Inês e MARIANO, P. (orgs). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; UNESP/EDUSC. 2004, p. 345-372.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SOLDATOS, P. An Explanatory Framework for the study of Federated States as Foreign Policy Actors. In: MICHELMANN, H; SOLDATOS. **Federalism and International Relations. The role of subnational Units**. Oxford: Clarendon Press, 1990, p. 34-53.

URUGUAY. **Constitución de la República Oriental Del Uruguay**. Disponível em: <<http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2013.

VENEZUELA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Disponível em:<http://www.gobiernoenlinea.ve/legislacionview/view/ver_legislacion.pag>Acesso em: 10 de janeiro de 2013.

VENTURA, Deysi; FONSECA, Marcela Garcia. La participación de los entes subnacionales en la política exterior de Brasil y en los procesos de integración regional. **Revista CIDOB d'afers internacionals**, Barcelona, n.º 99, p. 55-73, 2012.

VIGEVANI, Tullo et al. (Org). **A Dimensão subnacional e as Relações Internacionais**. São Paulo: Ed.UNESP; EDUC, 2004.

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar e verificar a participação dos governos subnacionais no Mercosul através da paradiplomacia. Para tanto, será empenhado o estudo sobre a ação dos governos subnacionais no desenvolvimento do processo de integração regional e um breve estudo comparativo sobre as limitações constitucionais da participação externa dos entes subnacionais de cada Estado Parte do bloco. Serão enfatizadas por fim, as experiências de integração subnacional e a análise do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR).

PALAVRAS-CHAVE

Paradiplomacia; Integração Regional; Mercosul.

ABSTRACT

The present paper aims to analyze and evaluate the role of subnational governments in Mercosur through paradiplomacy. Therefore, the study will be engaged on the action of subnational governments in the development of the regional integration process and a brief comparative study of the constitutional limitations of external participation of subnational units of each State Party to the block. Will be emphasized finally the experiences of integration and subnational analysis Constitutive Forum of Municipalities, Federate States, Provinces and Departments of the Southern Common Market (FCCR).

KEYWORDS

Paradiplomacy; Regional Integration; Mercosur.

*Artigo recebido dia 13 de maio de 2013.
Aprovado em 20 de janeiro de 2014.*