



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**A INSERÇÃO INTERNACIONAL DOS ATORES SUBNACIONAIS E OS
PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL: UMA ANÁLISE DA UNIÃO
EUROPEIA E DO MERCOSUL**

Brasília
2014

CAIRO GABRIEL BORGES JUNQUEIRA

**A INSERÇÃO INTERNACIONAL DOS ATORES SUBNACIONAIS E OS
PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL: UMA ANÁLISE DA UNIÃO
EUROPEIA E DO MERCOSUL**

Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL/UnB) como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, área de concentração de Política Internacional e Comparada.
Orientador: Prof. Dr. Alcides Costa Vaz

CAIRO GABRIEL BORGES JUNQUEIRA

**A INSERÇÃO INTERNACIONAL DOS ATORES SUBNACIONAIS E OS
PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL: UMA ANÁLISE DA UNIÃO
EUROPEIA E DO MERCOSUL**

Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL/UnB) como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, área de concentração de Política Internacional e Comparada.

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Alcides Costa Vaz (Orientador)

Universidade de Brasília – Instituto de Relações Internacionais

Professora Doutora Karina Lilia Pasquariello Mariano

Universidade Estadual Paulista

Professor Doutor Thiago Gehre Galvão

Universidade Federal de Roraima

Professor Doutor Eiiti Sato (Suplente)

Universidade de Brasília – Instituto de Relações Internacionais

Aprovado em: ____/____/____

Brasília
2014

**Aos meus pais, Carlos e Celina,
meus irmãos, Paulo Flávio e Luís Felipe,
e minha namorada, Lívia,
pelo total apoio na realização deste trabalho.**

AGRADECIMENTOS

Sempre me recordo de uma frase do brilhante escritor russo Fiódor Dostoiévski: “Ninguém se salva sozinho”. Ao longo de dois anos de estudos, torna-se quase uma obrigação agradecer aos familiares, parentes, professores, amigos e instituições que estiveram presentes e contribuíram, direta ou indiretamente, para o feitiço desta dissertação. Escrevi e sinto uma das melhores emoções do mundo: a sensação de mais um dever cumprido!

Dedico este trabalho e agradeço imensamente aos meus pais, Carlos Alberto Meirelles Junqueira e Maria Celina Avelino Borges Junqueira, meus irmãos, Paulo Flávio Borges Junqueira e Luís Felipe Borges Junqueira, e minha namorada, Lívia Peres Milani, por serem meu foco e força desde quando me entendo como filho, irmão e namorado.

Assim, reitero meu agradecimento ao meu pai, Carlos, exemplo de tranquilidade, paciência e prontidão. À minha mãe, Celina, lição de força de vontade, esperança e afeto. Ao meu irmão, Paulo, figura de transparência, coerência e sinceridade. Ao meu irmão, Luís Felipe, retrato de objetividade, vontade e perseverança. À minha namorada, Lívia, meu grande amor e símbolo mais puro de respeito, ternura e bem-querer. Nunca se esqueçam: aqui escreve alguém que os ama e que faria qualquer coisa por suas felicidades.

À minha cunhada, Alessandra Carla Fernandes, por ter aberto as portas do apartamento em Brasília juntamente com meu irmão, Paulo, e ter me hospedado durante o tempo necessário ao cumprimento das aulas do mestrado. Mesmo quando estive longe, em Brasília, e perto, na cidade de Franca (SP), minha avó, Maria Estela Avelino Borges, e minha tia, Maria Consuelo Avelino Borges, ajudaram no que foi preciso e ficam registrados meus sinceros agradecimentos pelo auxílio prestado em todos os sentidos.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Alcides Costa Vaz, que se tornou um grande amigo além de excelente mentor e professor. Aprendi muito com ele, tanto em sala de aula quanto como pessoa. É um grande exemplo de ética e humildade na academia.

Ao Prof. Dr. Thiago Gehre Galvão, que também se tornou um amigo e me auxiliou bastante no mestrado, inclusive com sua disposição em me apresentar e convidar para algumas reuniões e atividades da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República (SAF/PR).

À Prof.^a Dr.^a Karina Lilia Pasquariello Mariano, por todas as dicas valiosas dadas a esta dissertação, e à Prof.^a Dr.^a Maria Helena de Castro Santos, que sempre me alegrava em suas aulas.

À minha (des)orientadora, conforme ela mesmo diz, Prof.^a Dr.^a Regina Claudia Laisner, por manter o contato constante, me incluir nos debates do Grupo de Estudos de

Secretarias Municipais de Relações Internacionais na UNESP e continuar a me dar dicas acadêmicas preciosas.

À Odalva e ao Anderson, da Secretaria do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UnB. Muito obrigado pela solicitude e agilidade em atender aos trâmites burocráticos da universidade.

Aos meus amigos “das antigas”: Yuri Soares, Derik Berdu, Liniker Fernandes, Kadu Eismann e Lucas Dutra. A amizade continua firme e forte! E, claro, a dois amigos que preservo dos tempos de graduação na UNESP: Renato Techio e Alan Camargo. Cervejas e discussões sobre textos sempre serão bem-vindas!

À turma 2012/2013 de mestrado do Instituto de Relações Internacionais da UnB. Em especial ao Alan e Bruno Luciano por todas as conversas sinceras e prosas divertidas. Aos meus amigos e colaboradores do blog Página Internacional. Continuaremos nessa empreitada por longos anos, com toda certeza!

À Empresa Júnior de Relações Internacionais da UNESP (ORBE) e ao Grupo de Estudos, Pesquisa e Simulação de Organizações Internacionais da UNESP (GEPESOI), com os quais mantive o contato e me deram a oportunidade de estar presente em alguns debates do curso de Relações Internacionais em Franca (SP).

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), por dar apoio e auxílio financeiro para a pesquisa. Aos professores do Instituto de Relações Internacionais da UnB que fazem do mesmo um centro de excelência em pesquisa e ensino e aos professores do curso de Relações Internacionais da UNESP em Franca (SP), os quais me deram as bases na graduação para seguir na carreira acadêmica.

Se esqueci de alguém, que fiquem registradas as minhas sinceras desculpas. Seria ilusão afirmar que muitas pessoas contribuíram comigo nessa empreitada dissertativa. Entretanto, foram poucos e bons aqueles que caminharam ao meu lado ao longo dos últimos dois anos.

Por último, e mesmo sendo repetitivo, me faltam palavras para descrever o apoio que recebi dos meus pais, irmãos e namorada. Espero tê-los por perto, fisicamente ou em pensamento, daqui até a eternidade! Citando a última estrofe de um dos belíssimos sonetos do poeta chileno Pablo Neruda intitulado “Talvez”: “[...] E desde então, sou porque tu és/E desde então és/sou e somos.../E por amor/Serei... Serás... Seremos...”. A vocês e a todos o meu mais sincero e genuíno muito obrigado.

**”Pois nada tem valor para o homem enquanto
homem, se o não puder fazer com paixão”
(Max Weber – A Ciência como Vocação)**

RESUMO

Com as novas configurações substanciadas pelo ordenamento internacional a partir da década de 1990, os atores subnacionais e os blocos regionais passaram a compartilhar demandas que eram majoritariamente destinadas ao apreço dos Estados nacionais. Na literatura surgiu um novo conceito para se remeter à internacionalização daqueles atores, o qual ficou notadamente conhecido por paradiplomacia. Indo ao encontro dessa tendência, os processos de integração regional tornaram-se arenas com grande potencial à excursão externa subnacional e adquiriram novos contornos de pesquisa a partir do olhar crítico das teorias e conceitos neoliberais das Relações Internacionais, assinalados pelo Intergovernamentalismo Neoliberal e pela Governança Multi-Nível (GMN) na presente dissertação. A construção da União Europeia (UE) em 1992 e a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) em 1991 são retratos dessas mudanças e, em comunhão com seus desenvolvimentos, tais organizações passaram a legitimar e institucionalizar a influência subnacional em suas estruturas. Destarte, o objetivo da presente dissertação é analisar a participação dos atores subnacionais inseridos nos dois processos de integração regional supramencionados, destacando-se os estudos de caso do Comitê das Regiões (CR) da UE e do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR). Para tanto, ao final faz-se a comparação entre ambos com vistas a discriminar a hipótese-conclusiva levando-se em consideração três variáveis, quais sejam: a) o grau de institucionalização dessas instâncias para com os blocos regionais; b) a formulação de suas agendas temáticas tanto em nível de discurso quanto de ações práticas; e c) o perfil de suas principais atividades e iniciativas.

Palavras-chave: atores subnacionais; integração regional; paradiplomacia; União Europeia; Comitê das Regiões; Mercosul; Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul.

ABSTRACT

With the new settings substantiated by international order since the 1990s, subnational actors and regional blocs started up to share demands that were primarily intended for the appreciation of Nation States. A new concept emerged in the literature to refer to the internationalization of those actors, which is notably known as paradiplomacy. In line with this trend, regional integration processes have become arenas with great potential to sub-national foreign excursion and acquired new research outlines from the critical view of neoliberal theories and concepts of International Relations, marked by Liberal Intergovernmentalism and Multi-Level Governance (MLG) at this master's thesis. The construction of the European Union (EU) in 1992 and the creation of the Southern Common Market (Mercosur) in 1991 are portraits of these changes and, along with their developments, such organizations began to legitimize and institutionalize the sub-national influence in their structures. Therefore, the purpose of this dissertation is to analyze the involvement of sub-national actors inserted in the two aforementioned regional integration processes, standing out the case studies of the Committee of the Regions (CoR) of the EU and the Committee of Municipalities, States, Provinces and Departments of Mercosur (CCRM). To do so, at the end both are compared in order to discriminate the conclusive hypothesis taking into account three variables, namely: a) the degree of institutionalization of these instances towards the regional blocs; b) the formulation of their thematic agendas both in speech and practical actions levels; and c) the profile of their main activities and initiatives.

Key-words: subnational actors; regional integration; paradiplomacy; European Union, Committee of the Regions; Mercosur; Committee of Municipalities, States, Provinces and Departments of Mercosur.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura metodológica.....	23
Figura 2 – Paradigmas das Relações Internacionais.....	40
Figura 3 – O <i>two-level games</i> e a ótica intergovernamental.....	83
Figura 4 – A <i>Decision-Making</i> Multi-Nível.....	87
Figura 5 – Organograma do Comitê das Regiões.....	120
Figura 6 – Organograma das Mercocidades.....	160
Figura 7 – Estrutura Geral do FCCR.....	168
Figura 8 – Resumo metodológico e apresentação da hipótese conclusiva.....	206

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Resumo do grande debate sobre a Globalização.....	43
Quadro 2 – Proposições terminológicas da paradiplomacia em suas vertentes global e regional.....	92
Quadro 3 – Membros do Comitê das Regiões por delegação nacional.....	119
Quadro 4 – Membros do FCCR por capítulo nacional.....	169

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC – Agência Brasileira de Cooperação
ABM – Associação Brasileira de Municípios
AECID – Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
AFEPA – Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares
ALADI – Associação Latino-Americana de Integração
ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ARE – Assembleia das Regiões da Europa
ARF – Assessoria de Relações Federativas
Benelux – Bloco Econômico formado por Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo
BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAF – Corporação Andina de Fomento
CAN – Comunidade Andina
CCM – Comissão de Comércio do Mercosul
CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEDEC – Centro de Estudos de Cultura Contemporânea
CE – Comunidade Europeia
CEE – Comunidade Econômica Europeia
CEFIR – Centro de Formação para a Integração Regional
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CESE – Comitê Econômico e Social Europeu
CesPI – Centro de Estudos de Política Internacional
CMC – Conselho do Mercado Comum
CMRE – Conselho de Municípios e Regiões da Europa
CNM – Confederação Nacional dos Municípios
CODESUL – Conselho de Desenvolvimento e Integração do Sul
CR – Comitê das Regiões da União Europeia
CRECENEA – Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino
EdR – Europa das Regiões
EGTC – Grupo Europeu de Cooperação Territorial
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENCOMEX – Encontro de Comércio Exterior
EUA – Estados Unidos da América

Euratom – Comunidade Europeia da Energia Atômica

Eurocities – Rede de Cidades da Europa

EuroPCom – Conferência Europeia sobre Comunicação Pública

EU2020 – Projeto “Europa 2020”

E+D, IN e LPL – Projetos de construção da cidadania, inovação e coesão social e políticas locais da Rede Mercocidades

FAM – Federação Argentina de Municípios

FCCR – Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul

FCES – Foro Consultivo Econômico-Social do Mercosul

FLACMA – Federação Latino-Americana de Cidades, Municípios e Associações de Governos Locais

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNP – Frente Nacional de Prefeitos

FOCEM – Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul

GAHIF – Grupo Ad Hoc de Integração Fronteiriça do Mercosul

GAHIP – Grupo Ad Hoc de Integração Produtiva do Mercosul

GIP – Grupo de Integração Produtiva

GMC – Grupo Mercado Comum

GMN – Governança Multi-Nível

ICLEI – Governos Locais para a Sustentabilidade

Mercocidades – Rede de Cidades do Mercosul

Mercosul – Mercado Comum do Sul

MRE – Ministério das Relações Exteriores

MSF – Médicos Sem Fronteiras

NUTS – Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas

OEA – Organização dos Estados Americanos

OI – Organização Internacional

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

Open Days – Semana Europeia das Regiões e Cidades

Parlasul – Parlamento do Mercosul

PEAS – Programa de Ação Social do Mercosul

PIB – Produto Interno Bruto

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

REGLEG – Conferência das Regiões Europeias com Poderes Legislativos

REMI – Reunião Especializada de Municípios e Intendências do Mercosul

Rio+20 – Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável

SAF/PR – Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SM – Secretaria do Mercosul

SMRI – Secretarias Municipais de Relações Internacionais

SRI/PR – Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República

TEC – Tarifa Externa Comum

TIP – Revista “Trabalhos de Investigação em Paradiplomacia”

TOAD – Transferência de Documentos Administrativos

TUE – Tratado da União Europeia

UE – União Europeia

UIM – União Ibero-Americana de Municipalistas

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

WWF – Fundo Mundial para a Natureza

ZICOSUL – Zona de Integração do Centro-Oeste da América do Sul

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
Marco teórico e metodologia.....	20
Estrutura da dissertação.....	24

PARTE I – PANORAMA GERAL E ARCABOUÇO TEÓRICO-CONCEITUAL

CAPÍTULO 1 – COMPREENDENDO AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS CONTEMPORÂNEAS.....	27
---	----

1.1) O processo de reestruturação e descentralização do Estado-nação no pós-Guerra Fria.....	29
1.2) A Globalização: causas globais, efeitos regionais e locais.....	41
1.3) A emergência dos novos atores internacionais: o caso dos subnacionais.....	50
1.4) Considerações finais do capítulo.....	55

CAPÍTULO 2 – PARADIPLOMACIA E INTEGRAÇÃO REGIONAL: TERMINOLOGIAS, ABORDAGENS, TEORIAS E NOVAS DEFINIÇÕES.....	57
---	----

2.1) Paradiplomacia – Um neologismo em transformação: origem, definições e abordagens conceituais da inserção internacional dos atores subnacionais....	58
2.1.1) <i>Origem e abordagens clássicas da paradiplomacia</i>	58
2.1.2) <i>Outras definições e abordagens modernas da paradiplomacia</i>	61
2.1.3) <i>A literatura contemporânea da paradiplomacia: um breve mapa mundial</i>	64
2.2) Blocos Regionais – Um processo em transformação: conceitualizações, fenômenos e Teorias da Integração Regional.....	68
2.2.1) <i>Integração Regional: definições e fenômenos no pós-Guerra Fria</i>	68
2.2.2) <i>As Teorias de Integração Regional</i>	72
2.3) O Neoliberalismo nas Relações Internacionais – Uma possível perspectiva teórico-conceitual de observação da paradiplomacia.....	78
2.3.1) <i>O Intergovernamentalismo Neoliberal: atores domésticos e o Estado</i>	81
2.3.2) <i>A Governança Multi-Nível (GMN): os atores supra e subnacionais</i>	85
2.4) Considerações finais do capítulo.....	90

PARTE II – A INSERÇÃO INTERNACIONAL DOS ATORES SUBNACIONAIS NOS BLOCOS REGIONAIS: OS CASOS DA UNIÃO EUROPEIA E DO MERCOSUL

CAPÍTULO 3 – A DIMENSÃO SUBNACIONAL NA UNIÃO EUROPEIA: UMA ANÁLISE DO COMITÊ DAS REGIÕES.....	95
---	----

3.1) Caminhos da “Europa dos 28”: um breve arranjo da integração europeia.....	97
--	----

3.2)	A inserção internacional dos atores subnacionais na União Europeia.....	106
3.2.1)	<i>A ideia de Europa das Regiões e o “Terceiro Nível Integracionista”: facetas da “mobilização subnacional” na União Europeia.....</i>	106
3.2.2)	<i>Os canais de influência subnacional na União Europeia: uma visão de ordem prática.....</i>	112
3.3)	O Comitê das Regiões (CR).....	118
3.3.1)	<i>O grau de institucionalização do CR.....</i>	123
3.3.2)	<i>O que está em pauta? A agenda do CR.....</i>	128
3.3.3)	<i>As principais iniciativas e atividades do CR.....</i>	131
3.4)	Considerações finais do capítulo.....	135
CAPÍTULO 4 – A DIMENSÃO SUBNACIONAL NO MERCOSUL: UMA ANÁLISE DO FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS.....		138
4.1)	Avanços e retrocessos do “Mercosul dos Cinco”: um breve arranjo da integração mercosulina.....	142
4.2)	A inserção internacional dos atores subnacionais no Mercosul.....	152
4.2.1)	<i>Proposições conceituais e a integração hacia adentro: retratos da “mobilização subnacional” no Mercosul.....</i>	152
4.2.2)	<i>Os canais de influência subnacional no Mercosul: uma abordagem de ordem prática.....</i>	157
4.3)	O Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR).....	167
4.3.1)	<i>O grau de institucionalização do FCCR.....</i>	172
4.3.2)	<i>O que está em pauta? A agenda do FCCR.....</i>	177
4.3.3)	<i>As principais iniciativas e atividades do FCCR.....</i>	183
4.4)	Considerações finais do capítulo.....	188
CONCLUSÃO.....		190
	As três variáveis de pesquisa e a comparação entre o CR e o FCCR.....	196
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....		207
GLOSSÁRIO.....		230
ANEXOS.....		236

INTRODUÇÃO

É sabido que uma das marcas indeléveis da área acadêmica de Relações Internacionais é sua multidisciplinariedade. Por um lado, essa singularidade denota certo obstáculo em demarcá-la como campo de estudos específico, pois a mesma ainda aparece em inúmeros centros de pesquisa e periódicos como uma subárea da Ciência Política. Em contrapartida, essa característica ímpar traz às Relações Internacionais, surgidas nas Ciências Humanas somente no começo do século XX, um meio oportuno de se observar processos, fenômenos, acontecimentos, rupturas e eventos em todos os níveis de análise, desde o micro representado pelos planos domésticos e locais até o macro evidenciado pela arena internacional e global.

Levando-se em consideração a máxima ponderada acima, a presente dissertação tomou como objeto central de estudos a interação entre dois temas principais das Relações Internacionais, quais sejam a inserção internacional de atores subnacionais e a formação de vínculos cooperativos entre três ou mais países de determinada região. O primeiro aspecto é notadamente reconhecido e difundido na academia como paradiplomacia, enquanto o segundo perfaz iniciativas de formação de blocos regionais conhecidas como integração regional. Assim, da relação entre paradiplomacia e integração regional, o que ora se apresenta procura analisar a excursão externa dos atores subnacionais – cidades, municípios, estados federados, províncias, departamentos, cantões, condados, *länder*, *oblasts*, conselhos distritais, comunidades autônomas, etc. – inseridos nos aparatos institucionais dos blocos regionais, em específico a União Europeia (UE) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Os atores subnacionais e os blocos regionais não surgiram recentemente na Política Internacional. Para Maurício Fronzaglia et al (2006, p. 05), a inserção internacional daqueles data até mesmo da Grécia Antiga, período em que as cidades-estado e cidades, propriamente ditas, formaram grandes associações com objetivos econômicos. Por seu turno, a Liga Hanseática dos séculos XII ao XVII, associação de cidades comerciais do norte da Europa, e o *Zollverein* (1828/1834), união alfandegária estimulada pela Prússia, já perfaziam processos de integração regional (ALMEIDA, 2013).

Entretanto, segundo André Lecours (2002), somente na década de 1990 a atividade internacional dos atores subnacionais adquiriu maior proeminência tanto em termos práticos quanto em estudos acadêmicos, enfatizando-se aqui o retrato das Relações Internacionais. As criações da UE e do Mercosul em 1992 e 1991, respectivamente, também ilustraram um período de mudanças e, conforme fora observado na queda do Muro de Berlim em 1989 e o

posterior fim da Guerra Fria, evidenciaram um momento de grandes rupturas no ordenamento internacional.

Além da derrocada soviética e da extinção do bipolarismo, a última década do século XX foi marcada sobremaneira pelo aumento quantitativo e qualitativo de atores internacionais e é nesse aspecto que se sobressaem as subnacionalidades e os blocos regionais, focos da presente pesquisa. Com variados modos e iniciativas de internacionalização, uma série de fatores internos e externos começou a influenciar o desenvolvimento das ações subnacionais.

Grande parte da literatura especializada evidencia três focos centrais de grande potencial para e excursão externa subnacional. Em primeiro, países cujos sistemas políticos são baseados no Federalismo, a exemplo de Brasil, México, Argentina, Estados Unidos e Canadá, apresentam um maior nível de autonomia para com seus atores internos, fazendo com que isso se reflita de forma positiva no fomento da paradiplomacia. Em segundo, as conhecidas redes de cidades aumentam a cooperação e a troca de *best practises* entre esses tipos de atores e também servem como modelos de gestão subnacional. E, em terceiro, os processos de integração regional tornaram-se arenas para o desenvolvimento e a ampliação das ações, agendas e iniciativas daqueles atores.

Em virtude de inquietações anteriores e pela preferência do autor em estudar integração regional, houve predileção para o estudo da inserção internacional dos atores internacionais dentro dessa realidade. No início do pré-projeto que deu corpo à presente dissertação, o foco de estudo estava centrado na UE, porque, nos dizeres de Selcen Öner (2004), nesse bloco foi gerado uma ótica participativa que colocou as subnacionalidades como atores relevantes para o alargamento do processo integracionista. Posteriormente, por questões pessoais do autor e em virtude da proximidade geográfica, foi adensado o caso do Mercosul, o qual também vem ilustrando e abrindo espaço para a influência subnacional na sub-região.

Conforme aponta Francisco Gomes Filho (2011), a emergência dos atores subnacionais na esfera das relações internacionais tornou-se possível graças a algumas mudanças na Política Internacional e na política dos Estados, enfatizando-se a formação de blocos regionais por parte desses governos centrais. Conseqüentemente, as subnacionalidades viram na integração regional um proativo modelo de operação que conseguia prover maior grau de autonomia e independência perante as diretrizes propostas por aqueles governos (BRANCO; KULGEMAS, 2005). Ademais, a integração regional tornou-se um palco de adensamento e de progressivo interesse por parte dos entusiastas da própria paradiplomacia, a qual adquiriu prestígio e formulações conceituais em sua vertente regionalista.

Realizadas as apresentações do objeto central de estudo, cumpre destacar que a dissertação procurou responder aos seguintes problemas: *Como se relacionam a inserção internacional dos atores subnacionais e o desenvolvimento dos blocos regionais? Quais os níveis institucionais e operacionais desses atores na UE e no Mercosul? Se tais blocos possuem diferentes graus de integração, isso se reflete em suas ações paradiplomáticas?* Mesmo estando implícita nos estudos a hipótese de que a participação subnacional no rol da integração regional ainda se encontra em patamares baixos, a dissertação procurou ir além e adotar o modelo indutivo de investigação, ou seja, realizar estudos prévios para que no final seja elaborada uma hipótese conclusiva. Mais a respeito dessa questão será observada em seguida quando da observação da metodologia.

O objetivo central é analisar e posteriormente comparar a participação dos atores subnacionais nos processos de integração regional da UE e do Mercosul levando-se em consideração três variáveis: a) o grau de institucionalização dessas instâncias para com os blocos regionais; b) a formulação de suas agendas temáticas tanto em nível de discurso quanto de ações práticas; e c) o perfil de suas principais atividades e iniciativas. De maneira geral, buscou-se averiguar a influência subnacional em ambos os blocos observando tanto como a literatura que se debruça sobre essa área conceitualiza esses estudos quanto como a inserção internacional dos atores subnacionais mostra-se em níveis práticos – os chamados canais de influência subnacional. Para tanto, as variáveis são levadas em consideração em dois estudos de caso representados por instituições subnacionais: o Comitê das Regiões (CR) da UE e o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR).

O trabalho que ora se apresenta justifica-se pela imperatividade em se estudar temas atuais das Relações Internacionais. Além do objetivo geral supramencionado, a dissertação busca interpretar as Relações Internacionais Contemporâneas, examinar e esmiuçar a bibliografia disponível sobre a inserção internacional dos atores subnacionais e os blocos regionais, bem como demarcar esse debate tendo em vista dois marcos teóricos-conceituais da vertente liberal das Relações Internacionais representados pelo Intergovernamentalismo Neoliberal e pela Governança Multi-Nível (GMN).

Em definitivo, o que se verá nos capítulos seguintes é uma tentativa de se verificar em qual grau institucional e operacional se encontram o CR e o FCCR na UE e no Mercosul, respectivamente. Não obstante, enfatiza-se que, além dessa investigação, a dissertação também procura desenvolver abordagens conceituais análogas à paradiplomacia e à paradiplomacia regional. O “valor social” desta dissertação de mestrado também está em

difundir os debates e prover unificação de discurso para estudantes, professores e *policy makers* que trabalham com a inserção internacional de atores subnacionais.

É imprescindível afirmar desde o primeiro momento que a produção acadêmica das Relações Internacionais aqui no Brasil ou em qualquer outro país é necessária e deve caminhar ao encontro de organizações públicas e privadas que se ocupam do *modus operandi* da excursão externa subnacional. Segundo Panayotis Soldatos (1990), criador do termo “paradiplomacia”, os atores subnacionais tendem a agir em prol e em colaboração com as políticas estatais. Todavia, inúmeros Estados, principalmente os mais instáveis e menos democráticos, centralizam em demasia as decisões externas e inclinam-se à ideia de que os atores subnacionais tentam se apoderar de suas decisões. Essa imagem é falsa e os atores subnacionais representam um novo rumo da Política Internacional caracterizado pelo multilateralismo e pela interdependência. Os atores subnacionais têm predileção por cooperação e por melhorar seus aparatos políticos internos, características ilustrativas de suas benesses e potenciais meios de se desenvolver ainda mais os níveis integracionistas da UE e do Mercosul.

Marco teórico e metodologia

Em grande parte da dissertação, com exceção do último capítulo, houve extensa análise de fontes secundárias de pesquisa, mormente livros, artigos, periódicos, dissertações de mestrado e teses de doutorado. Somente para o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) foram analisadas fontes primárias evidenciadas pela leitura de aproximadamente cinquenta atas de reuniões do órgão. Para o Comitê das Regiões (CR) deu-se destaque às já citadas produções secundárias, pois as mesmas adensam documentos primários e as abordagens europeias sobre atores subnacionais encontram-se mais desenvolvidas se comparadas à literatura mercosulina. Ainda assim, com vistas a complementar o estudo do Comitê, foram examinados as chamadas “brochuras do CR”, publicações oficiais do órgão que visam disseminar seus trabalhos internos.

Enfatiza-se, também, o que está presente no segundo capítulo. Além da revisão da literatura, propõe-se o uso de três recursos terminológicos para fazerem jus à paradiplomacia global e à paradiplomacia regional. Para a primeira, a dissertação incita a proposição da “metadiplomacia”, posto que o prefixo “meta” significa mudança de lugar ou posição e remete-se às Relações Internacionais Contemporâneas marcadas pela emergência e intensificação do número de atores internacionais. Para a segunda, sugere-se a utilização dos

termos “diplomacia subnacional multi-nível” e “diplomacia subnacional regional” para sustentar os estudos do CR e do FCCR, em respectivo.

Ambas as conceitualizações de tipologia regional bebem da fonte do marco teórico de pesquisa, o qual é baseado no viés liberal das teorias de Relações Internacionais. A partir da década de 1970, o Institucionalismo Neoliberal de Robert Keohane e Joseph Nye (1989, 2005) ganhou ampla gama de estudos na academia e serviu como uma resposta para as concepções realistas centradas, em sua maioria, na prevalência dos Estados nacionais enquanto principais sujeitos e/ou atores do Sistema Internacional.

Mantendo a proeminência estatal e sustentando uma ordem internacional anárquica, duas premissas realistas, o Institucionalismo Neoliberal foi além e se baseou em três conceitos capitais para sua sustentação teórica: Interdependência Complexa, Instituições e Regimes Internacionais. Mesmo não incluindo a análise dos atores subnacionais, pois é uma teoria sistêmica, Robert Keohane e Joseph Nye (1989, 2005) mantiveram o olhar para com os governos centrais e abriram espaço de análise para outros atores, dentre os quais se mencionam os blocos regionais enquanto instituições internacionais.

Graças à amplitude no modo de se observar novos temas, atores e modos de se dirimir conflitos, o Institucionalismo Neoliberal serviu como via mestra para o Intergovernamentalismo Neoliberal de Andrew Moravcsik (1993, 1995) e a Governança Multi-Nível (GMN) de Gary Marks (1993), as duas bases teórico-conceituais da dissertação. O primeiro é um modelo teórico de Relações Internacionais aplicado em análises de integração regional, enquanto a segunda compreende um conceito ou temáticas que surgiu no ambiente de integração regional e foi, paulatinamente, incluído no campo da ciência humana em questão.

O Intergovernamentalismo Neoliberal sustenta que o Estado continua agindo racionalmente e é o ator que toma as decisões políticas. Todavia, admite que atores domésticos como as elites e a sociedade civil influem diretamente nos desejos estatais. Por conseguinte, tal teoria tem melhor função analítica quando o processo de decisão é tomado em uma arena política descentralizada capaz de abrigar interesses diversos. Nessa teoria a integração regional é essencialmente intergovernamental, ou seja, capitaneada por chefes de Estado (CABALLERO, 2011). Logo, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) vai ao encontro dessa perspectiva, haja vista que, no bloco, os poderes executivos centrais ainda detêm imensa parcela de suas diretrizes.

De modo divergente, a GMN representa um sistema de negociação contínua entre governos aninhados em vários níveis territoriais – supranacionais, nacionais, regionais e

locais – como resultado de um amplo processo de criação institucional e realocação de decisão que retirou algumas funções prévias do estado em direção aos níveis supranacional e local-regional (MARKS, 1993). Nessa abordagem conceitual, os atores subnacionais são tão importantes quanto os Estados, posto que estes não possuem o monopólio decisório. Havendo partilha de interesses, diferentes níveis múltiplos de governo participam do desenvolvimento de determinada instituição e isso dialoga com o caso da própria União Europeia (UE).

Além do mais, a dissertação emprega dois métodos de pesquisa, quais sejam o método comparado e o método de estudos de caso, os quais, nas palavras de Arend Lipjhart (1971), são intimamente ligados e relacionados. O comparado caracteriza-se como um dos métodos básicos de estabelecimento de proposições gerais e, novamente segundo esse autor, envolve um número limitado de casos e promove a descoberta de relações empíricas entre variáveis.

Para David Collier (1993), a comparação é uma ferramenta fundamental de análise, pois traz ao diagnóstico a descoberta de diferenças e similaridades entre os casos escolhidos, além de ser extremamente útil na geração de hipóteses através da indução. O método comparado envolve, obrigatoriamente, um número limitado na escolha de casos, o que o difere do modelo estatístico e o converge com o método de estudos de caso, haja vista que este também envolve o que autores como Andrew Bennett e Colin Elman (2006, p. 262) denominam de “Small-N”, ou seja, um número restrito de casos a serem averiguados.

O método de estudos de caso é um bom modelo para ganhar extenso conhecimento detalhado sobre o fenômeno em investigação (COLLIER et al, 2004, p. 89). Ademais, é muito útil para a geração de hipóteses – do original *hypothesis generating* (LIPJHART, 1971) – e chega a ser a base de vários estudos comparados em virtude de sua capacidade analítica em explicitar aspectos normalmente implícitos em cada caso (CAMPBELL, 1975 apud COLLIER, 1993). Sua complementariedade com o método comparativo é elucidada por Giovanni Sartori (1991, p. 252 e 254):

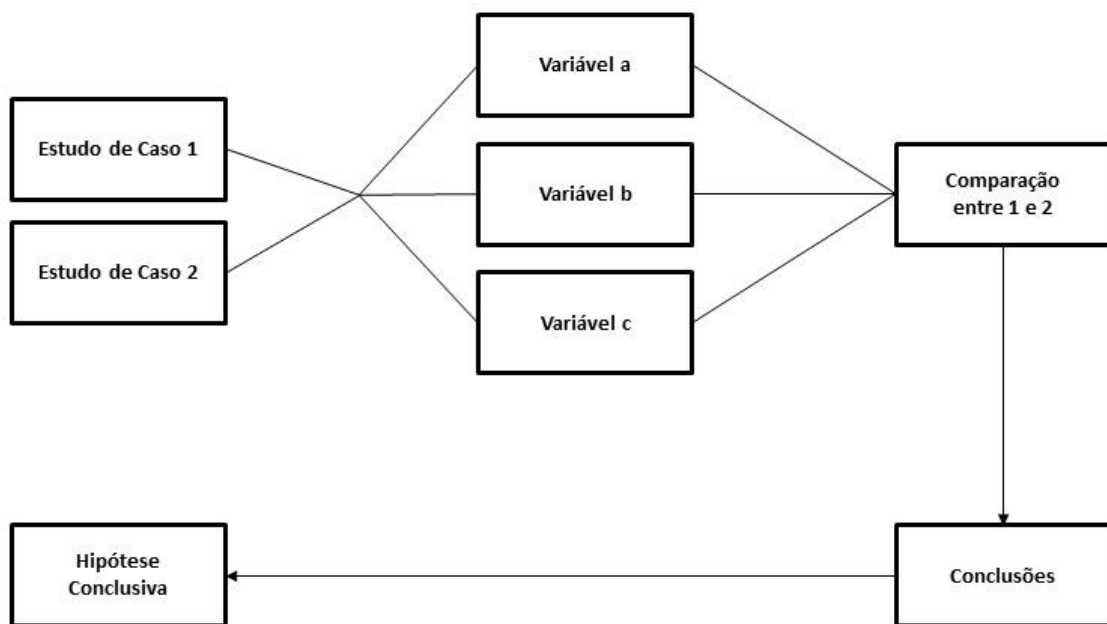
[...] comparison and case study method can well be mutually reinforcing and complementary undertakings. My sense is that cases studies hinged on comparable concepts are most valuable as hypothesis-generating inquiries [...] case studies are first and foremost part and parcel of theory-building, not of theory-controlling [...] to make a concept more general, namely, to increase its travelling capability, we must reduce its characteristics or properties.¹

¹ Tradução livre do autor: “[...] os métodos comparado e de estudo de caso podem ser mutualmente reforçados e complementares. Minha opinião é que estudos de caso articulados com conceitos comparáveis são mais valiosos como inquéritos geradores de hipóteses [...] estudos de caso são, sobretudo, parte integrante e parcela da construção de teorias, mas não de controle das mesmas [...] para tornar um conceito mais geral, ou seja, para aumentar sua capacidade de deslocamento, nós devemos reduzir suas características ou propriedades” (SARTORI, 1991, p. 252 e 254).

Ressalta-se que a comparação e suas equivalências são amplamente utilizados em produções bibliográficas que versam sobre integração regional. No caso da UE e do Mercosul, destacam-se os estudos de Andrés Malamud e Philippe Schmitter (2006), Estevão de Rezende Martins (2004) e Deisy Ventura (2003). Para esta última autora, o principal bônus da comparação está em observar as diferenças entre os casos selecionados e não suas semelhanças.² A isso se preza o que será exposto ao longo dos capítulos, salientando-se que os estudos comparados entre instâncias subnacionais de ambos os blocos já podem ser encontradas alhures, a exemplo do artigo de Marcelo de Almeida Medeiros et al (2010).

Levando-se em consideração essas observações expostas, a dissertação apresenta a seguinte metodologia observada na figura abaixo:

Figura 1 – Estrutura metodológica



Os estudos de caso 1 e 2 são representados por duas instituições subnacionais, sejam elas o CR e o FCCR. As três variáveis, as quais já foram mencionadas, mas cumpre ratificá-las, são as seguintes: a) o grau de institucionalização dessas instâncias para com os blocos regionais; b) a formulação de suas agendas temáticas tanto em nível de discurso quanto de

² Nas palavras da autora: “[...] uma análise crítica das relações entre União Europeia e o Mercosul deve recusar o caminho aparentemente natural, muitas vezes percorrido em vão, das longas comparações entre as instituições regionais e das minuciosas analogias históricas entre os dois processos de integração. É o caminho inverso que deve ser seguido, ou seja, a busca da diferença é que esclarecerá a evolução dessas relações, e não a busca de uma similitude ilusória, que falseará necessariamente sua compreensão” (VENTURA, 2003, p. XL).

ações práticas; e c) o perfil de suas principais atividades e iniciativas. Cada uma delas é desenvolvida ao final dos terceiro e quarto capítulos e na conclusão comparam-se os dois estudos de caso e chega-se à hipótese conclusiva através do pensamento indutivo.

Apenas por critérios elucidativos da introdução, é válido mencionar aqui que ambas instâncias subnacionais não possuem poderes decisórios e suas institucionalizações se dão com base em pareceres consultivos. Ver-se-á que o nível de desenvolvimento da UE, uma união monetária imperfeita, é amplamente maior que o do Mercosul, caracterizado por ser uma união aduaneira também imperfeita. Assim, em meio às nove conclusões mencionadas no final da conclusão, as duas últimas caracterizam a formulação da hipótese conclusiva.

Após análise e comparação, a principal inquietude gerada com a dissertação materializa-se no seguinte questionamento: *Se tanto na UE quanto no Mercosul o CR e o FCCR, respectivamente, possuem o mesmo aspecto institucional, seja ele o consultivo, essa variável independe da conjuntura, estrutura e desenvolvimento de cada processo de integração regional?*

Ver-se-á, do mesmo modo, que as variáveis agenda e atividades/iniciativas são as que apresentam maior patamar de divergência entre os estudos de caso, fato gerador da hipótese subsequente: *O grau institucional avaliado como baixo, ou seja, o caráter consultivo das instâncias subnacionais nos blocos regionais, no caso o CR e o FCCR, é uma variável independente do nível de desenvolvimento dos processos integracionistas. Por conseguinte, o que demanda maior ou menor avanço na influência subnacional nas tomadas de decisão regionais é o atual andamento das outras variáveis: a formulação de suas agendas temáticas, bem como o perfil de suas principais atividades e iniciativas.*

Estrutura da dissertação

A dissertação divide-se em duas grandes partes e quatro capítulos. A primeira – *Panorama Geral e Arcabouço Teórico Conceitual* – trata de compreender as Relações Internacionais Contemporâneas em seu capítulo inicial e, posteriormente, problematizar, conceitualizar e definir a paradiplomacia e a integração regional, bem como tratar dos marcos teóricos em que ambas são passíveis de inserção na área acadêmica em questão. Já na segunda – *A inserção internacional dos atores subnacionais nos blocos regionais: os casos da União Europeia e do Mercosul* – encontra-se o núcleo da pesquisa em si, no qual é descrito como se dá a atuação subnacional nos dois blocos regionais e analisa-se o Comitê das Regiões (CR) da União Europeia (UE) e o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR) do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

O capítulo 1 objetiva compreender o universo espaço-temporal das relações internacionais mais atuais, o qual foi e ainda é marcado por três grandes características: o movimento de reestruturação e descentralização do Estado-nação no pós-Guerra Fria, a intensificação da Globalização em suas vertentes econômica e política e a emergência de novos atores no Sistema Internacional, havendo destaque para os subnacionais.

No capítulo 2 consubstancia-se analisar teórica e conceitualmente o objeto de estudo, averiguar a literatura que se debruça sobre a relação existente sobre os atores subnacionais no ambiente integracionista, bem como abordar os marcos teóricos-conceituais que servem como patamares de observação da mesma nas Relações Internacionais, sejam eles os já citados Intergovernamentalismo Neoliberal e Governança Multi-Nível (GMN).

Por sua vez, os capítulos 3 e 4 tratam da dimensão subnacional nos blocos regionais, especifica e respectivamente sobre a UE e o Mercosul. Em cada um deles é delineado um sintético histórico integracionista tendo em vista sempre relacioná-lo com a gradual participação dos atores subnacionais em cada um dos blocos. Debate-se a inserção internacional dos atores subnacionais na vertente teórica-conceitual, buscando averiguar como a literatura das Relações Internacionais cria terminologias para essa nova realidade, e na vertente empírica, a qual perfaz os chamados canais de influência subnacional em ambos os processos de integração. É no final dos dois últimos capítulos que são analisados os estudos de caso levando-se em consideração as três variáveis previamente escolhidas.

Na conclusão, além das considerações finais e da reiteração da importância em se debater conceitualmente a paradiplomacia, mormente em sua vertente regional, comparam-se os dois estudos de caso, quais sejam o CR da UE e o FCCR do Mercosul, à luz das três variáveis e chega-se à hipótese conclusiva através do pensamento indutivo de pesquisa. E logo após, para facilitar o acesso ao leitor, é apresentado um glossário com termos centrais, correlatos e análogos à compreensão da inserção internacional dos atores subnacionais.

PARTE I – PANORAMA GERAL E ARCABOUÇO TEÓRICO-CONCEITUAL

CAPÍTULO 1 – COMPREENDENDO AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS CONTEMPORÂNEAS

Embora as Relações Internacionais tenham surgido enquanto disciplina e área específica das Ciências Humanas somente no século XX, mais especificamente no imediato pós-Primeira Guerra Mundial, fato que ficou comprovado com a publicação do livro “Vinte anos de crise (1919-1939) – Uma introdução aos estudos das Relações Internacionais” do historiador e teórico Edward Carr, deve-se delimitar temporal e conceitualmente o universo de pesquisa da presente dissertação com o intuito de facilitar o entendimento do leitor e dar sustentação ao objeto de estudo supramencionado na introdução, seja ele a inserção internacional dos atores subnacionais nos processos de integração regional europeu e mercosulino.

São nas chamadas Relações Internacionais Contemporâneas que um número cada vez mais amplo de atores, para muito além do Estado-nação, emergiu e conseguiu pragmatizar suas excursões externas fora de suas limitações fronteiriças e territoriais. Mas, afinal, como delimitá-las? Em virtude de contemporizar anos para acontecimentos, fenômenos e marcos históricos resultarem em mudanças significativas nas relações internacionais, pode-se dizer que a contemporaneidade dessa área de estudos tem, no máximo, cerca de trinta anos.

Se existe um divisor de águas, o mesmo é a década de 1990. Primeiro porque, com o final da Guerra Fria, conflito bipolar que durou quase cinquenta anos entre Estados Unidos da América (EUA) e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), surgiu uma nova ordem mundial que remodelou a maioria dos jogos políticos e econômicos dos Estados. E, segundo, devido ao surgimento de uma “nova agenda” no ambiente acadêmico marcado por abordagens que tomaram forma após o terceiro grande debate teórico das Relações Internacionais, mais conhecido como “neo-neo”, por evidenciar a troca de ideias entre duas correntes predominantes: Neorealismo e Neoliberalismo. Economia, cultura, meio-ambiente, direitos humanos, tecnologia, políticas públicas, desenvolvimento e cooperação começaram a compor as pautas de encontros entre líderes e representantes de países com maior importância e frequência.

O mundo que até a queda do Muro de Berlim em 1989 sustentava-se na já apontada bipolaridade, tornou-se “uni-multipolar”. Na visão de Eduardo Viola e Héctor Ricardo Reis (2004), os EUA inauguraram uma fase unipolar, na qual o Sistema Internacional teve como característica principal a concentração de riqueza que não tendeu a ser contestada por qualquer outra potência relevante. Militarmente tal afirmação é plausível até mesmo nos dias

de hoje. Todavia, tomando-se como exemplo a economia mundial, vê-se que houve mudanças significativas nesse monopólio norte-americano.

Durante a própria década de noventa ocorreu a formação de um “triângulo econômico” entre EUA, União Europeia (UE) e Japão, o qual concentrava grande parcela das transações econômicas de ordem global. Posteriormente, nos anos 2000, Brasil, China, Índia, Rússia e África do Sul despontaram com um novo acrônimo (BRICS) para fazerem jus às economias emergentes que, atualmente, representam mais da metade das riquezas produzidas no mercado internacional.

Nas palavras de Amado Luiz Cervo (2008), esse período recente inaugurou uma Nova Ordem Econômica Internacional cujo traço marcante concentrou-se nos fenômenos decorrentes da Globalização, a qual pode ser entendida como integração global entre países, mundo em constante encolhimento, reordenamento das relações de poder ou entrelaçamento dos mais diversos atores (HELD; MCGREW, 2001).

E não só na economia, como também nas questões políticas, sociais, culturais, tecnológicas, informacionais, dentre outras, que as Relações Internacionais Contemporâneas trouxeram como traços característicos a multipolaridade e a multilateralidade para tratar dos interesses de diversos atores. Assim, o efeito *Bandwagon*³ atenuou-se, pois as relações de poder entre os atores internacionais, mormente Estados nacionais, tornaram-se mais igualitárias e ajustadas às múltiplas partes envolvidas.

Conforme atestado pela corrente teórica neoliberal institucional das Relações Internacionais, o mundo tornou-se mais interdependente, haja vista que ocorreu um acentuado crescimento na reciprocidade entre países através de fluxos de dinheiro, informações, bens e pessoas (KEOHANE; NYE, 2005). De tal sorte, em comunhão com a multipolaridade e interdependência, novos atores internacionais emergiram em virtude da intensificação da Globalização. E essa, principalmente em suas dimensões econômicas e políticas, corroborou o surgimento de um novo Estado apto a receber influência de outros níveis de poder.

A partir dessa exposição introdutória, o objetivo do primeiro capítulo é compreender as Relações Internacionais Contemporâneas levando-se em consideração três grandes processos: a reestruturação e descentralização política do Estado-nação; a intensificação da Globalização em termos econômicos e políticos; e a emergência de novos atores internacionais, com destaque para os subnacionais. Cada um deles será apreciado em

³ Para José Nelson Bessa Maia (2012, p. 108): “Em Relações Internacionais, *Bandwagon* é uma situação de oportunismo em que os Estados mais fracos aderem a um Estado líder. Quando há um Estado que exerce liderança mundial ou regional, os Estados mais fracos tendem a se alinhar em relação ao país potência em vez de balancear o poder com esse país”. Caracterizou-se como o ordenamento principal da Guerra Fria.

subcapítulos distintos. Abarcar os anos recentes da área acadêmica em questão tendo em vista tais recortes temporais e temáticos será vital para que, em momento posterior, se delinieie melhor a relação entre paradiplomacia e integração regional.

1.1) O processo de reestruturação e descentralização do Estado-nação no pós-Guerra Fria

Sabe-se que o Estado-nação, enquanto principal ator internacional, sempre seguiu a ótica teórica realista das Relações Internacionais. No Realismo, os Estados são os únicos sujeitos internacionais, propriamente ditos, capazes de influenciar o Sistema Internacional por serem racionais, unitários e coesos, atuando em uma ordem anárquica, na qual o objetivo de cada um é preservar a própria sobrevivência (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

De maneira similar, esse ator ainda possui como peças constituintes o que fora apresentado pelo famoso intelectual alemão Max Weber (1991). Para o político, o Estado-nação abrange território, governo, população e, com destaque, monopólio do uso legítimo da violência. Por esse último ponto subentende-se que somente o Estado, o qual é o detentor máximo de suas políticas externa e interna, tem base legítima para utilizar a força e a coerção. É por isso que as *high politics*, notadamente segurança, defesa e diplomacia, são majoritariamente objetos de apreciação central dos Estados e de nenhum outro ator.

Foi com o fim da Guerra dos Trinta Anos na Europa (1618-1648) que tomou forma o corolário institucional do Estado-nação através d'O Tratado de Westfália (PEREIRA, 2004). Como resultado de uma série de acordos ocorreu a fundação do Sistema Internacional Moderno, no qual os Estados passaram a vigorar com maiores poderes e influências em quaisquer temas e instâncias de caráter mundial.

Mais recentemente, sobretudo com as duas grandes guerras mundiais ocorridas entre 1914-1918 e 1939-1945, a concepção de Estado racional, coeso e unitário tornou-se ainda mais forte. As ideias normativas liberais sustentadas na ótica da cooperação como mantenedora de uma ordem pacífica sofreu inúmeras críticas e os realistas, novamente baseados no prisma do conflito e da guerra, ganharam ainda mais respaldo nos estudos internacionais.

Terminada a Segunda Guerra em 1945, as lideranças dos principais países envolvidos nos combates preocupavam-se com a existência de um possível terceiro embate com tamanha destruição. Mesmo assim veio a Guerra Fria com seus momentos tensionais evidenciados, com maior ênfase, na Crise dos Mísseis em 1962. Contudo, seu aspecto frio ficou aquém dos malefícios vistos nas guerras antecedentes e, em 1991, a URSS entrou em colapso. Desde

então não houve nenhuma luta armada entre nações de tamanha proporção. Talvez graças, em parte, ao ordenamento multipolar das Relações Internacionais Contemporâneas.

Desde o fim da Guerra Fria, os debates sobre o reordenamento do sistema internacional tem sido uma constante, trazendo diversos desafios para os Estados que se relacionam neste novo sistema e buscam estabelecer uma agenda positiva que responda a esta realidade e a seus dilemas internos. Assim, estamos diante de uma fase de reordenamento do poder mundial, na qual mais do que respostas, apresentam-se perguntas sobre os novos equilíbrios que se construirão no médio e longo prazo (PECEQUILO, 2007, p. 182).

De fato, segundo atestado por Cristina Pecequilo (2007), presenciamos uma permanente transição do ordenamento internacional, o que dificulta o entendimento preciso de certas transformações ocorridas nesse ínterim, conforme pode ser observado no processo de reestruturação e descentralização do Estado-nação no pós-Guerra Fria. Entretanto, não se pode negar que nos últimos duzentos anos esse ator vem perdendo sua autonomia adquirida em Westfália (1648).

A ideia de Estado soberano atestada no Tratado de Versalhes (1919) vem sendo relativizada em virtude da perda da autonomia desse mesmo Estado, uma vez que, nas palavras de Michael Keating (2004, p. 50), a existência de uma cultura global erodiu as culturas nacionais e o papel dos Estados promotores e protetores das mesmas. Dessa visão pode-se afirmar que, desde o fim da Primeira Guerra Mundial, as fronteiras estatais estão sendo influenciadas por novas demandas e tais questões afetam de maneira direta o reordenamento de poder em escala mundial. A capacidade real do Estado em agir independentemente na articulação e na busca de objetivos políticos domésticos e internacionais, ou seja, de maneira autônoma, foi enfraquecida.

Igualmente, segundo Michael Keating (2004), a noção de território sofreu um revés na década de 1990. Se antes toda noção de interno e externo provinha da figura estatal, hoje não mais existe aquela concepção realista de ver esse ator como uma “bola de bilhar”. A nova ordem global presencia a “reinvenção do território” como seu requisito funcional e princípio político:

El declive de la capacidad estatal para controlar sus territorios es un importante factor de todo este proceso, lo mismo que el deterioro de la relación de intercambio según la cual los Estados ofrecían protección frente al mercado y beneficiosas políticas de inversiones a cambio de la lealtad a ese mismo Estado (en los Estados multinacionales) o de apoyo al gobierno en el poder [...] los dirigentes públicos y políticos deben cada vez más representar distintos papeles según los diferentes contextos, también cuentan con mayor capacidad para franquear la vieja frontera entre lo estatal y lo internacional. La política es cada vez más un asunto de complejas redes de relaciones y no puede limitarse a las instituciones, puesto que

desborda tanto los límites entre lo público y lo privado como las fronteras internacionales (KEATING, 2004, p. 53, 71/72).⁴

Esse novo Estado é permeado por uma “nova lógica estatal” (MARIANO, 2007), a qual é caracterizada por três pontos principais:

- 1) O Estado não é mais considerado um ente isolado e está inserido em sistemas e redes mundiais de interação;
- 2) O Estado está sendo influenciado por redes transnacionais e intergovernamentais; e
- 3) O Estado está maximizando suas resoluções de conflitos através de cooperações internacionais.

Como resultado direto das transformações ocorridas no final do século XX, os novos atores internacionais – organizações internacionais (OIs), organizações não governamentais (ONGs), grandes corporações mundiais, empresas transnacionais, atores subnacionais, etc. – removeram em sua totalidade a prevalência de uma lógica de se observar o Estado enquanto único sujeito internacional. Além disso, o estabelecimento das redes, ou seja, a criação de novas posturas organizacionais e associativas entre membros de diferentes grupos, empresas, instituições ou cidades com o intuito de divulgar experiências e informações (FRONZAGLIA et al, 2006), fez com que o diálogo entre as partes fosse fomentado, gerando um maior apreço por temas que tangem à cooperação em detrimento dos conflitos.

“Os Estados, em vez de desaparecer, adquirem uma nova lógica de operação, onde seu poder é limitado frente à expansão das forças transnacionais que reduzem a capacidade dos governos de controlarem os contatos entre as sociedades [...]” (MARIANO, 2007, p. 125). Ademais, Karina Mariano (2007) complementa dizendo que o Estado, como consequência da Globalização, perdeu a capacidade de responder isoladamente aos desafios do Sistema Internacional, assim como o de prover bens e serviços essenciais às populações.

Em outro artigo escrito em comunhão com Marcelo Mariano, os autores resumem satisfatoriamente a “nova lógica”:

O Estado moderno enquanto corpo político isolado, formado por governantes e governados, tendo uma jurisdição plena sobre um território demarcado – incluindo

⁴ Tradução livre do autor: “O declínio da capacidade estatal em controlar seus territórios é um importante fator de todo esse processo, bem como a deterioração da relação de intercâmbio segundo a qual os Estados ofereciam proteção frente ao mercado e condições benéficas de investimentos em troca de lealdade a esse mesmo Estado (nos Estados multinacionais) ou de apoio ao governo no poder [...] os dirigentes públicos e políticos devem cada vez mais representar distintos papéis segundos diferentes contextos, também contam com maior capacidade para atravessar a velha fronteira entre o estatal e o internacional. A política é, progressivamente, um assunto de complexas redes de relacionamento e não podem limitar-se às instituições, haja vista que ultrapassa tanto os limites entre público e privado quanto as fronteiras internacionais” (KEATING, 2004, p. 53, 71/72).

nesta jurisdição o direito ao monopólio da força coercitiva – e com legitimidade baseada no consentimento de seus cidadãos, estaria dando lugar a uma nova forma ou lógica de Estado, na qual as decisões políticas passam a estar permeadas e influenciadas por redes transnacionais intergovernamentais (MARIANO; MARIANO, 2005, p. 133).

Levando-se em consideração a ótica teórica liberal das Relações Internacionais, a Política Externa de um Estado é distinta de sua Política Interna. As duas estão interligadas e a primeira possui forte influência na segunda. Entretanto, tal distinção faz parte da nova concepção de Estado desenvolvida na presente pesquisa. O papel desse sujeito transforma-se, sendo um instrumento de adaptação das políticas domésticas à realidade internacional.

Tem-se como resultado desse processo o testamento de que soberania e territorialidade são categorias em mudança e estão se deslocando para fora do âmbito nacional. Por conseguinte, a autoridade política e o direito incontestado do Estado de definir sistemas de normas, regulamentos e políticas em um dado território e de governar tendo como base esse direito estão passando por um período de crítica e constante redefinição (HELD, 1991).

Existindo uma *nueva geografía del poder* (SASSEN, 2004), a economia global tem a capacidade de remover a ligação existente entre soberania e território que caracterizou o Sistema Estatal Moderno e criar uma mudança estrutural no ordenamento internacional. Cumpre notar que essa nova geografia de poder estatal procura saber quais as transformações que surgem nesse ator e não atentar para sua substituição por parte de outros atores. Blocos regionais e atores subnacionais, dentre outros, mudam a maneira de agir do Estado, mas não o substituem.

Sob o prisma econômico o argumento de Saskia Sassen (2004) permanece o mesmo. Para a autora, os resultados da globalização econômica fazem com que o mercado financeiro e de serviços tenha um marco regulatório que não se centra no aparato estatal. Inúmeras empresas e grandes corporações têm uma estratégia de venda e produção industrial com vistas às exportações globais. Contudo, suas plantas produtivas e matrizes estão circunscritas em um espaço relativamente pequeno, pois os parques industriais locam-se em megalópoles ou áreas adjacentes a pequenos conglomerados urbanos. Assim, a ligação “local-internacional” ou interméstica⁵ acaba por ser relativamente independente da escala nacional.

Em análise teórica concretizada para seu estudo sobre regionalismo e democracia na União Europeia (UE), Ana Maria Stuart (2002) pontua que não se pode considerar o Estado como ator único com interesse único, mas como agente representante de uma pluralidade de

⁵ O conceito *intermestic* foi criado por Bayless Manning (1977 apud DUCHACEK, 1984; BUENO, 2010) e representa a mistura de políticas e economias domésticas com as internacionais, dando ideia de que há uma relação constante entre diversos atores presentes no interior do Estado e fora dele.

interesses. E, vale ressaltar, isso é um traço muito presente em abordagens teóricas das Relações Internacionais que criticam e/ou se opõem ao Realismo.

As linhas de investigação [construtivistas] abordam, sobretudo, questões relacionadas a processos de formação de interesses, valores e padrões de identidade, brindando muita atenção às transformações do Estado-nação e, por consequência, ao surgimento de novos ‘nacionalismos’ descolados da visão clássica ‘westfaliana’, assim como aos assuntos derivados dos múltiplos efeitos dos processos de globalização e regionalização (STUART, 2004, p. 112).

Quando coaduna ao reordenamento do Estado questões como influência da Globalização, aumento dos fluxos de cooperação, fomento das ações de políticas públicas e extensão do campo de ação dos processos de integração regional, Stuart (2004) chama de “estado regional” a um novo processo que atenua as bases anteriormente concretas de sua soberania. Algo similar pode ser visto no conceito de “regiões-estado” de Kenichi Ohmae (1993 apud HOCKING, 2004, p. 90). Para o autor, essa denominação tem como exemplos as localidades de Catalunha, na Espanha, Hong Kong e Cingapura, as quais possuem ligações básicas com o ambiente internacional, não com suas nações hospedeiras. O Estado, para eles, não se constitui em empecilho físico ou patamar intermediário para promover ações externas.

De maneira incisiva, Brian Hocking (2004, p. 79) afirma que o “estatocentrismo” encontra-se sob fogo cruzado de inúmeros inimigos na órbita das relações internacionais. Para o autor, nas aqui denominadas Relações Internacionais Contemporâneas, nosso sistema é uma “composição mista” de atores, “[...] no qual os governos nacionais atuam como meros coadjuvantes”. Com esse ponto de vista, os blocos regionais e os atores subnacionais são peças-chave para compreender uma nova política mundial que é resultado de forças internas ao Estado.

Fenômenos como o “localismo”, entendido como a emergência das regiões⁶ para preencher o vazio do governo central (PEREIRA, 2004) e o “municipalismo”, compreendido como a exigência de se levar para alhures os processos de descentralização política e administrativa em sistemas políticos democráticos (CASTELLS; BORJA, 1996) evidenciam o esgarçamento das fronteiras rígidas estatais.

Para se compreender atualmente os processos políticos é necessária uma abstração da linha divisória entre o nacional e o internacional. Referindo às redes transnacionais já apontadas por estudos de Karina Mariano (2007), Brian Hocking (2004) afirma que elas são o retrato visível do enfraquecimento das perspectivas realistas e do surgimento de uma agenda

⁶ Para esse primeiro momento, cumpre dizer que não há uma definição única para o termo em questão. Pode-se dizer que “região” corresponde a um grupo de países circunscritos a uma macrorregião geográfica (bloco regional) ou se refere a territórios – administrativos, étnicos, econômicos – dentro de um mesmo país ou atravessando países (STUART, 2004).

cujo traço característico é a ascendente relação entre política interna e política externa. O crescente envolvimento internacional de atores locais reflete o fato de que os governos nacionais acham cada vez mais inviável atender aos interesses da população partindo de um único centro de poder.

Retomando o início da discussão deste subcapítulo, na qual se postulava as diferenças entre as Relações Internacionais Tradicionais e as do pós-Guerra Fria, vê-se que no primeiro período houve uma clara aproximação com o tempo de criação do Estado-nação e sua consequente centralização. Já no segundo, com o aparecimento de sociedades cada vez mais informatizadas, ocorreu uma acentuada tendência para a descentralização. Nessa última, “[...] regiões e outras localidades estão percebendo que as tradicionais fronteiras nacionais e seus próprios pontos de interface com o sistema internacional não mais se conciliam” (HOCKING, 2004, p. 84).

O Estado se transforma, mas em momento algum tende a desaparecer, até porque continua sendo a melhor forma de organização política existente. Mesmo assim, quase todos os Estados são “multinacionais” (DUCHACEK, 1986 apud KINCAID, 1990, p. 57). Para John Kincaid (1990), a ideia de nação proveniente de 1919 (Tratado de Versalhes) não possui mais o mesmo entendimento nos dias de hoje. A legitimidade nacional e a autoridade para conduzir as relações exteriores de um Estado foram e continuam sendo signos sob rasura: “[...] many nation-states are sovereign in name only” (KINCAID, 1990, p. 59)⁷.

Colocando esse apontamento em linhas diretas, é plausível dizer que muitos Estados são apenas construções que edificam suas soberanias, autonomias e legitimidades para com seus semelhantes. Do mesmo modo, nos dizeres de Kincaid (1990), no passado pouquíssimos Estados foram estabelecidos com a condição voluntária de seus atores constituintes e governos locais e poucos eram legitimados com plebiscitos abertos e democráticos, dando ideia de que suas estruturas eram impostas e não baseadas no livre-arbítrio de suas instituições internas.

Acerca dos sistemas democráticos e federais⁸, juntamente com a chamada “diplomacia constituinte”⁹, o autor sintetiza seu pensamento do seguinte modo:

⁷ Tradução livre do autor: “[...] muitos Estados-nação são soberanos apenas no nome” (KINCAID, 1990, p. 59).

⁸ Democracia e Federalismo são dois conceitos plurais e multifacetados e, para os devidos fins da presente pesquisa, basta dizer que ambos fazem jus a um sistema político mais aberto e descentralizado que possibilita a inserção internacional de atores subnacionais. Para Norberto Bobbio (2006, p. 22), democracia é “[...] primariamente um conjunto de regras de procedimentos para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados”. Por sua vez, o sistema federal pode ser definido como uma forma de organização do Estado caracterizada pela dupla autonomia territorial do poder político em que coexistem o governo federal e os governos membros (descentralizados). Todos eles têm

It is in the democratic and federalist implications of constituent diplomacy that pose the greatest challenge, not so much to the nation-state per se, but to the classic, unitary, univocal conception of the nation-state and, thereby, the international order built upon that conception. Constituent diplomacy, coupled with the global activities of non governmental constituents – such as people to people organizations, businesses, and labour unions – does not require abolition of the nation-state, but a redefinition of the nature and role of the nation-state and a recognition of the fact that the cartelistic international arena is a pluralistic interorganizational arena (KINCAID, 1990, p. 74).¹⁰

Vale reiterar a consideração das Relações Internacionais Contemporâneas como uma arena interorganizacional pluralística. Não mais existe a figura daquele Estado visível tanto no século XVII quanto nas últimas guerras mundiais. E mais, o Estado está ligado a um número cada vez mais amplo de atores que se fazem presentes na Política Internacional. Nos dizeres de Marcello Simão Branco e Eduardo Kulgemas (2005), a crescente importância de atores não-governamentais aponta para um esforço conceitual de reformulação de paradigmas analíticos, sejam eles as concepções de Estados soberanos responsáveis por suas políticas externas, atuando como representantes unívocos de seus países no cenário internacional. Em outras palavras, é necessário sustentar um novo aparato conceitual para o que se tem designado de “mundo pós-westfaliano”.

Não só órgãos do Estado encarregados de sua Política Externa atuam na dimensão internacional. Progressivamente, um número cada vez maior de atores domésticos – elites, sociedades civis, câmaras de comércio, universidades, sindicatos (TAUPIER, 2010) – produzem políticas com implicações nessa arena. Por isso, o novo Estado tem sido caracterizado por um fenômeno ímpar cognominado “descentralização da política exterior dos Estados” (SÁNCHEZ, 2004, p. 345).

A implicação da existência de um novo Estado já apareceu em estudos anteriores de Quim Brugué et al (2005) e Ricard Gomà (1998 apud PEREIRA, 2004, p. 27), nos quais os autores apontam que, em contraste com o centralizado e universalista Estado de bem-estar tradicional, essa incipiente realidade estatal aparece como descentralizada e localista. Desmoronam-se as hierarquias de governos e aparecem as redes de atores e suas respectivas

poderes para governar sobre o mesmo território e as mesmas pessoas (SOARES, 1998, p. 138 apud BRANCO; KULGEMAS, 2005, p. 164).

⁹ É a nomenclatura dada por John Kincaid (1990) ao conceito de paradiplomacia que é analisado com maior propriedade na primeira parte do segundo capítulo da dissertação.

¹⁰ Tradução livre do autor: “São nas implicações democráticas e federalistas da diplomacia constituinte que representam o maior desafio, não tanto para o Estado-nação em si, mas à concepção clássica, unitária, unívoca do Estado-nação e, assim, a ordem internacional foi construída com base nessa concepção. A diplomacia constituinte, em conjunto com as atividades globais de constituintes não governamentais – tais como organizações de pessoas, empresas e sindicatos – não requer a abolição do Estado-nação, mas a redefinição de sua natureza e de seu papel e o reconhecimento de que o cartel da arena internacional é uma arena interorganizacional pluralística” (KINCAID, 1990, p. 74).

atividades interrelacionadas, as quais se convertem em sujeitos políticos e econômicos relevantes.

Sobre a existência de novos sujeitos internacionais, uma interessante análise sobre a partilha da soberania dos Estados na União Europeia (UE) é apontada em artigo de Diego Santos Vieira de Jesus (2009). Com base no testemunho de que existe uma estrutura de governança multi-nível¹¹ no continente, o autor atesta que o sentido de solidariedade e de representação política, além da prestação de contas em nível nacional, ainda permanecem sob o prisma central dos Estados. Todavia, ao longo da década de 1990, esse ambiente multi-nível institucionalizou-se e foi marcado por procedimentos que se sobrepuseram aos níveis nacionais. Deste modo, a soberania estatal acaba sendo não um “fato natural e bruto”, mas sim um processo intersubjetivo, o qual se sustenta na autoridade suprema do campo doméstico.

É a relativização de um termo e de uma estrutura estatal há muito legitimada: a soberania. Vieira de Jesus (2009) atesta para o fato desse aspecto não mais estar centralizado nos Estados nacionais, e sim esparramado para outros atores e níveis de análise. Por conseguinte, a terminologia “relações internacionais” acaba dando corpo às “relações globais”, pois as arenas domésticas, locais, subnacionais, regionais e assim por diante mesclam espaço com o espaço nacional.

Concernente ao surgimento e desenvolvimento dos processos de integração regional, Marcelo de Almeida Medeiros (2003, p. 141-42) sinaliza que presenciamos um paradigma ainda em construção do Estado-nação. Tal ator:

[...] parece se deslocar da secular fórmula westfaliana rumo a um paradigma ainda em construção, a saber, o encarnado pelos processos de integração regional. Sem embargo, vê-se emergir estes processos como agentes catalisadores da inserção de um Estado-nação decadente no sistema internacional. As sociedades nacionais procuram reduzir o impacto do fenômeno de globalização através do reforço dos espaços integrados, que devem assumir, doravante, um papel reivindicado outrora pelos Estados nacionais, estes se encontrando, na realidade, ultrapassados por uma construção econômica indo além de suas fronteiras. Constata-se, pois, a conformação progressiva de uma defasagem entre o político e o econômico, o Estado não sendo mais capaz de exercer suas prerrogativas históricas.

Em virtude de seu legado histórico, o Estado-nação ainda tem dificuldade de abdicar do seu poder em meio ao reordenamento do poder mundial atestado por Cristina Pecequillo (2007). Mas o outrora poderoso e coeso governo nacional não parece responder mais, de

¹¹ O conceito, bem como a linha teórica da Governança Multi-Nível (GMN) nas Relações Internacionais é analisada na última parte do segundo capítulo da dissertação. Por ora, basta afirmar que o termo multi-nível sinaliza que o Estado não mais monopoliza a formulação de políticas ou a agregação de interesses domésticos, de forma a não ser mais a única esfera existente entre os blocos regionais e os atores subnacionais (MARKS et al, 1996 apud VIEIRA DE JESUS, 2009, p. 115).

maneira ótima, aos anseios das populações. Por conseguinte, sustentando-se nos pensamentos de Norbert Elias, Medeiros (2003) diz que, no último quarto de século, o Estado adquiriu o *status* de “unidade de sobrevivência” que vai além das fronteiras nacionais. Esse mesmo ator teve que se adaptar à nova realidade internacional para continuar com seu peso político de antigamente.

A noção de soberania que reside no imaginário ocidental encontra-se fundamentalmente arraigada na conformação do Estado moderno. Há mais de cinco séculos essa forma de organização política vem pautando as práticas sociais e as relações internacionais entre os povos. Práticas e relações que, todavia, mostram-se hoje relativamente modificadas pelas sucessivas e paulatinas transformações científicas e tecnológicas, passando a exigir da criatividade humana novas formas de organização do poder político. No atual tempo mundial, a soberania clássica se vê, assim, contestada em suas vertentes endógena e exógena. No primeiro caso através de demandas oriundas das unidades infra-estatais, legitimadas pelo apelo democrático que elas encerram; no segundo caso pela necessidade crescente de cooperação entre estados-nações – desembocando mesmo em processos de integração – legitimados pela eficiência econômica que elas asseguram aos seus membros (MEDEIROS, 2003, p. 165).

A citação acima reflete a reestruturação do Estado no pós-Guerra Fria e, mais importante ainda, quais novos atores contribuem para tanto: em um primeiro momento, unidades infra-estatais, dentre eles atores subnacionais, estão cada vez mais aptos a responderem efetivamente às demandas das populações e, em segundo, a integração, ou seja, os blocos regionais, são progressivamente legitimados pelo peso econômico que carregam.

O paradigma estatocentrista das Relações Internacionais tem sido superado pela realidade (CUADROS, 2011). Paulatinamente mais desconcentrados, atores não estatais e subnacionais contribuem para a descentralização tanto do Estado quanto do próprio Sistema Internacional. Assim, o que antes era sustentado no padrão estatocêntrico, hoje se baseia em um paradigma multicêntrico da contemporaneidade, o qual, de acordo com Manuel Cuadros (2011), exemplifica o surgimento da diplomacia descentralizada. Obviamente, a diplomacia ainda é uma política de ação do Estado, mas sua formulação é influenciada por uma série de atores: ONGs, governos regionais, chancelarias, consulados, empresas transnacionais, etc.

Com a apreciação da literatura observada até então, pode-se dizer que estamos diante do fim do Estado-nação? Não, mas com certeza presenciamos sua reestruturação, descentralização e reorganização interna e internacional. A figura dos governos centrais e nacionais são imprescindíveis para as relações internacionais. Só que na contemporaneidade existe um reordenamento das estruturas de poder e esse mesmo ator teve que se “moldar” para permanecer com seu extenso grau de influência.

Existe, atualmente, uma “crise do Estado-nação”. Como resultado das pressões globais, da interdependência e da difusão de poder internacional entre diversos atores e agentes, a concepção moderna de Estado weberiano está passando por uma tensão. Em síntese, “[...] no existe el Estado soberano (unitario, monolítico y cerrado); éste es sólo un concepto abstracto” (RAMÍREZ, 2012, p. 27)¹².

Sumariamente, foram observados nesta seção quais são algumas das mudanças de ordem internacional e interna que repercutem na releitura da figura do Estado-nação nas relações internacionais. Internacionalmente, de maneira exógena, a nova agenda temática, a interdependência, os reflexos da Globalização, a emergência de novos atores, a descentralização do Sistema Internacional e, por fim, a própria crise do Estado são os pontos a serem destacados. Do outro lado e em comunhão com os fenômenos supracitados, internamente, de modo endógeno, os conceitos de soberania, autonomia e territorialidade passaram por uma constante transformação. De maneira similar, a ascensão de atores infra-estatais e a conseqüente descentralização política contribuíram para o nascimento do novo Estado.

Em definitivo, faz-se abaixo um breve resumo em cinco pontos centrais do que fora debatido:

- 1) Com o fim da Guerra Fria, o enfraquecimento do Estado westfaliano e weberiano e a predileção por uma agenda de maior cooperação intergovernamental – em contraposição à manutenção de conflitos – a perspectiva teórica realista das Relações Internacionais sofreu um revés. Outras abordagens, principalmente as liberais, deram suporte para o surgimento de uma nova produção acadêmica voltada para os estudos da reestruturação estatal. Assim, demarcou-se uma das possíveis leituras do novo Estado na literatura;
- 2) O Estado não é mais considerado como único sujeito internacional e não mais vive no ambiente internacional de forma isolada. Novos atores surgiram como consequência da cooperação inter-estatal (OIs e blocos regionais) e outros emergiram no ambiente infra-estatal (subnacionais, locais e domésticos);
- 3) Além do reordenamento político do Sistema Internacional fruto do que acima foi citado, ou seja, da multiplicidade de atores, uma nova agenda temática ganhou

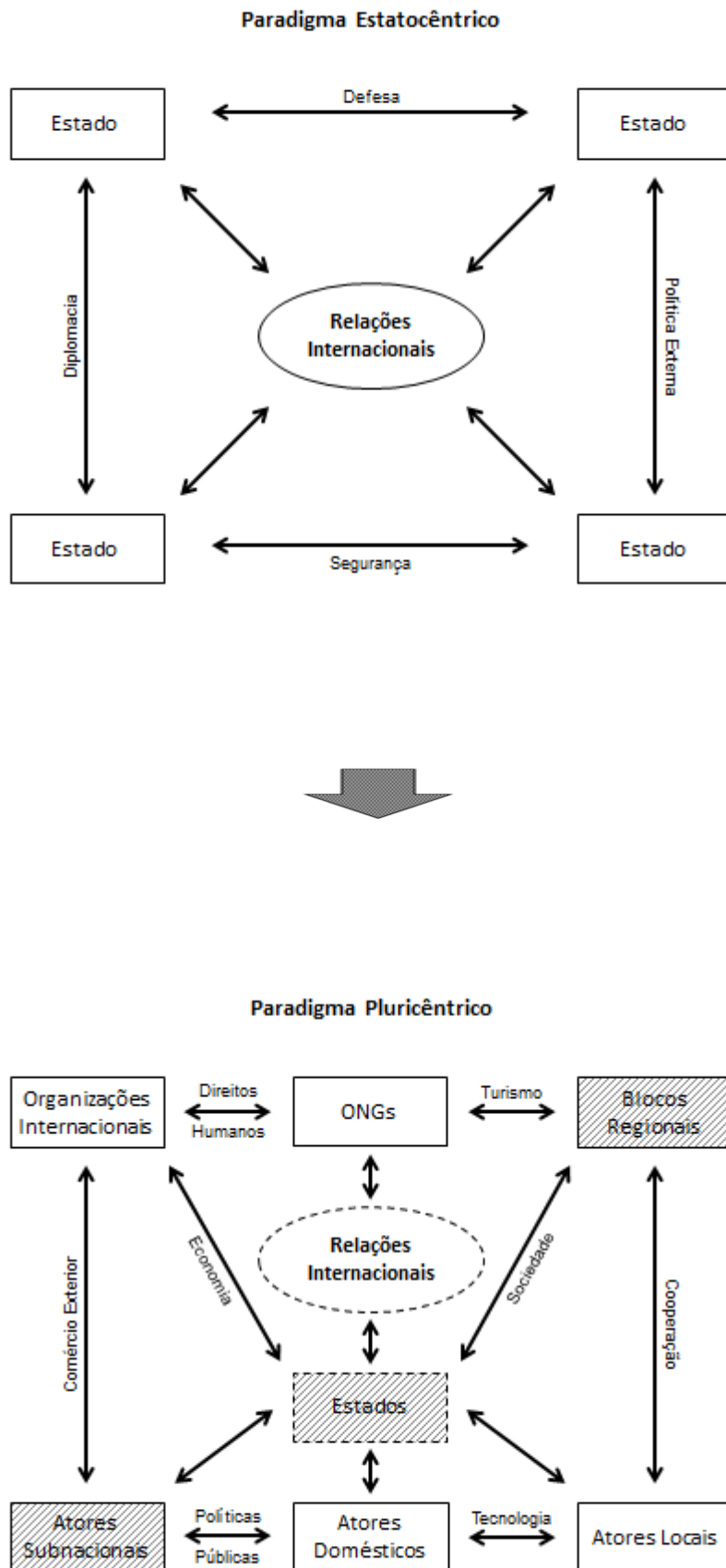
¹² Tradução livre do autor: “[...] não existe o Estado soberano (unitário, monolítico e fechado); esse é somente um conceito abstrato” (RAMÍREZ, 2012, p. 27).

destaque a partir da década de 1990.¹³ As *high politics*, símbolos do tradicionalismo da nossa área acadêmica, tiveram que dividir espaço com as *low politics*. Segurança, defesa e diplomacia, do primeiro grupo, foram complementadas por temáticas envolvendo economia, turismo, direitos humanos, desenvolvimento, cooperação, tecnologia, informática, políticas públicas, etc. O ambiente social também foi importante nesse sentido, pois demonstrou que outros atores seriam relevantes para suprir as demandas das populações;

- 4) A Globalização e a interdependência foram dois fatores vitais para o esgarçamento das fronteiras estatais e a conseqüente descentralização da política externa nacional. Esta última, a política interna nacional e a Política Internacional se desmembraram e começaram a se intercruzar com maior frequência;
- 5) As relações internacionais sofreram várias transformações de cunho sistêmico nos últimos anos. O paradigma estatocêntrico característico do tradicionalismo acabou cedendo lugar ao paradigma pluricêntrico da contemporaneidade.

¹³ Mudanças desse porte já eram observadas nas décadas de 1970 e 1980. Nesse período a hegemonia norte-americana estava abalada na Guerra Fria, houve um maior equilíbrio político-ideológico na bipolaridade, a revolução tecno-científica começou a reestruturar o comércio internacional e a tensão envolvendo o suposto início de um conflito nuclear progrediu. A estruturação de uma “nova agenda” principiou seus contornos em virtude desses episódios.

Figura 2 – Paradigmas das Relações Internacionais



Os processos de reestruturação e descentralização do Estado-nação no pós-Guerra Fria são peças-chave para se compreender o que vem a seguir e sustentar o objeto de estudo da presente dissertação. Como mencionado anteriormente no ponto quatro, nada disso seria possível sem a intensificação de um processo bem conhecido por várias áreas do conhecimento: a Globalização. E é ela que será o foco de estudo que se segue.

1.2) A Globalização: causas globais, efeitos regionais e locais

O que é Globalização? Para responder de forma totalmente satisfatória a essa pergunta é necessário um estudo sistemático sobre seu nascimento, terminologia, desdobramentos e consequências. Há inúmeros livros e teses de doutorado que se dedicam de forma integral ao estudo da Globalização. Compreende até “[...] qualquer coisa que queiramos que ela seja, o que é uma resposta coerentemente nominalista” (THERBORN, 2001, p. 122-23). Tal fenômeno ganhou tamanha força e reconhecimento a partir da década de 1990 (RODRIGUES, 2003) e tornou-se um traço básico para a compreensão das Relações Internacionais Contemporâneas.

É salutar dizer que presenciamos a intensificação, o fortalecimento e o pragmatismo das forças globalizantes, haja vista que a Globalização não é um traço recente do ordenamento internacional. Com outras características e conotações, pode-se dizer que a Globalização remonta à origem do homem na Terra em virtude das intensas migrações que já ocorriam, em menor escala, em tempos remotos. Em todo caso, para a Historiografia esse fenômeno surgiu nos séculos XV e XVI com as grandes navegações e descobertas marítimas, através das quais os europeus mantiveram relações econômicas e sociais com outros povos.

O foco da pesquisa que ora se apresenta é mais delimitado e centra-se no que autores denominam de globalização *per si*, formação global, sistema global, cultura global, processo global, modernização global e assim por diante (SANTOS, 2001). O que distingue esses termos dos parâmetros anteriores da Globalização são justamente a amplitude e a profundidade das atuais interações que geram, progressivamente, maiores interações transfronteiriças. O atual estágio globalizante, se assim pode-se chamá-lo, caminha ao encontro do novo Estado, porque as interações intra e internacionais não veem as fronteiras físicas como barreiras ou empecilhos a serem sobrepostos.

Na literatura existem dois grupos e dois modos distintos de se observar a Globalização. A questão dos grupos é fielmente retratada na obra de David Held e Anthony

McGrew (2001) e opõe globalistas e céticos em lados contrários.¹⁴ Já os modos são vistos nas mais diversas produções acadêmicas: um primeiro campo de análise foca-se na Economia Internacional e nas forças do capitalismo para explicar a Globalização; enquanto um segundo vai além e aglutina perspectivas políticas, culturais e sociais a ela.

Algumas das múltiplas definições do termo serão citadas no decorrer do subcapítulo. Em um primeiro momento, o debate se aterá à visão dualista presente no debate entre globalistas e céticos. Logo após, o estudo focar-se-á nas dimensões das aqui chamadas globalizações econômica e política. Normalmente a primeira é mais desenvolvida e amparada na academia, entretanto sua base política é vital para se compreender a emergência de novos atores internacionais e a supra analisada reestruturação estatal.

De acordo com David Held e Anthony McGrew (2001, p. 18), os globalistas tem como base de pensamento o fato das forças globalizantes refletirem mudanças estruturais reais na escala da organização social moderna. Eles não compreendem o fenômeno somente em seus aspectos econômicos e partem de uma concepção da Globalização como um processo integrado que opera em todos campos do poder social. Ou seja, essa visão coaduna mais com a globalização política e não meramente financeira e mercadológica.

No ínterim dessa abordagem está a constatação de que o Estado se transformou em uma esfera fragmentada e permeada por órgãos internos. Assim, para os globalistas, os poderes estão sendo reconfigurados, a cooperação internacional aparece como traço característico da atualidade e a legitimidade estatal é questionada, pois os Estados não mais conseguem oferecer bens e serviços fundamentais a seus cidadãos (HELD; MCGREW, 2001, p. 36).

De maneira contrária, os céticos defendem que a Globalização é um mito (WEISS, 2000), uma construção ideológica que ajuda a difundir os ideais neoliberais de mercado. Esse argumento ganha muito destaque porque boa parte da população mundial não é influenciada ou não é beneficiada pelo processo globalizante. Ainda assim, acreditam que o fim do século XX foi a era do Estado-nação, isso porque essa instituição reivindicou cada vez mais o seu monopólio do uso legítimo da força. Por fim, para os céticos não há um conjunto de pensar global comum, nem tampouco uma história de união entre os povos. O mercado financeiro internacional é extremamente fragmentado e o capital só aprofunda as desigualdades e confirma a existência de países do “Terceiro Mundo”.

¹⁴ Esse debate também é apresentado no livro “Sociologia” de Anthony Giddens (2008). Além dos globalistas (hiperglobalizadores) e dos céticos, o autor adiciona uma terceira visão denominada de transformacionista.

Todavia, ambas as correntes têm pontos em comum, quais sejam: é visível que há uma intensificação dos fluxos econômicos; a competição desafia as velhas hierarquias e gera novas desigualdades; as questões transfronteiriças têm ganhado maior destaque nos debates acadêmicos e oficiais; e os fenômenos globalizantes exigem novas maneiras de se pensar sobre política, economia e cultura. Um pequeno resumo das abordagens é colocado no quadro abaixo:

Quadro 1 – Resumo do grande debate sobre a Globalização

	Céticos	Globalistas
Conceitos	Internacionalização, não globalização. Regionalização	Um só mundo, moldado por fluxos, movimentos e redes sumamente extensos, intensivos e rápidos através das regiões e continentes.
Poder	Predomina o Estado nacional. Intergovernamentalismo	Desgaste da soberania, da autonomia e da legitimidade do Estado. Declínio do Estado-nação. Aumento do multilateralismo.
Cultura	Ressurgimento do nacionalismo e da identidade nacional	Surgimento da cultura popular global. Desgaste das identidades políticas fixas. Hibridização
Economia	Desenvolvimento de blocos regionais. Triadização. Novo imperialismo	Capitalismo global informacional. Economia transnacional. Nova divisão global do trabalho
Desigualdade	Defasagem crescente entre norte e sul. Conflitos de interesse irreconciliáveis	Desigualdade crescente nas e entre as sociedades. Desgaste das antigas hierarquias
Ordem	Sociedade internacional de Estados. Persiste inevitavelmente o conflito entre os Estados. Gestão internacional e geopolítica. Comunitarismo	Gestão global em camadas múltiplas. Sociedade civil global. Organização política global. Cosmopolitismo

Fonte: Elaboração do próprio autor baseada em David Held e Anthony McGrew (2001)

Se, para globalistas, a Globalização “esvaziou” os Estados, minando suas soberanias e autonomias (HELD; MCGREW, 2001, p. 85), tal visão vai mais ao encontro da presente pesquisa se comparada com a dos céticos. Entretanto, questões como a regionalização e o desenvolvimento de blocos regionais destacados pelos céticos também entram no mérito e coadunam com o surgimento de novos atores internacionais. De tal sorte, com base na tabela acima, no que tange ao poder, cultura, desigualdade e ordem, enfatiza-se a visão globalista. No que concerne aos conceitos e à economia, os céticos também adquirem vantagens na atual realidade.

Realizado o contraponto entre as duas principais correntes sobre Globalização, torna-se necessário analisar a literatura para observar quais são suas principais características e desdobramentos, além, obviamente, de verificar algumas de suas principais conceitualizações. Aqui se listam determinadas concepções do termo: compressão espaço-temporal;

interdependência acelerada, mundo em constante encolhimento, integração global, reordenamento das relações de poder; consciência da situação global; e intensificação da ligação interregional (HELD; MCGREW, 2001).

Para os teóricos da Globalização, “[...] o ponto de partida deve ser encontrado na questão econômica” (VIGEVANI, 1997, p. 285 apud PRADO, 2009, p. 17). Bem verdade, o campo econômico, notadamente incluído na “nova agenda” internacional, contribui para essa afirmação, pois seus diversos fatores:

[...] estão relacionados aos fenômenos que tiveram seu início na década de 1970: a) à emergência de um sistema monetário e financeiro internacional flexível com o fim de Bretton Woods; b) à desregulamentação do mercado financeiro; c) internacionalização do capital e da produção; d) aos avanços tecnológicos e de comunicação; e f) formação de uma agenda global com temas que ultrapassam as fronteiras dos Estados nacionais estabelecendo novos canais de governabilidade (PRADO, 2009, p. 17).

O processo de globalização é caracterizado por uma intensa mudança estrutural da economia internacional, a qual envolveu a transposição das fronteiras estatais (MELLO, 1999). Seja através do aumento do fluxo e da produção de bens e serviços ou pela conectividade do mercado de ativos e ações, a Globalização firmou-se como uma novidade do capitalismo no final do século XX. A autora Valérie Mello (1999) chama a atenção para dizer que esse fenômeno é excludente e marginaliza vários países. Mas sem a existência de instituições como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), o sistema financeiro internacional seria extremamente desorganizado.

O termo entrou em tamanho uso na década de 1990 que, nos dizeres de Linda Weiss (2000, p. 03), tornou-se o “zunido” dos novos tempos. Segundo a autora, a Globalização é um fenômeno econômico que possui efeitos políticos e sociais. Ademais, representa a expansão das trocas comerciais e o aumento dos fluxos de capitais entre diferentes países. Ao lado de toda essa mudança financeira esteve a tecnologia da informação, a qual colocou os limites do mercado internacional para muito além das fronteiras estatais. A internacionalização da economia fez surgir o “mercado global” comandado por grandes corporações transnacionais e empresariais (FRY, 2000).

Com a Globalização, a economia internacional tornou-se global. Nessa última, nas palavras de Earl Fry (1999, p. 01):

[...] the scale of technology has driven the limits of markets well beyond those of nation-states, and electronically integrated networks are gradually replacing traditional modes of organizations as the pivotal players in international economic transactions. Unprecedented technological change, combined with the emergence of almost 40,000 transnational corporations (with the top 400 alone accounting for

one-half of global private-sector output), has resulted in a world where national borders remain very important, but are no longer the preponderant unit of economic accounting.¹⁵

Citando Octavio Ianni (2007 apud DESSOTTI, 2011), a Globalização é um novo ciclo de expansão do capitalismo tanto como modo de produção quanto processo civilizatório de alcance mundial. Falar da existência de uma “civilização global” é um tanto quanto normativo, mas não existem dúvidas de que os fenômenos globalizantes representam o auge do capitalismo enquanto sistema predominante para as transações econômicas internacionais.

A globalização econômica *strictu sensu* atesta que o capitalismo tornou-se global, transnacional, pós-industrial, informacional, “consumista”, neoliberal e reestruturado; tendo como principal consequência o enfraquecimento do Estado-nação (MANN, 1997). Hoje é possível acompanhar em tempo real as operações das principais bolsas de valores do mundo, sacar dólar e euro em qualquer banco e aplicar dinheiro no mercado de ações. O cartão de crédito mostrou sua eficiência e vem substituindo até mesmo o uso de dinheiro vivo na maioria dos estabelecimentos comerciais.

Dito isso, vale ressaltar que a Globalização é um processo em constante mutação e desenvolvimento, não sendo algo fixo e delimitado tanto em abrangência quanto em número de temáticas e áreas de interesse. Novamente, segundo David Held e Anthony McGrew (2001, p. 13):

[a] globalização denota em escala crescente, a magnitude progressiva, a aceleração e o aprofundamento do impacto dos fluxos e padrões inter-regionais de interação social. Refere-se a uma mudança ou transformação na escala da organização social que liga comunidades distantes e amplia o alcance das relações de poder nas grandes regiões e continentes do mundo.

Aqui já aparece a importância desse fenômeno enquanto novo padrão da Política Internacional que promove até mesmo a reorganização do espaço social. Uma viagem entre dois continentes que demorava meses para ser realizada no século XV, hoje não se alonga mais do que algumas horas e as migrações – a trabalho, por turismo ou até mesmo de maneira forçada – dinamizaram-se.

Em outra contribuição, David Held (2000, p. 203 apud PRADO, 2007) diz que:

¹⁵ Tradução livre do autor: “[...] a escala da tecnologia tem conduzido os limites do mercado para além dos Estados-nações e redes eletrônicas integradas estão gradualmente substituindo os modelos tradicionais de organização, a exemplo dos ‘jogadores’ centrais das transações econômicas internacionais. Mudança tecnológica sem precedentes, combinada com a emergência de aproximadamente 40.000 corporações transnacionais (com as 400 primeiras contabilizando metade da produção global do setor privado), resultou em um mundo no qual as fronteiras nacionais continuam a ser importantes, mas não são mais as unidades preponderantes da contabilidade econômica” (FRY, 1999, p. 01).

[...] a globalização é melhor entendida como um fenômeno espacial, desmentindo uma continuidade onde o âmbito global começa onde termina o local. Isto denota uma mudança na forma espacial da organização e atividade humana e nos padrões de atividades transcontinentais e interregionais, na interação e no exercício do poder.

Essa definição é interessante na medida em que, caracterizada como fomentadora de um novo aspecto espacial, a Globalização age de forma macro, nas relações internacionais, mas tem impactos e resultados no ambiente micro, ou seja, no âmbito local. Suas causas são globais, propriamente ditas, mas seus efeitos são regionais, subnacionais, locais e domésticos. Ela afeta o cotidiano de um bloco regional, de uma província, de um município e até da sociedade civil. Em comunhão com a crise do Estado nacional, a Globalização tem impacto direto no aumento do número de atores que passaram a atuar com maior preponderância nas relações internacionais a partir da década de 1990.

A Globalização acaba sendo uma atividade política, econômica e social que tem, progressivamente, um alcance mundial. Os níveis de interação e interconexão – tecnológica, organizacional, administrativa e legal – entre os Estados e sociedade que formam a sociedade internacional têm se intensificado (HELD, 1991). A ligação entre os níveis locais e globais deu forma à “glocalização”¹⁶, “[...] neologismo forjado para designar a articulação expandida dos territórios locais em relação à economia mundial, sublinha[ndo] a persistência de uma inscrição espacial dos fenômenos econômicos, sociais e culturais” (BENKO, 2001, p. 09).

Para Anthony Giddens (apud SANTOS, 2001), a Globalização refere-se à intensificação de relações sociais mundiais, as quais unem localidades distantes de tal modo que os acontecimentos locais são condicionados por eventos que acontecem a muitas milhas de distância e vice-versa. Para causas globais, os efeitos acabam sendo regionais e locais. Foi essa agilidade em unir diferentes localidades ao redor do mundo que deu ao conceito em questão a possibilidade de representar a interações entre diversas sociedades.

A globalização está a mudar a forma como o mundo se nos apresenta e a maneira como olhamos para o mundo. Se adotarmos uma perspectiva global, tornamo-nos mais conscientes dos laços que nos ligam às pessoas de outras sociedades. Tornamo-nos igualmente mais conscientes dos problemas que o mundo atravessa no início do século XXI. A perspectiva global lembra-nos que os laços cada vez mais fortes que nos unem ao resto do mundo implicam que o que fazemos tem consequências na vida dos outros e que os problemas mundiais têm consequências para nós. [...] Embora constituam parte integrante do fenômeno, é errado pensar que as forças econômicas fazem por si só a globalização - que na realidade é resultado de uma conjugação de factores económicos, políticos, sociais e culturais (GIDDENS, 2008, p. 51-52).

¹⁶ O termo “glocalização” refere-se a um indivíduo, grupo, divisão, unidade, comunidade que é disposto em “pensar globalmente e agir localmente” (MAIA, 2012, p. 124). Para José Magone (2006, p. 02), a integração entre global e local representou umas das principais transformações do final do século XX e a glocalização fez do regional e do local as expressões de uma emergente e nascente cultura global.

Ainda sobre a dimensão política da Globalização, o autor diz que o colapso do comunismo acompanhado do fim da União Soviética (URSS) contribuiu para o incremento dos seus processos e também foi uma consequência dos seus fatores globalizantes. Citando a Organização das Nações Unidas (ONU) e a União Europeia (UE), Anthony Giddens (2008) afirma que o aumento dos mecanismos internacionais e regionais de governo são reflexos da globalização política. Vê-se, destarte, o duplo fenômeno de reestruturação da visão clássica sobre as fronteiras estatais acompanhado da emergência de novos atores internacionais como traço característica da Globalização que aqui se fala. As relações internacionais ganharam a denominação de “mundo sem fronteiras” por essa razão.

Não existem dúvidas de que o atual estágio da Globalização produz o enfraquecimento dos poderes do Estado e, por conseguinte, sua concepção política leva em consideração a perda da centralidade desse ator no que diz respeito aos assuntos econômicos, políticos e sociais (DESSOTTI, 2011, p. 27). Como consequência da reestruturação do espaço físico, os Estados nacionais estão se descentralizando e perdendo o senso de resposta satisfatória aos problemas locais. Citando Manuel Castells (1998 apud DESSOTTI, 2011), os governos locais e regionais têm uma relação mais fluída com os cidadãos e, mesmo possuindo menos recursos, também apresentam maior capacidade de adaptação aos resultados advindos desse processo globalizante.

Inevitavelmente, a Globalização promove a recomposição dos espaços físicos e o “deslizamento de escala” (BENKO, 2001). Colocando os Estados em um nível intermediário, vê-se que acima dele estão os blocos regionais e abaixo as unidades territoriais regionais e locais. Havendo diferentes níveis de análise nas relações internacionais, as quais, para Georges Benko (2001) agrupam-se em quatro – mundial, supranacional, nacional e regional/local – pode-se afirmar que existe um processo de “desnacionalização do Estado” em virtude de sua reorganização territorial e funcional transposta aos níveis supra e subnacional.

Progressivamente, os focos de poder foram se desmembrando para outros atores internacionais além do Estado. Em sua análise sobre globalização política, Boaventura de Sousa Santos (2001) enfatiza que seu primeiro traço marcante é o enfraquecimento dos poderes estatais. Cunhando novos termos como “de-estatização” de regimes políticos, internacionalização dos Estados, “Estado fraco” e assim por diante, o autor demonstra que, se a Globalização teve como primeiros resultados fatores econômicos, seu atual estágio é muito mais complexo e abrange inúmeras temáticas, com destaque para as já citadas política, cultura e sociedade.

Como apontado em momento anterior, a “nova agenda” das relações internacionais caminhou em comum encontro com a emergência dos novos atores. Destarte, a globalização econômica e, com maior destaque, a política foram fatores de extrema importância para sustentar o ganho de projeção internacional de outros atores internacionais. Primeiramente, foi em virtude da internacionalização do capital e da articulação do sistema financeiro internacional que as subnacionalidades começaram a ser observados como atores relevantes e, logo após, em razão da descentralização estatal e da máxima “efeitos globais, causas regionais e locais”, ganharam preponderância no atual estágio da Globalização.

Sobre a emergência de outros atores como reflexo do processo globalizante, Guy Lachapelle (2005, p. 54) comenta que:

With the advent of new actors on the international stage, we are compelled to re-examine the relevance of the multilateral model in the globalization script. Powerless as they are to curb the effects of globalization, a number of regional and sub-state governments are in the process of taking over with a view to making it more equitable (Balme, 1996; Hocking, 1999). In point of fact, globalization offers nations, sub-state governments and regions alike an opportunity to take an active part in the expansion of ‘new’ international relations through the channel of various organizations.¹⁷

A noção de Globalização demanda observar as relações internacionais não só com base nos sistemas intergovernamentais de decisão, mas sim com o envolvimento de novas forças e novos atores. Adaptando-se a realidade das instituições internacionais à nova ordem em que se vive, deve-se supor que a Globalização é um fenômeno melhor observado no nível local (LACHAPELLE, 2005), haja vista ser o patamar de maior aproximação com a sociedade civil e aquele que origina o sistema política adotado por determinado Estado.

A partir dessa afirmação, cabe a seguinte pergunta: o que, então, explicaria a recente participação de outros atores na política externa estatal? Aqui a ideia remete-se à descentralização da política externa analisada na subseção anterior e, segundo Jorge Schiavon (2004), os motivos de ordem interna e externa que respondem satisfatoriamente a esse questionamento são: democratização e descentralização, bem como interdependência e globalização.

Implicando no aumento da interação internacional resultante dos crescentes fluxos de informação, bens, serviços, capitais e migrações, a Globalização erodiu o conceito tradicional

¹⁷ Tradução livre do autor: “Com o advento de novos atores no cenário internacional, somos obrigados a reexaminar a relevância dos modelos multilaterais na globalização. Impotentes para conter os efeitos da mesma, um número de governos regionais e subestatais está em vias de assumi-los e torna-los mais equitativos (Balme, 1996; Hocking, 1999). Em realidade, a globalização oferece às nações, governos subestatais e regiões a oportunidade de adquirir parte da expansão das ‘novas’ relações internacionais através do canal de variadas organizações” (LACHAPELLE, 2005, p. 54).

de Estado e aumentou a intensidade de atores presentes no Sistema Internacional. Na análise de Schiavon (2004) sobre Federações, o autor concluiu que, quanto maior a abertura política do Estado e do próprio ordenamento internacional, propriamente dito, maior a influência de atores subnacionais nos dois níveis de análise em questão. Presume-se, por assim dizer, que a globalização de ordem política age de forma diretamente proporcional às incursões externas dos atores subnacionais.

Inevitavelmente, os Estados tiveram que atribuir funções-chave (*key roles*) às autoridades subnacionais, tanto interna quanto externamente, para conseguirem se adaptar à nova realidade, pois com a Globalização aqueles atores perderam a capacidade de responderem isoladamente aos desafios do Sistema Internacional. O fenômeno aqui retratado não possui uma conceitualização delimitada, conforme fora observado, mas nada retira o mérito do mesmo ser de escala global e ter impactos regionais e locais (MARIANO, 2007).

Outrossim, a Globalização, na década de 1990, impulsionou os processos de integração regional e alterou os papéis dos governos nacionais e subnacionais. Como sustenta Francisco Gomes Filho (2011), o traço fundamental desse fenômeno reside na ideia do desconhecimento das fronteiras nacionais, as quais são virtualmente transpassadas. A atual ordem internacional acaba sendo caracterizada por uma adição entre soberania estatal, já que os Estados continuam a ser importantes sujeitos internacionais, e estruturas plurais de autoridade (HELD et al, 1999 apud GOMES FILHO, 2011, p. 35) representadas por novos atores e focos de poder.

Diante do exposto acima e conforme apontado por James Rosenau (2000 apud MARIANO; MARIANO, 2005, p. 137), a Globalização impulsionou duas tendências dentro do Sistema Internacional. A primeira, de caráter transnacional, permite entender o contexto da integração regional enquanto a segunda, de caráter subnacional, propõe explicar o novo comportamento adquirido pelos atores subnacionais dentro desse sistema.

Acerca da transnacionalidade, Karina Mariano e Marcelo Mariano (2005) explicam que o mesmo se remete às ondas integracionistas, ou seja, de criação e formação de blocos regionais. Na segunda onda, nos anos 1980, houve um consenso de que uma forma eficiente de inserção nas relações internacionais seria por meio desses blocos, cujas raízes eram sustentadas por um aspecto multidimensional: não só baseadas na economia, mas sim na política é que as regiões ganharam proeminência internacional.

Por sua vez, a tendência subnacional faz jus parcial ao objeto de estudo central da presente dissertação: a paradiplomacia, seja ela a inserção internacional de atores

subnacionais que será observada com maior ênfase no segundo capítulo. Por ora, vale a seguinte observação:

Os processos de globalização e de integração regional deixaram de ser políticas de Estado para ser incorporados ao cotidiano das localidades, passando a influenciar diretamente a atuação dos governos subnacionais. Consequentemente, houve uma redefinição quanto à sua função e papel no cenário internacional, especialmente no caso dos processos integracionistas (MARIANO; MARIANO, 2005, p. 148).

Viu-se logo acima, em estudos realizados por Rosenau, que a Globalização foi responsável direta pelo terceiro processo central das Relações Internacionais Contemporâneas: a ascensão e a intensificação do número de novos atores internacionais, mormente blocos regionais e atores subnacionais. Neste subcapítulo esquematizou-se brevemente a diferença de debate presente nas correntes globalista e cética, tendo predileção a primeira abordagem, bem como se buscou conceitualizar o termo Globalização levando em consideração majoritariamente suas dimensões econômicas e políticas.

Dizer que a Globalização é um processo estritamente econômico é um tanto quanto errôneo. Tornou-se um fenômeno político, social e cultural que permeia desde o próprio Sistema Internacional até o cotidiano das pessoas. Hoje, tudo acaba sendo muito rápido e as informações giram em uma velocidade nunca antes imaginada. O mundo não possui mais distâncias físicas e acontecimentos globais possuem efeitos regionais e locais.

Principalmente com a chamada globalização política que se deu a intensificação do processo de reordenamento do Estado no pós-Guerra Fria e, acompanhando tal tendência, novos atores emergiram com real capacidade de influenciar as Relações Internacionais Contemporâneas. De maneira ímpar, “[...] a paradiplomacia é um fenômeno constitutivo da globalização [...]” (BUENO, 2010, p. 60) e, a seguir, se discutirá de forma introdutória a emergência internacional dos novos atores para que, em momento oportuno, o tema seja desenvolvido com maior propriedade.

1.3) A emergência dos novos atores internacionais: o caso dos subnacionais

Quando analisados e apontados anteriormente na Figura 1, os Paradigmas das Relações Internacionais apresentaram diversos pontos distintos. Um deles, motivo basilar do pluricêntrico ser mais complexo que o estatocêntrico, destacou-se e fora visto principalmente no rol de novos atores internacionais que adquiriram maior capacidade de propor, acionar e fomentar seus interesses no novo ordenamento internacional.

Para os fins da dissertação, um ator internacional é:

[...] aquela unidade do sistema internacional (entidade, grupo, indivíduo) que tem habilidade para mobilizar recursos que lhe permitem alcançar seus objetivos e

capacidade para exercer influência sobre outros atores do sistema e que goza de certa autonomia (BARBÉ, 1995, p. 117 apud GOMES FILHO, 2011, p. 39).

Como bem observado, a década de 1990 trouxe de volta às relações internacionais a visão de que a cooperação deveria ser desenvolvida e, em contrapartida, o conflito deveria ser dirimido. Tomou forma, desse modo, esquemas de cooperação inter e intraestatais, cujos desdobramentos resultaram não na criação, mas sim na ascensão e na intensificação do número de novos atores internacionais. Dito de outra forma, tais atores não surgiram nas Relações Internacionais Contemporâneas, mas seu traço marcante foi o grau elevado de suas participações em esfera global comparado com períodos anteriores.

A título de curiosidade, para Paulo Roberto de Almeida (2013), há relatos de que até mesmo a Liga Hanseática (séculos XII ao XVII), uma associação de cidades comerciais no norte da Europa, e o *Zollverein* (1828/1834), união alfandegária instigada pela Prússia que reunia cidades-estado e regiões germânicas para fazer frente à Alemanha, já eram processos de integração regional. Contudo, foi no final do último século que os blocos regionais adquiriram maior desenvolvimento, haja vista serem resultados de um processo segundo o qual os Estados se mesclam e se confundem com seus vizinhos, perdendo soberania e adquirindo novas técnicas para resolver conjuntamente seus conflitos (MALAMUD, 2013).

De modo similar, a inserção internacional dos atores subnacionais pode ser datada da Grécia Antiga e da Era Medieval, nas quais as cidades-estado e as cidades, propriamente ditas, formavam grandes associações em torno de objetivos comuns e majoritariamente comerciais (FRONZAGLIA et al, 2006, p 05). Mesmo assim, foi somente nos anos 1990 que a atividade internacional de tais atores adquiriu uma maior proeminência (LECOURS, 2002).

Não só os blocos regionais, a exemplo da União Europeia (UE) e do Mercado Comum do Sul (Mercosul), criados em 1992 e 1991, respectivamente, e os atores subnacionais – cidades, municípios, estados federados, províncias, departamentos, regiões, cantões, *länder*, *oblasts* e quaisquer outros entes políticos circunscritos ao crivo jurídico dos Estados¹⁸ – são resultados dessa nova ascensão de atores, embora tenham maior relevância para a pesquisa que se apresenta.

Instituições internacionais e organizações não governamentais (ONGs), sendo que essas últimas vinham crescendo vertiginosamente em número desde 1964 (GIDDENS, 2008,

¹⁸ No Direito Internacional Público, apenas os Estados (incluindo a Santa Sé) e as Organizações Internacionais (OIs), a exemplo da Organização das Nações Unidas (ONU) ou da União Europeia (UE) enquanto unidade política, são considerados sujeitos ou pessoas jurídicas internacionais. Os atores subnacionais e algumas regiões, por exemplo, não se inserem neste parâmetro. Para uma informação mais detalhada e especializada sobre, vide Francisco Rezek (2008).

p. 56), adquiriram maior reconhecimento internacional no final do século XX. Para o primeiro grupo, o das Organizações Internacionais (OI), a Organização Mundial do Comércio (OMC) é um dos exemplos clássicos desse processo, já que surgiu oficialmente em 1995 e é o principal órgão representativo do multilateralismo comercial a nível internacional. Por sua vez, atuando em temas da “nova agenda” – meio-ambiente e direitos humanos – organizações como *Greenpeace*, Fundo Mundial para a Natureza (WWF), Médicos Sem Fronteiras (MSF) e Cruz Vermelha também conseguiram expandir seus interesses e escritórios ao redor do mundo nos últimos anos.

Nos dizeres de Valérie Mello (1999), cada vez mais as relações internacionais estão sendo feitas por atores não-governamentais, porque as ONGs desafiam a noção clássica de soberania ao atuarem em áreas onde os Estados são deficientes. A autora ainda destaca o papel das grandes corporações internacionais e das empresas transnacionais como a petroleira Shell e o conglomerado japonês da Mitsubishi e acrescenta:

A atuação das grandes corporações pode ter um alcance bem mais amplo e uma influência mais considerável no curso das relações internacionais. As corporações transnacionais se tornaram atores políticos fundamentais com relações de natureza política com a sociedade civil (MELLO, 1999, p. 165).

Em grande medida, a atuação e a maior projeção dessas empresas com vasto poder econômico advêm dos reflexos da internacionalização do capitalismo, traço fundamental da globalização econômica. A abertura de capital acompanhada de privatizações, bem como desregulação e descentralização econômica, fez crescer a participação de atores econômicos no mercado mundial (SASSEN, 2003 apud PRADO, 2009, p. 45).

E não só a emergência de blocos regionais, instituições internacionais, ONGs e empresas transnacionais, reflexos da intensificação das cooperações interestatais, foi presenciada nas Relações Internacionais Contemporâneas. Os chamados atores infra-estatais também adquiriram projeção externa. Atores locais e/ou domésticos como partidos políticos, universidades, câmaras de comércio, sindicatos, agências, coletividades territoriais, elites, sociedades civis, dentre outros (BENKO, 2001; TAUPIER, 2010) conseguiram seus espaços em meio à crise do Estado-nação.

Há ainda na literatura os que apontam os indivíduos, as mídias e até os grupos terroristas como “novíssimos atores” internacionais, os quais não tem tal condição reconhecida em doutrina, mas atuam de maneira significativa nas relações internacionais (MARQUES, 2008). Quaisquer atores infra-estatais, inclusive os já citados subnacionais, locais e domésticos, poderiam entrar nesse rol proposto pelo autor, o qual resume seu ponto de vista dizendo que na abordagem transnacional são atores das relações internacionais: “[...]”

os Estados, as organizações internacionais, as organizações não governamentais, as empresas transnacionais, os atores governamentais não centrais, os atores intra-estatais não governamentais e os indivíduos” (OLIVEIRA, 2001, p. 200-1 apud MARQUES, 2008, p. 27).

Nesse sentido, o inventário de atores que divide espaço com os Estados tornou-se multifacetado nos últimos anos e há que se destacar o papel desenvolvido pelas subnacionalidades no desenrolar das relações transnacionais e transgovernamentais, as quais tomaram forma quando esses atores empreenderam suas interações através das fronteiras nacionais (KEOHANE; NYE, 1971 apud GOMES FILHO, 2011).

Além de atores subnacionais, existem outras denominações para o referido termo, destacando-se unidades subnacionais (SOLDATOS, 1990), governos não centrais (FARIAS, 2000), entes subnacionais (MAIA, 2012), entidades subestatais (WOLFF, 2007), governos constituintes (KINCAID, 1990), atores mistos (SALOMÓN; NUNES, 2007) e instituições infranacionais (FORJAZ, 2000). Manter-se-á no decorrer dos capítulos a alcunha de atores subnacionais, já que é o termo mais utilizado na literatura especializada e vem sendo empregado de forma ampla.¹⁹

Vale observar que os atores subnacionais tornaram-se agentes da dinâmica internacional porque passaram a ser afetados por fenômenos advindos do plano externo, forçando-os a criar suas próprias estratégias de inserção internacional (MARIANO; MARIANO, 2005). Com a reestruturação do Estado-nação no pós-Guerra Fria e os desdobramentos da Globalização, as subnacionalidades vem garantindo seus espaços e suas vozes no ambiente pluricêntrico.

Suas inserções internacionais aparecem mais como uma oportunidade de racionalização e ganhos do que de conflitos, perdas e custos. Muito mais do que esbarrarem em entraves estatais, esses novos atores ganharam um novo ânimo por estarem em uma via média entre o próprio governo central e o espaço local, notadamente compreendido pelas sociedades. De fato, o ambiente subnacional mostrou-se como um campo de diálogo entre os diversos níveis de poder.

Até mesmo nas Relações Internacionais enquanto disciplina e subárea de estudos das Ciências Humanas os atores subnacionais foram adquirindo reconhecimento. Já existem, inclusive, núcleos de pesquisa como o Centro de Estudos de Cultura Contemporânea

¹⁹ Utiliza-se, do mesmo modo, o termo “governo subnacional” como sinônimo de “ator subnacional”. Entretanto, nos dizeres de Ironildes Bueno (2010), há duas diferenças entre ambos: primeiro, governo subnacional não compreende, necessariamente, que ele esteja atuando internacionalmente e, segundo, o mesmo engloba somente o poder executivo dos Estados nacionais, estando excluídos o legislativo e judiciário. Por tal razão, para evitar possíveis erros de interpretação, o termo “ator subnacional” ou “subnacionalidade” é o mais abrangente e passível de aplicação na presente dissertação.

(CEDEC) aqui no Brasil que começaram a desenvolver pesquisas e publicar resultados versando sobre governos subnacionais, desenvolvimento local e internacionalização de cidades. Hoje é comum a Paradiplomacia ser um dos temas principais de congressos, simpósios, cursos e eventos em geral. Ela se juntou a grandes áreas como Política Externa, Economia Internacional, Integração Regional, Direitos Humanos, Defesa e Segurança Internacional.

A par do que fora dito logo acima e com o intuito de finalizar este subcapítulo, cumpre notar que os atores subnacionais ganharam respaldo nas relações internacionais em virtude de um duplo fenômeno: descentralização do Estado-nação e surgimento de novas configurações de atores em nível global. Grande parte da literatura sobre paradiplomacia atesta que existem três modelos de gestão centrais para esse fenômeno, ou seja, três configurações ou patamares políticos que facilitam a inserção internacional de atores subnacionais.²⁰

Em primeiro lugar encontram-se os países cujos sistemas políticos são federativos.²¹ O ordenamento descentralizador das federações, em comunhão com regimes democráticos de governo, converteram-se em arenas em potencial para o desenvolvimento da projeção externa dos atores subnacionais, conforme é afirmado em estudo de Tullo Vigevani et al (2006, p. 12) em análise do caso brasileiro, no qual, com a promulgação de uma nova Constituição em 1988, procurou aprofundar o “[...] debate sobre a possibilidade e a capacidade descentralizada de interveniência internacional [...]” dos seus entes federativos (estados e municípios). De maneira mais ampla e clássica, algo similar é atestado por Ivo Duchacek (1990, p. 09): “In all federal democratic frameworks, of course, elected officials of non-central governments and their staff have always tried to have an influence or significant role in all federal policy-making, including the conduct of relations with foreign nations”²².

Em segundo, mas não menos importante, estão as redes de cidades. As redes por si só representam uma série de nós interconectados. Para Manuel Castells (2006 apud LAISNER, 2007, p. 09)

²⁰ É importante mencionar que a atuação “informal” dos atores subnacionais, seja ela o modo de ação fora de padrões oficiais nacionais e regionais, também detém respaldo em estudos da área. Muitas vezes esses atores possuem baixas capacidades e oportunidades para se lançarem externamente e, de tal sorte, precisam impor a “paradiplomacia informal”.

²¹ A importância da relação entre federalismo e paradiplomacia também pode ser observada na série de publicações do “Fórum das Federações”, uma organização internacional fundada pelo Canadá e mais nove países (Austrália, Brasil, Etiópia, Alemanha, Índia, México, Nigéria, Paquistão e Suíça). Tal instituição é referência nessa área e alguns de seus artigos e debates são utilizados aqui como referências bibliográficas.

²² Tradução livre do autor: “Em todos os sistemas democráticos federais, é claro, funcionários eleitos de governos não centrais e suas equipes sempre tentaram adquirir influência ou papel significativo em todas as decisões políticas do âmbito federal, incluindo a condução das relações com outros países” (DUCHACEK, 1990, p. 09).

[...] a ideia de redes sugere uma teia de vínculos, relações e ações entre indivíduos e organizações. Elas se tecem ou se dissolvem continuamente em todos os campos da vida social. O que explica a existência de múltiplas redes são as necessidades sociais que colocam em movimento a busca de interação e formação de vínculos e de apoio, envolvendo circulação, articulação, participação e cooperação.

Mesmo tratando-se de um caso específico de ator subnacional, as cidades em rede correspondem a configurações em que tais entes dispõem de uma tecnologia mínima, seja através de uma conexão com a *internet* ou com uma linha telefônica; promovem a troca de informações, fomentam a cooperação entre si e cumprem uma agenda com uma série de questões educacionais, culturais, tecnológicas, de saúde, de transporte ou até mesmo de meio-ambiente (MENEGHETTI NETO, 2005).

Elas adquiriram inúmeras dimensões, sendo que encontraram proeminência de ação no terceiro modelo de gestão aqui destacado: os processos de integração regional e de formação de blocos regionais. Na União Europeia (UE) iniciou-se uma ótica participativa que coloca os atores subnacionais como atores relevantes para o alargamento do processo integracionista tanto no âmbito dos Estados quanto nos patamares regionais e locais (ÖNER, 2004). As ações internacionais dos atores internacionais foram, progressivamente, tornando-se mais densas dentro dos aparatos regionais de integração e o que fora iniciado na Europa se transpôs para outros continentes, afetando até mesmo o Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Os estudos de caso que serão realizados nos capítulos três e quatro versam sobre a UE e o Mercosul e correspondem ao Comitê das Regiões (CR) e ao Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR). Várias federações e entes federativos compõem esses dois modos de gestão da paradiplomacia, então é salutar observar o quão intrínseco essa linha de pensamento aparece em relação aos casos empíricos retratados.

Em definitivo, descreveu-se nessa seção a pluralidade de novos atores presentes nas Relações Internacionais Contemporâneas. Com realce foram apontadas sinteticamente alguns sinônimos, a conjuntura do ordenamento global e os principais palcos em que a inserção internacional dos atores subnacionais ganha respaldo na academia e na empiria. Os novos atores se fazem presentes na atualidade e os subnacionais deram forma a uma interessante dinâmica para ser estudada na Política Internacional.

1.4) Considerações finais do capítulo

Objetivou-se no decorrer do primeiro capítulo compreender o universo espaço-temporal das relações internacionais mais atuais, mormente a partir da década de 1990. Como

a paradiplomacia e os processos de integração regional adquiriram um novo ânimo no decorrer desse período, fora necessário analisar algumas das mudanças de ordem teórica e empírica ocorridas nas Relações Internacionais Contemporâneas.

O mundo pós-Guerra Fria é tido como uma nova fase ou um novo ordenamento nessa área de estudos. Inúmeros processos, mudanças, transições, dúvidas, debates e afins ainda estão presentes nessa etapa até então em construção por parte dos acadêmicos que se debruçam sobre a Política Internacional. Assim, procurou-se delinear três grandes marcos que dão sustentação para se afirmar que estamos vivenciando novos rumos nessa nova era.

A reestruturação, o reordenamento e a descentralização do Estado-nação justapondo-se à intensificação da globalização econômica e, mais importante ainda, da globalização política fizeram da arena internacional um palco de apoio à emergência e ascensão de novos atores internacionais. Organizações internacionais (OIs), organizações não governamentais (ONGs), grandes corporações, empresas transnacionais, blocos regionais, atores subnacionais e locais/domésticos e indivíduos são parte integrante desse novo mundo que ora se apresenta.

Não obstante, pode-se afirmar que sem a existência desses três processos os atores subnacionais não teriam adquirido a proeminência atual. Sem eles a paradiplomacia teria um *modus operandi* mais frágil e, talvez, estaria caminhando a passos bem mais curtos. Novos fenômenos como a inserção internacional dos atores subnacionais aparecem e se desenvolvem graças a processos maiores, mais longos e de ruptura, conforme fora observado na simbologia da queda do Muro de Berlim em 1989.

Por fim, de modo introdutório, deu-se ênfase ao estudo das subnacionalidades, apresentando alguns dos seus palcos de maior expansão. Em países federativos, redes de cidades e blocos regionais, a paradiplomacia encontrou meios de se institucionalizar e propor seus interesses a nível local, regional, nacional e global. Como resultado da cooperação interestatal, a integração regional mostra-se como espaço de intensa articulação de atores subnacionais. É dessa relação que a paradiplomacia desenvolvida nos processos integracionistas regionais é o objeto de estudo central da presente pesquisa.

CAPÍTULO 2 – PARADIPLOMACIA E INTEGRAÇÃO REGIONAL: TERMINOLOGIAS, ABORDAGENS, TEORIAS E NOVAS DEFINIÇÕES

O termo “paradiplomacia” foi criado em 1990 pelo professor Panayotis Soldatos (1990) e refere-se à abreviação de *parallel diplomacy* [diplomacia paralela]. Desde então, o conceito tem sido o mais utilizado para delinear o debate em torno da inserção internacional ou excursão externa dos atores subnacionais. Sofreu e ainda sofre inúmeras críticas, pois o prefixo “para” pode ser entendido como uma atividade de cunho informal ou proibida, formulando a ideia de que as subnacionalidades agem paralelamente à política dos Estados.

Assim, os estudos envolvendo paradiplomacia trataram de problematizar tal nomenclatura e gerar novos sinônimos para ela. Verificar a origem do termo, explanar outras possíveis denominações e observar como o debate acadêmico foi desenvolvendo outras nomenclaturas para a inserção internacional dos atores subnacionais consistem nos objetivos centrais que serão apreciados na primeira seção do presente capítulo.

Além dessa etapa, enfatiza-se aqui que a própria paradiplomacia possui diferentes áreas de abrangência. Evidentemente, os atores subnacionais atuam internacionalmente, mas não com os mesmos objetivos e nem com a mesma linha de ação: a paradiplomacia pode ser local, regional ou até mesmo global. No caso específico dos blocos regionais, dentre eles a União Europeia (UE) e o Mercosul, a paradiplomacia de vertente regional é o termo mais apropriado para ser utilizado. Como consequência dessa análise, o objetivo da segunda parte do capítulo é entender o que é integração e integração regional e verificar alguns fenômenos que perpassam o papel desempenhado pelas regiões no atual estágio da Globalização tendo em vista a melhor compreensão da expressão paradiplomacia regional.

Outrossim, ainda na segunda seção será apreciado um breve apanhado acerca das Teorias de Integração Regional. A primeira doutrina dessa área surgiu durante a Segunda Guerra Mundial, mais especificamente em 1943, com David Mitrany e representou uma inquietação perante o nascimento do primeiro grande debate teórico das Relações Internacionais, o qual opôs realistas e liberais/idealistas.

Logo após, a terceira parte procurará responder ao seguinte questionamento: Quais abordagens teórico-conceituais das Relações Internacionais servem como possíveis patamares de observação da paradiplomacia? O Intergovernamentalismo Neoliberal e a Governança Multi-Nível (GMN) serão levados em consideração, pois apresentam uma nova roupagem para se notar o comportamento de outros atores, além do Estado-nação, na Política Internacional. A primeira abordagem, como o nome em si nos diz, é mais utilizada para se

analisar blocos regionais intergovernamentais como o Mercosul. Já a GMN é majoritariamente apreciada na literatura levando-se em consideração a UE, o único exemplo de união econômica e monetária, mesmo que imperfeita, existente a nível mundial (ALMEIDA, 2013), cujos desdobramentos políticos são cada vez mais supranacionais.²³

Por fim, na quarta e última seção, em comunhão com as considerações finais do capítulo, se sugestionará a utilização de um novo termo para se referir à inserção internacional dos atores subnacionais. De modo propositivo, ver-se-á que as nomenclaturas “diplomacia subnacional multi-nível” e “diplomacia subnacional regional” são mais apropriadas para serem utilizadas nos casos em que as subnacionalidades possuem como patamares de ação as suas regiões de estabelecimento. Ademais, sustentar-se-á que a denominação “metadiplomacia” pode ser um novo sinônimo a ser empregado no que tange à paradiplomacia. O prefixo “meta” tem origem grega e, de acordo com o dicionário *Houaiss*, refere-se à mudança de lugar ou de condição. Significa, ainda, alteração, câmbio e/ou sucessão e é isso que os atores subnacionais fazem: procuram transformar, mesmo que em teoria e de forma incipiente na prática, o modo de se operacionalizar a própria diplomacia.

2.1) Paradiplomacia – Um neologismo em transformação: origem, definições e abordagens conceituais da inserção internacional dos atores subnacionais

2.1.1) Origem e abordagens clássicas da paradiplomacia

Há que se destacar que grande parte da literatura inicial e clássica da paradiplomacia tem forte influência anglo-saxã, haja vista que o tema foi inicialmente explorado com estudos de caso mais ou menos consolidados da América do Norte e Europa (BARRETO, 2005). Foi a partir de produções de dois pesquisadores referenciais e pioneiros, Panayotis Soldatos (1990) e Ivo Duchacek (1984, 1990), que a terminologia tomou forma e, por isso, suas abordagens devem ser consideradas como ponto de partida.

Dito de outra maneira, “Panayotis Soldatos foi o primeiro *scholar* a empregar o rótulo de paradiplomacia para designar as variadas formas de ações externas de atores subnacionais” (BUENO, 2010, p. 24). Para o autor, a paradiplomacia é a pluralidade de vozes na política

²³ O Mercosul possui instituições estritamente intergovernamentais e a União Europeia (UE) mescla organismos intergovernamentais e supranacionais. O que caracteriza um bloco intergovernamental é o fato do mesmo ser capitaneado por chefes de Estado e não por órgãos ou instituições de caráter regional (CABALLERO, 2011). Por seu turno, a supranacionalidade pode ser entendida como “[...] um poder de mando superior aos Estados, resultando da transferência de soberania operada pelas unidades estatais em benefício da organização comunitária, permitindo-lhe a orientação e a regulação de certas matérias, sempre tendo em vista anseios integracionistas.” (STELZER, 2004, p. 67-68).

externa representada por unidades governamentais não centrais de um Estado-nação, as quais apoiam, complementam, corrigem, duplicam ou desafiam a diplomacia central desse ator (SOLDATOS, 1990).

Analisando as Federações e especificamente o Canadá, Soldatos (1990, p. 35) enfatiza a utilização de outras denominações para o fenômeno, sejam elas: segmentação, ações paradiplomáticas e segmentação de atores e atividades. O autor ainda desmembra a segmentação em dois tipos: territorial e funcional. Pela primeira tem-se que diversos níveis de governo influenciam a política externa e, através da segunda, subentende-se que diferentes departamentos ou agências governamentais acabam por se envolverem com as relações internacionais. Ambas são partes constituintes da paradiplomacia em si.

Prosseguindo com sua análise, Soldatos (1990) divide o fenômeno em dois tipos: paradiplomacia global e regional. A primeira possui alcance global, propriamente dita, e a segunda detém alcance mais restrito, sendo sustentada por comunidades geograficamente contíguas ou não, a exemplo dos blocos econômicos – Mercado Comum do Sul (Mercosul) e União Europeia (UE). De fato, a inserção internacional dos atores subnacionais desses blocos regionais pode ser inserida nas concepções de paradiplomacia macro e micro regional do autor.

Para o acadêmico, a “[...] subnational activity undermines the notion of a foreign policy as an essential attribute of the sovereign state” (SOLDATOS, 1990, p. 41)²⁴. Por isso, além de ações cooperativas entre os atores subnacionais e os governos centrais, existem processos de desarmonia e fragmentação. Catalunha e Quebec são dois exemplos dessa questão e encaram o que comumente ficou conhecido na academia por protodiplomacia, ou seja, a condução de relações internacionais por governos não-centrais que têm por objetivo o estabelecimento de um estado plenamente soberano (AGUIRRE, 1999, p. 190). Sendo a paradiplomacia mais cooperativa, de maneira oposta a protodiplomacia é identitária e separatista.

Mesmo assim, Soldatos (1990) avulta o fato da paradiplomacia ser um processo de racionalização da política externa na medida em que determinado país pode aceitar o papel desenvolvido por seus atores subnacionais como complemento de seu empreendimento e esforço internacional. Tal ação cooperativa geraria o que denomina de “politização”, um cenário de suplementação entre *high* e *low politics* em meio às diversas instâncias governamentais.

²⁴ Tradução livre do autor: “[...] atividade subnacional mina a noção de uma política externa como atributo essencial do Estado soberano” (SOLDATOS, 1990, p. 41).

Além dessa abordagem inicial, Ivo Duchacek (1984) diferencia duas formas de resultado da paradiplomacia. Denominou de micro-diplomacia global ao padrão ou norma que compreende a procura de cooperação política e econômica com grandes centros de poder por parte dos governos subnacionais. E de regimes de transbordamento regional aos processos formais e informais de criação de associações cooperativas entre autoridades subnacionais geograficamente contíguas ao longo de fronteiras nacionais. Destaca-se que esse segundo enfoque vai ao encontro do conceito de paradiplomacia regional de Soldatos (1990) e pode ser utilizada para se referir à atividade de determinados atores subnacionais nos processos de integração regional.

Duchacek (1984) chama a atenção para dizer que falta coordenação na micro-diplomacia. Muitos atores subnacionais desconhecem as atividades de outros semelhantes porque inúmeros governos centrais caracterizam-nos como "marginais". O Estado acaba tendo receio de várias atividades paradiplomáticas por serem potenciais para a dissolução de seu poder e, principalmente, por terem predileções separatistas, conforme supracitado nos casos da Catalunha e de Quebec, além dos conhecidos exemplos de País Basco e Flandres.

Todavia, o pesquisador dá ênfase aos instrumentos de coordenação interméstica entre governos nacionais e subnacionais afirmando que podem existir novos canais de consulta, relações inter administrativas, reinterpretações constitucionais e ligação direta entre o âmbito subnacional e as organizações internacionais. Por fim, Duchacek (1990) aponta que as relações internacionais das subnacionalidades variam de forma, intensidade, frequência e objetivo, sendo predominantemente técnicas, econômicas e políticas.

Ademais, Duchacek (1990, p. 16) divide a paradiplomacia em três categorias: *transborder regional paradiplomacy*, *transregional or macrorregional paradiplomacy* e *global paradiplomacy*. A primeira representa ligações formais ou informais entre os mais diversos estados, províncias, cantões, *länder* e regiões. A última denota ligações diretas entre os atores subnacionais de distintas localidades com objetivos majoritariamente econômicos (investimentos e transações comerciais). E a paradiplomacia transregional ilustra a atuação externa de subnacionalidades com áreas distantes, mas com pares de um Estado adjacente, conforme exemplificado na paradiplomacia subnacional desenvolvida entre Estados Unidos e Canadá.

Ressalta-se a importância dos termos paradiplomacia regional transfronteiriça e da paradiplomacia transregional, cujas conceitualizações são passíveis de serem utilizadas nos casos dos blocos regionais.

By transborder regional paradiplomacy is meant transborder contacts – institutional, formal, and, above all, informal – which are predominantly conditioned by geographic proximity and the resulting similarity in the nature of common problems and their possible solutions [...] Transregional paradiplomacy is the term used to describe connections and negotiations between non-central governments that are not neighbors (in contrast to transborder regional paradiplomacy) but whose national governments are (DUCHACEK, 1990, p. 18-19 e 25).²⁵

Vê-se que no nascedouro da palavra em si já houve a preocupação dos autores em salientar denominações para se referir às atividades de atores subnacionais vizinhos ou que pertençam a países adjacentes. Nesses casos, a transposição de fronteiras acaba sendo um requisito funcional à paradiplomacia colocada em prática em áreas geográficas contínuas, a exemplo dos blocos regionais. Seja por meio da paradiplomacia regional de Soldatos (1990) ou até mesmo as paradiplomacias transregional e regional transfronteiriça de Duchacek (1990), iniciou-se o debate que mais tarde daria sustentação aos casos da atuação internacional de atores subnacionais tendo como base suas regiões de estabelecimento.

2.1.2) *Outras definições e abordagens modernas da paradiplomacia*

Logo após o nascimento e a criação das abordagens clássicas da paradiplomacia, uma série de autores começou a trabalhar com o conceito em questão. Muitos mantiveram a mesma terminologia, mas deram outras definições a ela. A expressão começou a ser empregada com relativa intensidade nas mais variadas partes do mundo, mormente por pesquisadores que estudaram a realidade de seus próprios países. Surgiu o aqui denominado debate terminológico moderno sobre a paradiplomacia.

Uma das novidades foi proposta por John Kincaid (1990), conhecido por denominar de diplomacia constituinte a atividade internacional de estados, províncias, repúblicas, municipalidades e até mesmo autoridades portuárias. Sua concepção de paradiplomacia centra-se em um meio termo entre conflito e cooperação, algo que é observado também na proposição “segmentação” de Soldatos (1990), uma vez que aquele diz que os principais benefícios da diplomacia constituinte são de ordem econômica e, muitas vezes, os âmbitos políticos acabam por gerar fortes embates com o governo central.

Para o autor, a diplomacia constituinte em países federais tende a fornecer rendimentos econômicos e políticos tanto para as nações hospedeiras quanto para os atores

²⁵ Tradução livre do autor: “Por paradiplomacia regional transfronteiriça entende-se contatos transfronteiriços – institucional, formal e, acima de tudo, informal – que são preponderantemente condicionados pela proximidade geográfica e pela resultante similar na natureza de problemas comuns e suas possíveis soluções [...] A paradiplomacia transregional é o termo usado para descrever conexões e negociações entre governos não centrais que não são adjacentes (em contraste com a paradiplomacia regional transfronteiriça), mas cujos governos nacionais o são (DUCHACEK, 1990, p. 18-19 e 25)

subnacionais. Através da adição de novas vozes na política externa, tais atores contribuem para a democratização da política nacional, pois aumentam a participação política não somente dos estados e dos governos locais, mas também dos cidadãos. Kincaid (1990) é otimista ao dizer que a diplomacia constituinte é uma forma de gerar novos “empoderamentos individuais” a nível mundial.

Outro expoente dessa área é André Lecours (2002, 2008), o qual assinala a paradiplomacia como sendo um fenômeno de desenvolvimento de governos regionais nas relações internacionais, constituindo um possível meio multifuncional para a promoção de interesses e identidades dos atores subnacionais. Ela serve para diferentes propósitos, incluindo desenvolvimento econômico, difusão cultural, aprimoramento tecnológico e afirmação política, por isso apresenta funções múltiplas.

Concomitante à concepção de Michael Keating (2000), Lecours (2008) distingue três camadas da paradiplomacia: econômica, cooperativa e política. Pela primeira tem-se a atração de investimentos externos e a busca de novos mercados para exportação. Na segunda encontra-se a assistência desenvolvimentista para outros países em termos culturais e tecnológicos. E na terceira destaca-se o desenvolvimento de identidades distintas aos Estados centrais, ou seja, abrange-se aqui uma questão mais identitária e nacionalista dos atores subnacionais (*vis-à-vis* protodiplomacia).

Mesmo assim, Lecours (2008) destaca o modo sustentável que se dá a paradiplomacia. A conexão entre Estados e regiões deve ter como base a troca de informações. De tal sorte, um governo sub-estatal pode contactar os ministérios centrais para estabelecer parcerias ou criar um órgão intergovernamental *ad hoc* legitimador de suas ações. Em meio à interdependência global, torna-se evidente o trabalho em conjunto de todos os atores para maximizar os benefícios em comum e alimentar a troca de potencialidades.

Do mesmo modo que Keating (2000, 2004) e Lecours (2002, 2008), Noé Cornago Prieto (2000, 2004) mantém a terminologia. Entretanto, o autor conceitualiza a paradiplomacia de forma ímpar, sendo que tal abordagem acaba sendo utilizada de forma ampla na academia, seja ela:

[...] o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios (*ad hoc*), com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional (PRIETO, 2004, p. 251).

Prieto (2000) aponta que, no geral, as atividades paradiplomáticas dos atores subnacionais têm sido positivas. Analisando casos da Ásia-Pacífico, América Latina e África,

o autor nos diz que a paradiplomacia é verdadeiramente um fenômeno pleno que precisa de maior evidência empírica, mas que goza de prestígio na academia. Afinal, a emergência de novos atores internacionais representa um câmbio político estrutural de ordem global.

Outra formulação teórica da paradiplomacia bastante relevante e que diverge, em parte, dos principais autores analisados anteriormente funda-se na concepção de Stefan Wolff (2007), o qual afirma que tal conceito é a política externa das entidades subestatais e suas participações no cenário internacional de acordo com seus interesses próprios. O argumento do autor é diferenciado por sustentar que, ao invés de uma ameaça, a paradiplomacia pode ser vista como uma oportunidade de controle e resolução de conflitos.

O autor enumera exemplos de sucesso da paradiplomacia e, com base na reestruturação e descentralização política do Estado, coloca em questão o debate inserido no primeiro capítulo da presente dissertação. Sendo o Estado um ator que não possui mais fronteiras fixas e não se adequa aos parâmetros da geopolítica clássica, o ponto de vista de Wolff (2007) resume-se do seguinte modo: a paradiplomacia é uma competência transferida às entidades autônomas e, conseqüentemente, é a soberania estatal que decide o tanto de seu poder que é dividido entre as partes. Não importa como, mas a autonomia territorial do Estado é quebrada com a inserção internacional dos subnacionais e cada vez mais existem oportunidades de se aprofundar a cooperação transfronteiriça entre esses atores.

Robert Kaiser (2003, p 18 apud MAGONE, 2006, p. 6) distingue três tipos de paradiplomacia adotadas nas Relações Internacionais Contemporâneas. Os nomes são os mesmos dados por Soldatos (1990) e Duchacek (1984, 1990): paradiplomacia regional transfronteiriça, paradiplomacia transregional e paradiplomacia global. A diferença, mormente para os dois primeiros tipos, é que Kaiser as sustenta como exemplos de cooperação entre regiões ou até mesmo entre contatos de regiões adjacentes permeando as fronteiras nacionais.

Outrossim, José Magone (2006) argumenta que o próprio Kaiser esqueceu de mencionar uma outra tipologia importante da paradiplomacia: a transnacional, a qual é muito comum em blocos regionais, a exemplo da União Europeia (UE). Seu estudo em si é sobre a cooperação realizada dentro e entre governos subnacionais europeus que se tornaram exemplos em razão do constante diálogo entre diversos níveis governamentais.

Grande parte dos estudos mencionados anteriormente foi compilada em recente artigo de Peter Bursens e Jana Deforche (2010), os quais entendem a paradiplomacia como um esforço para entender e explicar as competências regionais em termos de política externa. Os

autores possuem uma visão mais cética desse fenômeno dizendo que ainda faltam hipóteses e explicações para comprovar a eficácia da inserção internacional dos atores internacionais.

A priori, tal texto parece negatar a paradiplomacia. Contudo, o mesmo sintetiza diversos sinônimos e significados trabalhados pela literatura para esse termo: ação direta internacional por parte dos atores subnacionais que complementam e desafiam as políticas centrais do Estado; inserção internacional das regiões por razões econômicas, culturais ou políticas; atividade internacional de governos não centrais que relacionam forças domésticas e internacionais; e o envolvimento externo de regiões nos âmbitos das organizações internacionais e blocos econômicos, nomeado de diplomacia plurinacional (BURSENS; DEFORCHE, 2010). Vale destacar, por fim, o conceito de diplomacia de múltiplas camadas – do original *multilayered diplomacy* – proposto por Brian Hocking (2006), pressupondo a interação entre os níveis nacionais e subnacionais de governo na consecução da política externa.

Notadamente, a paradiplomacia foi ganhando novos sinônimos e, mais importante ainda, novas tipologias e áreas de abrangência. Nessas abordagens modernas o enfoque na nova dimensão política do Estado foi mantido juntamente com seu aparato de caráter regional. A paradiplomacia regional, para Iñaki Aguirre (1999), apresenta uma importante dimensão da atividade internacional realizada por atores subnacionais, referindo-se às suas atividades transfronteiriças que levam à criação de “regimes cooperativos” regionais.

2.1.3) *A literatura contemporânea da paradiplomacia: um breve mapa mundial*

Em contrapartida à controvérsia advinda do prefixo “para”, a paradiplomacia ainda é utilizada na maior parte da literatura que se debruça ao tema. Na África, Ásia e Oceania prevalece essa visão. Na Europa e América do Norte em partes, até porque o que fora relatado anteriormente representa a literatura dessas regiões. Elas mantêm a expressão tradicional, mas outras abordagens ganham destaque, a exemplo da diplomacia constituinte, diplomacia plurinacional, paradiplomacia transnacional, etc. E, na América do Sul, também em partes, porque países como Brasil e Argentina têm dedicado forte atenção aos debates terminológicos.

Conforme afirmado por Noé Cornago Prieto (2000, p. 17) a inserção internacional dos atores subnacionais africanos ainda carece de aprofundamento. Congo, Uganda, Zimbábue e Sudão são países que promovem o diálogo de viés internacional com suas partes constituinte, mas ainda de maneira incipiente. É na África do Sul, por meio de suas províncias e

municipalidades, que a maioria das publicações acadêmicas sobre paradiplomacia se desenvolve no continente.

Estudos como os de Christina Murray e Salim Nakhjavani (2009), Jo-Ansie Van Wyk (1997), Siphamandla Zondi (2012), Deon Geldenhuys (1998) e Noé Cornago Prieto (2000) sobre as atividades internacionais protagonizadas por províncias e municípios sul-africanos bebem da fonte clássica da terminologia e utilizam o termo paradiplomacia. A reforma constitucional democrática no país é recente e data de 1994, por isso o Estado ainda tem grande centralização de poder em suas mãos, o que acaba dificultando a inserção internacional de seus governos subnacionais.

No caso da Ásia, os exemplos da Rússia e China elucidam essa evidência. Em outro texto de Prieto (2010, p. 12), o autor ilustra que os russos desenvolvem uma espécie de “cooperação bilateral-federal”, que pode ser tratada como parte constituinte de sua paradiplomacia. Outras publicações como a de Alexander Kuznetsov (2009 apud BUENO, 2010) e Tatjana Kiilo (2006) também se remetem à paradiplomacia realizada pelos *oblasts*, os governos subnacionais russos. Uma grande novidade terminológica aparece na China, a qual desenvolve a diplomacia *zhoubian* para evitar seu isolamento internacional (PRIETO, 2004). Com seu atual crescimento econômico, a descentralização e internacionalização chinesas agora fazem parte da sua agenda de política externa.

A literatura australiana também não foge à regra, pois, embora esteja na Oceania, seus estados foram pioneiros a fomentarem a paradiplomacia econômica. O país foi incluído no rol inicial de pesquisas paradiplomáticas, merecendo um capítulo de análise na clássica obra de Hans Michelmann e Panayotis Soldatos (1990). Alguns microestados do Pacífico – Cingapura, Tailândia, Malásia e Filipinas – também desenvolvem sua inserção internacional tendo como pilar o desenvolvimento econômico e aparecem na bibliografia moderna da paradiplomacia (PRIETO, 2004).

Os casos da América do Norte e da Europa (anglo-saxões) já foram pontuados anteriormente. Como a nomenclatura clássica teve seu nascedouro nessas regiões, basta cumprir que a terminologia seja amplamente utilizada em seus países, destacando-se Estados Unidos da América (EUA), Canadá, Espanha, Suíça, Bélgica, Áustria e Alemanha, os quais possuem, na prática, forte ativismo subnacional que contribui para o desenvolvimento de estudos acadêmicos. São nesses casos que a protodiplomacia é mais visível também, a qual é designada de paradiplomacia identitária por Stéphane Paquin (2002) em sua análise sobre a Catalunha e outras regiões espanholas.

Do mesmo modo, assume importância o caso do México, uma federação com intensa atividade paradiplomática por parte de seus estados e municípios. Jorge Schiavon (2004), embora não pontue o termo paradiplomacia em seu texto, utiliza como base as abordagens de Ivo Duchacek. Por seu turno, Leobardo Ruiz Alanís (2009) já utiliza a concepção em questão e, mais além, denomina de cooperação oficial descentralizada às atividades e irmanamento realizados pelas cidades mexicanas.

Em definitivo, na América do Sul sobressaem os estudos desenvolvidos na ótica argentino-brasileira. A exemplo da recente tese desenvolvida por Damián Paikin (2010), o autor utiliza o termo para falar tanto das atividades de atores subnacionais no Mercosul quanto especificamente das ações empreendidas pelas províncias argentinas no bloco. Caso similar encontra-se no artigo de María del Huerto Romero (2004), a qual utiliza como bibliografia básica o texto “*Paradiplomacy*” de Francisco Aldecoa e Michael Keating, duas referências na área.

No Brasil é cada vez mais extenso o número de publicações que versam sobre paradiplomacia. Oficialmente, o discurso governamental optou pela alcunha diplomacia federativa para se referir às ações externas empreendidas pelos entes federativos brasileiros (estados federados e municípios). Isso é encontrado em teses desenvolvidas pelo próprio Ministério das Relações Exteriores (MRE) no âmbito do Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Na tese de Antenor Bogéa Filho (2001 apud BUENO, 2010, p. 345) o conceito de diplomacia federativa compreende uma vertente da diplomacia presidencial, ou seja, “Ações, atividades, programas e políticas externas dos governos nacionais que levam em conta o sistema federalista e a participação e influência dos entes federados e outras partes constituintes dos estados nacionais federalistas”.

Por sua vez, na tese de José Vicente Lessa (2002) diz-se que ela passou a ser um instrumento eficaz de coordenação e de cooperação entre a “tríade federativa”. Mesmo tratando-se de uma produção acadêmica oficial, o próprio Lessa (2002, p. 15) utiliza o termo paradiplomacia para o cenário nacional dizendo que ele é central para sua pesquisa.

No Brasil, em consonância com essa prática, observa-se, desde as últimas duas décadas do século XX, crescente participação de governos estaduais e de alguns grandes municípios em iniciativas paradiplomáticas, seja de forma acessória às ações do Governo federal, seja em iniciativas próprias e isoladas. A atuação das unidades federadas no campo internacional é, no Brasil, [...] constante, diversificada e crescente.

Uma releitura dessa nomenclatura foi proposta por Gilberto Marcos Antonio Rodrigues (2004, 2009). O autor cunhou o termo Política Externa Federativa, qual seja “[...] a

estratégia própria de um estado ou município desenvolvida no âmbito de sua autonomia, visando à sua inserção internacional de forma individual ou coletiva” (RODRIGUES, 2009, p. 36). Ela é a política externa própria dos entes federais que têm seu interesse local como foco e que pode ser convergente com os interesses da União.

Grande parte dos estudos envolvendo paradiplomacia aqui no Brasil, mas que envolveu a colaboração de pesquisadores de outras nacionalidades, foram compilados e deram origem a um livro referencial chamado “A dimensão subnacional e as relações internacionais”, organizado por Tullo Vigevani et al (2004). Outros estudos de Tullo Vigevani et al (2002, 2006) produziram uma extensa rede de pesquisas versando sobre o caso da paradiplomacia brasileira, mormente sobre o seu aparato perante a integração regional no Mercosul.

Ainda assim, destacam-se três teses de doutorado produzidas e defendidas recentemente na Universidade de Brasília. Ironildes Bueno (2010), Francisco Gomes Filho (2011) e José Nelson Bessa Maia (2012) sintetizam a importância do tema para a academia brasileira. Bueno (2010, p. 45) diferencia diversos tipos do conceito e destaca a existência da chamada paradiplomacia contemporânea, referindo-se ao engajamento internacional dos governos subnacionais na atualidade, percebido como consequência das forças da Globalização.

O autor ainda define a paradiplomacia de forma breve, como a relação externa de governos subnacionais. De maneira mais ampla, toma por base a definição de Noé Cornago Prieto (2004) já citada anteriormente na dissertação que se apresenta. Gomes Filho (2011) caracteriza a paradiplomacia como ações realizadas por atores não estatais no campo das relações internacionais, sejam eles governos não centrais ou outros agentes de natureza não governamental. Bessa Maia (2012) aponta que a paradiplomacia é um neologismo com duas possíveis interpretações, um aditivo à diplomacia interestatal clássica ou uma forma desviante ou paralela de diplomacia (anormal ou oposta).

Cada qual tem suas similaridades e divergências, sendo que a paradiplomacia contemporânea desenvolvida por Ironildes Bueno (2010, p. 47) é a mais indicada para a presente pesquisa, que trata das Relações Internacionais Contemporâneas anteriormente analisadas.

Além de mais extensas, as relações paradiplomáticas contemporâneas ficaram mais intensas ou mais — espessas (KEOHANE; NYE, 2003, p. 77) particularmente no domínio econômico, ambiental e cultural. A maior porosidade das fronteiras (entre e dentro dos estados nacionais) fez com que os novos atores transnacionais, fisicamente situados no interior dos territórios subnacionais, aumentassem suas demandas junto aos seus governos em relação a temas de dimensão internacional, forçando-os a se engajarem com uma pluralidade de tópicos da agenda internacional anteriormente tidos como competência e responsabilidade exclusiva dos governos

centrais. O processo de regionalização [...] também gerou novas oportunidades e novos desafios para os quais se fez necessária a ocorrência de interações externas mais regulares e mais permanentes.

Podem ainda ser mencionados inúmeros outros estudos, principalmente dissertações de mestrado que se dedicam ao tema, enfatizando-se as de Débora Prado (2009), Ana Carolina Mauad (2011), Carlos Eduardo Matsumoto (2011), Felipe Cordeiro de Almeida (2012), Henrique Sartori de Almeida Prado (2010), Déborah Barros Leal Farias (2000), Gustavo de Lima Cezário (2011), dentre outras. Todas, de uma maneira ou de outra, se debruçam à literatura da paradiplomacia de forma semelhante a aqui retratada.

Ao longo dessa última parte da seção sobre paradiplomacia deu-se enfoque aos trabalhos desenvolvidos no Brasil porque as fontes são abundantes e foram consultadas com maior rigor. Mesmo assim, viu-se que em outros países e continentes a paradiplomacia ainda é a terminologia predominante quando se quer falar da inserção internacional de atores subnacionais. Destaca-se, ainda, o fato da dimensão regional estar presente no cerne do debate, tendo sido levantado ainda nos trabalhos pioneiros de Soldatos (1990) e Duchacek (1984, 1990). A seguir realizar-se-á uma breve explanação sobre a integração regional, a qual será necessária para fazer as considerações finais do capítulo e sugerir/propor novos sinônimos aos conceitos.

2.2) Blocos Regionais – Um processo em transformação: conceitualizações, fenômenos e Teorias da Integração Regional

2.2.1) Integração Regional: definições e fenômenos no pós-Guerra Fria

Do mesmo modo que a Paradiplomacia, a Integração Regional tornou-se uma das subáreas mais importantes e estudadas das Relações Internacionais. É um tema amplo e envolve outras disciplinas como a Sociologia, o Direito, a Ciência Política e a Economia. Cada qual a aborda de maneira distinta, sendo que na Política Internacional a integração regional é vista como um fenômeno que também ganhou novos contornos no mundo pós-Guerra Fria. Inicialmente, a noção mais básica que se tem sobre a integração regional reside em seus desdobramentos e consequências, sejam eles a formação de blocos regionais.

Uma noção do que é integração por si só é apresentada na obra de Walter Mattli (1999), sendo definida como a ligação voluntária, no campo econômico, entre dois ou mais Estados independentes, com o objetivo de estender as áreas de regulamentação política doméstica para o nível supranacional. Desde já é visível que, voluntariamente, os governos

centrais devem convergir seus interesses em prol de um bem comum maior, pois a pré-criação de um bloco regional possui essa característica em caráter obrigatório.

A integração, nos dizeres de Oswaldo Reis (2008), diz respeito à dimensão política de um fenômeno que ocorre na economia. Se a ligação entre dois ou mais Estados tem um *start*, o mesmo normalmente é de caráter econômico. Na medida em que um determinado bloco vai se desenvolvendo, ocorre o *spill-over*²⁶ – derrame ou efeito cascata de uma área para outra. O que começa com um núcleo econômico progride para uma interação política, social, cultural e assim por diante.

Outra definição é proposta pelo africano Joram Biswaro (2011, p. 17). Segundo o autor, a integração é “[...] a process and an end state whereby an intergovernmental organization (IGO), representing three or more countries, pools their resources together with a view to creating a larger and a more open economy expected to benefit member countries”²⁷. Além do caráter voluntário apontado por Mattli (1999) e do transbordamento subentendido da concepção de Reis (2008), Biswaro (2011) afirma que os Estados esperam colher frutos positivos com a integração, por isso deve haver comunhão de recursos e vontade política para tanto.

A partir da breve explanação sobre integração, passa-se à definição de integração regional. Novamente, Walter Mattli (1999, p. 44) a caracteriza como sendo “[...] the process of providing common rules, regulations and policies for a region”²⁸. A integração regional presume uma relação custo *versus* benefício para os países. Se determinado Estado vê que terá ganhos a longo prazo – prosperidade, influência sobre outros Estados e co-decisão –, se abrirá para a formação de blocos regionais. É assim que toma forma o que o autor denomina de *sovereignty bargain*, a qual reconfigura a soberania estatal e denota a aceitação de algumas limitações desse ator em troca de certos benefícios (MATTLI, 2000, p. 150).

Para Paulo Roberto de Almeida (2013), a integração regional econômica compreende o processo de construção de instituições, as quais, em sua maioria, derrogam a soberania dos Estados na determinação de importantes políticas públicas. Similarmente, Andrés Malamud (2013) a distingue também como um processo segundo o qual os Estados se mesclam e se

²⁶ O termo *spill-over* pertence à teoria Neofuncionalista da Integração Regional e foi proposto inicialmente por Ernst Haas (1964 apud MARIANO; MARIANO, 2002). Tal autor ainda afirma que a integração significa o processo de transferências de expectativas excludentes de benefícios do Estado para alguma entidade maior.

²⁷ Tradução livre do autor: “[...] um processo e um estado final pelo qual uma organização intergovernamental [OI], representando três ou mais países, reúne seus recursos conjuntos com o objetivo de criar uma economia maior e mais aberta que beneficie os países membros” (BISWARO, 2011, p. 17).

²⁸ Tradução livre do autor: “[...] o processo de estabelecimento de regras comuns, regulamentos e políticas para determinada região” (MATTLI, 1999, p. 44).

confundem com seus vizinhos, perdendo soberania e adquirindo novas técnicas para resolver conjuntamente seus conflitos.

Ainda assim, nos dizeres de Janne Matlary (1994 apud MARIANO; MARIANO, 2002), a integração regional representa um processo e uma tipologia mais complexa de cooperação internacional, porque pressupõe a criação de novas instituições e alteração na política dos Estados participantes. Citando Almeida (2013, p. 25): “[...] todo e qualquer processo de integração, mesmo os mais modestos esquemas de desgravação, limitados apenas a poucas barreiras comerciais, envolvem uma perda, pelo menos parcial, da soberania estatal”.

As demarcações de integração regional mencionadas acima têm um ponto em comum: atestam que ela representa um processo, algo não acabado e em constante desenvolvimento. O nível mais baixo de integração é a Área de Preferência Tarifária, seguida pela Zona de Livre-Comércio, União Aduaneira, Mercado Comum e União Econômica e Monetária. O Mercosul, na prática, é uma união aduaneira e a União Europeia (UE) uma união econômica e monetária imperfeita. Seus desenvolvimentos são constantes e de longo prazo e é impossível saber até qual patamar de coesão eles chegarão.

Em meio às dúvidas, há uma certeza que também é apontada pelos autores citados: a integração regional necessita, em maior ou menor grau, da permeabilidade estatal. Seja pela relativização do conceito de soberania, característica ímpar do novo Estado, ou pela tentativa de se juntar interesses e *inputs*, a formação de novas instituições de cunho regional se sustenta no paradigma pluricêntrico em que novos focos de poder agem em comum nas Relações Internacionais.

Como asseguram Louise Fawcett e Andrew Hurrell (1995), cinco fenômenos principais contribuíram para o aumento do número e o desenvolvimento dos blocos regionais nos últimos anos:

- 1) Final da Guerra Fria: marcou o retorno do regionalismo, pois novas atitudes para a busca de cooperação foram criadas (exemplo da Organização das Nações Unidas – ONU) que se fortaleceu com o início da era multipolar, marcada pela forte influência do eixo EUA-Europa-Japão nas relações internacionais);
- 2) Descentralização do Sistema Internacional: proveu aos ambientes locais e regionais maiores oportunidades para colocarem em prática suas políticas exteriores;
- 3) Mudanças econômicas: o fortalecimento do Ato Único Europeu (1986) influenciou o surgimento de outras organizações internacionais, dentre elas o Mercosul e a Comunidade Andina (CAN);

- 4) Fim do “terceiro mundismo”: a emergência de novos países no cenário internacional – Brasil, China, Índia e África do Sul – abriu grande espaço para a promoção de novas cooperações nos níveis regionais e sub-regionais;
- 5) Democratização: o sistema de liberalização da política mundial ajudou a produzir um ambiente mais propício à interdependência nos níveis regional e global.

São cinco peças importantes das Relações Internacionais Contemporâneas e foram mencionadas e/ou analisadas durante o primeiro capítulo da presente dissertação. Todavia, é salutar abrir espaço para se discutir o que os autores chamam de regionalismo. Para Brian Hocking (2004), ele representa um novo padrão da política mundial caracterizada por ligações dentro e através das fronteiras nacionais ou o aumento dos processos de cooperação regional em virtude do fim da Guerra Fria. E, para Alcides Costa Vaz (2002, p. 23),

[...] o regionalismo não é fenômeno estritamente econômico. Em suas diferentes expressões, acarreta mudanças de ordem política e nutre-se delas, uma vez que envolve formas de coordenação de políticas, modificando, por consequência, imagens, expectativas, objetivos e comportamentos de uma variada gama de atores nos planos doméstico e internacional.

De forma mais complexa, para Daniel Bach (2003) o regionalismo é uma ideia, ideologia ou política que busca transformar uma área geográfica em espaço social. Mesmo tratados com relativa similaridade, a integração regional enfoca o lado estratégico dos Estados e o regionalismo abre um leque de possibilidades de engajamento de outros atores, dentre os quais as próprias regiões (blocos regionais ou territórios de um mesmo país).

O regionalismo não deve ser confundido com outro fenômeno ainda mais novo, a regionalização. Minimamente, ela é definida como o grau mais baixo de interação econômica para Fawcett e Hurrell (1995, p. 40), mas indica a criação de alianças entre Estados e a participação de novos atores.

Regionalization is therefore commonly conceptualized in terms of ‘complexes’, ‘flows’, ‘networks’ or ‘mosaics’. It is seen as undermining the monolithic character of the state, leading to the creation of cross-governmental alliances, multi-level and multi-player games and to the emergence of new forms of identity both above and below existing territorially defined states.²⁹

Segundo Bach (2003), a regionalização é uma noção mais abrangente do que regionalismo porque leva em consideração processos nos quais os Estados não são os atores centrais. Se o regionalismo é formalizado pelo Estado, a regionalização consiste no aumento

²⁹ Tradução livre do autor: “A Regionalização é comumente conceitualizada em termos de ‘complexos’, ‘fluxos’, ‘redes’ ou ‘mosaicos’. É vista como algo que atenua a característica monolítica do Estado, levando à criação de alianças transgovernamentais, multi-níveis e jogos múltiplos e à emergência de novas formas de identidade tanto acima quanto abaixo das definições territoriais estatais” (FAWCETT; HURRELL, 1995, p. 40).

da interdependência intra-regional e é mais pluralística (MALAMUD, 2013). Diga-se de passagem, ela é reflexo direto da Globalização, haja vista que engloba novos atores internacionais no processo de fortalecimento do peso político e econômico das regiões.

Além de representar um processo de intensificação dos acordos de cooperação regionais entre Estados de determinada região com o intuito de manter suas governabilidades, a regionalização reconfigura a política desses atores através da criação de instituições supranacionais (DESSOTTI, 2011, p. 42). Segundo Karina Mariano (2007), uma nova onda de regionalização começou a surgir na década de 1980 e trouxe consigo a proliferação dos arranjos regionais. Com o fim da bipolaridade, os processos de integração regional se ligaram diretamente ao movimento de redefinição do papel do Estado. Por conseguinte, a UE e o Mercosul, por exemplo, adquiriram um caráter multidimensional nos anos seguintes dotados de abertura comercial e estratégia política, a qual deu um novo impulso para a inclusão de outros atores, dentre eles os subnacionais, na integração.

A regionalização constitui-se em exemplo claro de como as forças globalizantes tendem a transformar o *locus* do poder. Aqui vale a máxima de que “o global se materializa no local” gerando a glocalização (BENKO, 2001; MAGONE, 2006; MAIA, 2012). Os fluxos agem a nível internacional, mas sua pragmatização envolve esferas de poder de menor escala, dentre elas a subnacional. E é esse um dos motivos pelos quais os atores subnacionais encontraram nos processos de integração regional um *modus operandi* positivo.

Em definitivo, o exposto acima procurou clarificar algumas conceitualizações que envolvem a formação de blocos regionais. Integração, integração regional, regionalismo e regionalização ganharam um novo rumo a partir da década de 1990 e foram progressivamente denotando mudanças na ótica centralizadora dos Estados, bem como na inclusão de outros atores presentes e atuantes nas relações internacionais graças à Globalização.

Os pontos em comum entre a paradiplomacia e a integração regional são tamanhos que hoje já se pontua a existência da integração subnacional. Para Andrés Malamud (2013), ela condiz com a cooperação transnacional desenvolvida por entidades subestatais, como províncias e comunidades autônomas. Tal abordagem será retomada ao final do capítulo quando do debate sobre a diplomacia subnacional multi-nível e a diplomacia subnacional regional.

2.2.2) As Teorias de Integração Regional

Realizar um breve apanhado e uma síntese sobre os estudos das Teorias de Integração Regional são benéficos ao debate por três motivos principais: ajudam a compreender o

andamento dos processos de integração regional, bem como os fenômenos advindos das forças globalizantes e regionalizantes; foram e ainda são diretamente influenciadas pelas Teorias de Relações Internacionais; e, com o passar do tempo, admitiram que os novos atores da integração, incluindo os domésticos e subnacionais, impulsionam o desenvolvimento dos blocos regionais.

A literatura teórica da integração regional é, sobretudo, europeia. Tem como enfoque a União Europeia (UE) por si só, até porque é o processo de integração que mais se desenvolveu ao longo de décadas. Todavia, nada compromete o exercício intelectual de levar essas abordagens para outras esferas e blocos regionais com um grau institucional mais precoce. Em estudos de Marcelo de Almeida Medeiros (2008) e Sergio Caballero (2011) aparecem releituras das Teorias de Integração Regional aplicados à realidade do Mercosul, mostrando que é possível transportá-las para distintas realidades.

Philippe Schmitter (2010) é uma das referências principais que aplica perspectivas teóricas à Europa. Para o autor, a UE é, de longe, a tentativa mais significativa e de maior alcance em direção ao regionalismo, principal motivador dos seus estudos. Todavia, o que torna o debate ainda mais frutífero é sua afirmação sobre a impossibilidade de se existir teoria integracionista dominante sobre o porquê e como funciona a integração regional europeia.

Em suas palavras, as Teorias de Integração Regional (Europeias) são compostas por uma propriedade bidimensional (SCHMITTER, 2010, p. 15):

- 1) Ontológica: se a teoria presume um processo que reproduz as características dos Estados membros participantes e dos sistemas que fazem parte ou prevê um processo que transforma a natureza desses atores soberanos e de suas relações entre si;
- 2) Epistemológica: se a evidência coletada para monitorar esses processos foca principalmente os eventos políticos ou as prosaicas relações socioeconômicas e culturais.

Ver-se-á que a natureza ontológica transformadora dos Estados, bem como a conjugação dos eventos epistemológicos, transpassam o desenvolvimento das teorias e são amplamente utilizadas no debate para se destacar a inclusão de outros focos de poder no seio integracionista.

Durante a Segunda Guerra Mundial, o teórico David Mitrany publicou o livro *A Working Peace System* (1943) e inaugurou o Funcionalismo, a primeira grande abordagem teórica da integração regional que retomou ideais do tradicionalismo liberal presente nas obras de Immanuel Kant e Woodrow Wilson. Nesse período, Mitrany (1966 apud MALAMUD, 2013, p. 12) pretendia criar um marco teórico que permitiria ao espaço europeu

ser mais cooperativo e livre de conflitos. Por si só a integração deveria ser funcional para “[...] recubrir las divisiones políticas con amplia gama de actividades y agencias internacionales, en las que, y por las que, la vida e intereses de las naciones serían integrados gradualmente”³⁰.

Denomina-se teoria funcionalista porque ela atesta que a integração deve ser funcional, setorial e técnica. Ou seja, a forma do bloco deve seguir sua função e não o contrário. Foi amplamente carregada por um teor normativo, cujo bojo centrava-se na ideia de acabar com os conflitos e construir uma Europa pacífica e longe dos tremores da segunda grande guerra. Aceitava que a construção da confiança mútua na região se daria pela influência das *low* nas *high politics* (CABALLERO, 2011).

Mitrany duvidada da centralização do poder e acreditava que a descentralização das funções traria mais benefícios para a integração, algo que é relativamente atestado no Federalismo. Enquanto teoria de integração regional, este último não possui um nome de referência, até porque surgiu como tradição decorrente de um projeto político baseado no federalismo, propriamente dito, seja ele um arranjo constitucional em que a autoridade é dispersa em dois ou mais níveis de governo: o federal, que representa unidade e centralidade, e o estadual, que caracteriza diversidade e autonomia (REIS, 2008).

Essa corrente considera o bloco regional como um sistema político, porque cada nível apontado anteriormente toma determinadas decisões em áreas de suas competências. Defende que a integração deve avançar através de negociações constitucionais intergovernamentais, culminando na formação de um Estado Federal (MALAMUD, 2013). Segundo essa ótica, o enfoque na centralização do Estado é necessário e gera um modo irrevogável de governança. Especificamente sobre a UE, seu desenvolvimento caminhará inevitavelmente para a formação de uma Federação Geral sem competição entre os governos centrais (ROSAMOND, 2000).

Retomando os pressupostos funcionalistas, nas décadas de 1950 e 1960, Ernst Haas publicou a obra *The Uniting of Europe* (1958) e deu origem ao Neofuncionalismo. Nele apareceu pela primeira vez a questão do caráter regional contínuo como sendo um fator base para a integração regional. De maneira similar à teoria precedente, o Neofuncionalismo atesta que os processos integracionistas seriam impulsionados por um núcleo central e funcional, formado por governos capazes de assumir compromissos e respeitar as sociedades. A partir

³⁰ Tradução livre do autor: “[...] cobrir as divisões políticas com ampla gama de atividades e agências internacionais, nas quais, e pelas quais, a vida e interesse das nações seriam integrados gradualmente” (MITRANY, 1966 apud MALAMUD, 2013, p. 12).

disso, tal processo iria se esparramando para outros níveis, mobilizando interesses e caracterizando o *spill-over* (derrama ou efeito cascata de uma área para outra).

É a transposição da integração comercial para a integração política. Como resultado desse transbordamento, movimentos sociais, grupos de interesse domésticos, elites e outros atores ganhariam maior peso estratégico no seio da integração, a qual significa a transferência de expectativas excludentes dos Estados para benefício de uma entidade maior (HAAS, 1964 apud MARIANO; MARIANO, 2002, p. 55).

E qual seria o resultado do *spill-over*? A criação de uma burocracia regional voltada para administrar a integração com caráter supranacional que representa o momento em que as sociedades adquirem espaço suficiente e efetivo de intervenção na integração. Para Haas a integração deve ter três condições para seu sucesso: estruturas sociais plurais, desenvolvimento econômico e industrial e base ideológica única às unidades participantes (ROSAMOND, 2000, p. 69). Seu último ponto de destaque é levar ao debate atores não-estatais também presentes na integração regional (SCHMITTER, 2010, p. 12). Somente com a relativização da centralização estatal aliada ao apoio de atores infra-nacionais seria possível sustentar uma organização supranacional, ou seja, com um poder de mando superior a esses mesmos Estados.

Igualmente nos anos cinquenta, outro teórico chamado Karl Deutsch (1974 apud CABALLERO, 2011) adicionou ao pensamento neofuncionalista a ênfase nas questões de ordem e segurança, inaugurando o Transnacionalismo. Ao mesmo tempo, essa abordagem supôs a superação da perspectiva estatocêntrica e afirmou que atores não-estatais (indivíduos, municípios, regiões ou países) podem impulsionar processos de integração regional. Foi nesse enfoque que apareceu o conceito de “comunidade de segurança”, dando a ideia da integração entre pessoas e senso de comunidade ao aparato regional (ROSAMOND, 2000, p. 43).

Foi também do enfoque Neofuncionalista que surgiu outra teoria de integração regional, o Supranacionalismo. Baseado majoritariamente em estudos da UE, defende que instituições supranacionais têm grande influência no bloco regional e tal movimento se “auto reforça” com o passar dos anos. O Supranacionalismo compreende, segundo Daniel Bach (2003), a transferência de soberania para uma instituição comum ou um *core country* [país central]. O resultado seria uma acentuada queda na capacidade dos Estados em controlarem seus resultados (TSEBELIS; GARRETT, 2007): instituições regionais teriam mais peso político do que os governos centrais em si.

Com o avanço dos anos foram surgindo outras inúmeras teorias como o Neo-estruturalismo e o Construtivismo, caracterizados, respectivamente, por opiniões mais

economicistas/marxistas e credos metateóricos ou socialmente construídos. Todavia, com maior importância, novas abordagens teórico-conceituais também ganharam corpo na tentativa de se explicar os processos de integração regional.

Dentre elas, podem-se citar o Novo Regionalismo e a *Governance Approach* [Governança]. O primeiro, nascido na década de 1980, relaciona a Globalização com o regionalismo em si como elementos que se retroalimentam (CABALLERO, 2011). Sua abordagem é essencialmente política e não econômica, porque somente com a ambição política seria possível gerar identidade territorial e coerência regional. E o segundo representa uma abordagem multifacetada, resultando-se em um “mix teórico” (POLLACK, 2010).

Dois merecem destaque: a Governança Pluricêntrica e a Governança Sem Governo. A primeira é definida por Philippe Schmitter (2010) como sendo um arranjo para tomar decisões permanentes entre vários Estados membros que delegam tarefas a um conjunto de agências relativamente autônomas e que não são controladas (*de jure*) por uma única instituição regional coletiva. Já a segunda tem como referência James Rosenau (2000) atestando que a Governança tem um sentido mais amplo do que Governo, sendo aquela caracterizada por atividades apoiadas em objetivos comuns que não dependem, necessariamente, do poder de polícia dos Estados para serem aceitas.

Notadamente, concordamos que num mundo onde a autoridade sofre deslocamento contínuo, tanto exteriormente, no sentido das entidades supranacionais, como internamente, no sentido dos grupos subnacionais, é cada vez mais necessário verificar como pode existir a governança na ausência de um governo (ROSENAU, 2000, p. 13).

Todavia, a noção de Governança para Rosenau (2000) tem um caráter mais abrangente, de Relações Internacionais, e não minimamente para a ótica da integração regional. Sobre a abordagem de Governança para esse tema, Mark Pollack (2010, p. 35) diz:

[Governance Approach] draws on both IR [International Relations] and comparative politics and considers the EU [European Union] as neither a traditional international organization nor a domestic ‘political system’, but rather as a new and emerging system of ‘governance without government’.³¹

A ótica da integração regional estaria, assim, não focalizada no campo regional ou no campo doméstico *stricto sensu*. A Governança Sem Governo em um bloco regional presume a ausência de uma ordem hierárquica, na qual todos os atores envolvidos no mesmo agem com certa horizontalidade de ações e interesses. A expressão “sem governo” não incita uma ordem

³¹ Tradução livre do autor: “[O enfoque da Governança] baseia-se tanto nas RI [Relações Internacionais] quanto na Política Comparada e não considera a UE [União Europeia] como uma organização internacional tradicional ou um ‘sistema político’ doméstico, mas, ao contrário, como um novo e emergente sistema de ‘governança sem governo’” (POLLACK, 2010, p. 35).

anárquica, muito pelo contrário. A própria Governança imprime um sentido de ordenação que necessita do consenso da maioria, podendo ser relacionado com o que Fernando Abrucio e Cláudio Couto (1996) denominam de “reinvenção do Governo”, ou seja, o estabelecimento de novos padrões de relacionamento entre o Estado e a sociedade, superando as formas de representação política.

Mesmo não implicando necessariamente na transposição de poder para os níveis supra e subnacionais, a abordagem de Governança ratifica a relativização do estatocentrismo. Seja através de agências institucionais da tipologia Pluricêntrica ou mesmo por meio da horizontalização entre diversos atores, tal perspectiva incita o envolvimento de novos níveis de análise para se compreender os processos de integração regional.

O rol de Teorias de Integração Regional é extenso e não se resume somente ao que fora exposto acima. Conforme afirma Schmitter (2010, p. 14): “Raramente se passa um ano sem que alguém não apareça com uma nova teoria [...]”. Claro que há certo exagero nessa afirmação, mas não se pode refutar a ideia afirmada pelo autor de que nenhuma teoria por si só é capaz de explicar as dinâmicas da integração regional e muito menos prever suas consequências (CABALLERO, 2011, p. 22).

Fez-se um breve resumo histórico das teorias integracionistas com o intuito de verificar o emaranhado conceitual que as mesmas foram carregando em seu curto histórico. O que começou com Funcionalismo e Federalismo, foi obtendo novos contornos com o Neofuncionalismo, Transnacionalismo, Supranacionalismo, Novo Regionalismo e *Governance Approach*. Dentre os novos rumos adquiridos, destacam-se os seguintes desdobramentos: a quebra da centralidade estatal e a cooperação são necessárias para a integração; as *low politics* ocupam lugares importantes na pauta integracionista; progressivamente novas agendas temáticas se inserem nos blocos regionais; outros atores e níveis de poder (supra e subnacionais) devem ser observados para se compreender quaisquer graus institucionais da integração regional.

Não obstante, existem outros três paradigmas teórico-conceituais sobre integração regional que não foram assinalados nesta seção: Institucionalismo, Intergovernamentalismo e Governança Multi-Nível (GMN). O motivo para essa não inclusão é bastante simples, além de serem Teorias de Integração Regional, circunscrevem arcabouços teóricos-conceituais de Relações Internacionais. A primeira possui influência direta no desenvolvimento das outras duas, enquadrando-as na ótica neoliberal.³² Desta maneira, a partir de uma breve exposição

³² A Governança Multi-Nível (GMN), bem como quaisquer abordagens que envolvam a Governança de maneira geral, enquadra-se na ótica liberal porque faz jus à descentralização e à reestruturação do Estado-nação e

institucionalista, a análise será apreciada a seguir tendo em vista abordar o Intergovernamentalismo e a GMN de maneira mais ampla possível e compreender ainda mais o fenômeno da paradiplomacia no interior dos blocos regionais à luz do campo das Relações Internacionais.

2.3) O Neoliberalismo nas Relações Internacionais – Uma possível perspectiva teórico-conceitual de observação da paradiplomacia

É mister salientar que existem teorias internacionalistas de cunho realista para explicar os processos de integração regional. Como haveria de ser, seus enfoques permanecem nas figuras dos Estados, os quais acabam por deter toda forma de pressuposto político no interior dos blocos regionais. Antes mesmo do fim da Guerra Fria, esse enfoque se enfraqueceu e abriu espaço para a emergência do viés liberal. Nasceu, conseqüentemente, o Neoliberalismo fruto da assimilação de pressupostos de ambas as vertentes (MARIANO, 1995).³³

Originado nas teorias do neofuncionalismo e da Interdependência, o Neoliberalismo nas Relações Internacionais manteve, em comum com suas precursoras, a argumentação de que as Instituições Internacionais podem ajudar na cooperação entre diferentes Estados. Dentro desse universo, uma série de estudos foi apresentada, a exemplo do Neofuncionalismo de Ernst Hass (1964), o Intergovernamentalismo neoliberal de Andrew Moravcsik (1995; 2009) e o Institucionalismo Neoliberal de Robert Keohane (1984; 1986; 1989) e Joseph Nye (1989; 2005) [...] Todas essas abordagens objetivaram dar uma resposta aos modelos realistas de se pensar as Relações Internacionais e, assim, a fizeram, mantendo o caráter de proeminência do Estado, mas fomentando novos meios de colaboração e integração (CAMARGO; JUNQUEIRA, 2013, p. 21).

O Neoliberalismo adquiriu inúmeros expoentes, conforme exposto acima, mas foi o Institucionalismo Neoliberal de Robert Keohane e Joseph Nye (1989, 2005) que carregou o bônus de ser amplamente estudado na academia. Sinteticamente, esses autores mantiveram duas premissas realistas: a proeminência dos Estados para as relações internacionais e a ordem internacional anárquica. Todavia, foram além e desenvolveram três conceitos capitais para dar sustentação ao Institucionalismo: Interdependência Complexa, Instituições e Regimes Internacionais.

também contempla o estudo de outros atores internacionais que vão ao encontro da reformulação da ordem internacional no Pós-Guerra Fria.

³³ É importante considerar que há uma vasta gama teórica das Relações Internacionais. Autores como Stephen Walt (1998) identificam três principais paradigmas ou escolas que o compõem: realismo, liberalismo e radicalismo. O primeiro atém-se às questões de poder no Sistema Internacional, mormente nos seus aspectos de alianças militares e equilíbrio entre os Estados. Já o segundo preocupa-se com os outros atores e suas novas maneiras de se adequarem ao ambiente internacional, utilizando-se, para tanto, de mecanismos cooperativos e institucionalizantes. Por fim, o último modelo se opõe às outras teorias e cria suas próprias metodologias e epistemologias para se explicar as desconstruções do mundo.

A Interdependência Complexa correspondente a “[...] situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países” (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). Sumariamente, detém três principais características (KEOHANE; NYE, 1989):

- 1) Existência de múltiplos canais de comunicação e negociação que conectam as sociedades;
- 2) Ausência de hierarquia entre diferentes *issues* ou temas e surgimento de uma agenda múltipla entre os Estados;
- 3) Perda da relevância do uso da força em determinadas circunstâncias, principalmente no que tange às questões econômicas entre governos de uma mesma região.

O primeiro ponto atesta que vários atores podem participar da política dos Estados, desmistificando a velha máxima realista de que há uma separação entre os ambientes externo e doméstico. Pelo segundo subentende-se a complementariedade entre diversos temas das já mencionadas “baixa e alta políticas”. Por fim, o último aspecto denota predileção pela cooperação, enquanto a ótica do conflito permanece ofuscada.

O segundo conceito de destaque do Institucionalismo Neoliberal reside na Teoria Funcional de Keohane posta em sua obra *After Hegemony* (2005), na qual as instituições são definidas como “[...] not simply as formal organizations with head-quarter buildings and specialized staffs, but more broadly as recognized patterns of practice around which expectations converge” (KEOHANE, 2005, p. 08)³⁴. Estas, por sua vez, facilitam acordos, exercem influência nos Estados, constroem suas barganhas, difundem informação e preveem políticas futuras. Mesmo mantendo as preferências estatais, são as instituições que moldam os processos de integração regional, por exemplo.

Ademais, para Robert Keohane, o terceiro conceito institucionalista, os Regimes Internacionais, são uma tipologia das instituições internacionais. A definição mais usual encontra-se na obra de Stephen Krasner (1982, p. 185), para o qual os regimes são “[...] defined as principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actor expectations converge in a given issue-area”³⁵. Ainda segundo Donald Puchala e Raymond Hopkins (1983, p. 63), os regimes existem por si e não dependem totalmente de outros atores, tem seus normas e princípios próprios, existem em todo padrão de comportamento nas

³⁴ Tradução livre do autor: “[...] não simplesmente como organizações formais com sedes construídas e equipe especializada, mas mais amplamente como padrões práticos reconhecidos em torno dos quais convergem expectativas” (KEOHANE, 2005, p. 08).

³⁵ Tradução livre do autor: “[...] definidos como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em determinada questão/área” (KRASNER, 1982, p. 185).

relações internacionais e, com destaque, tem uma série de atores internos participantes de sua política, dentre eles as organizações subnacionais. “Governments of nation-states are the prime official members of most international regimes, although international, transnational, and sometimes subnational organizations may practically and legitimately participate”.³⁶

Desta última constatação presume-se que os fenômenos integracionistas inseridos na ótica institucionalista neoliberal das Relações Internacionais estariam, nas palavras de Karina Mariano e Marcelo Mariano (2005), estimulando uma maior participação dos governos subnacionais à medida que impulsionariam um aumento nas interações transnacionais entre os países envolvidos.

Em contrapartida, o enfoque teórico de Robert Keohane e Joseph Nye (1998, 2005) subestimou os estudos envolvendo os *substates* (atores subnacionais) no Sistema Internacional. Para Hugo Genest (2008), o Institucionalismo Neoliberal é relativamente estatocêntrico e isso dificultou a inserção de outros atores em suas análises. O autor complementa sua apreciação dizendo que seria frutífero à abordagem teórica inserir as subnacionalidades ao debate.³⁷

Mesmo possuindo suas limitações no que tange à questão supramencionada, não há dúvidas de que o Institucionalismo Neoliberal constituiu-se em grande arcabouço teórico tanto para os estudos das Relações Internacionais quanto para os da Integração Regional. Nesse aspecto, observa-se que a Interdependência Complexa, as Instituições e os Regimes Internacionais detêm características ímpares para se observar os processos integracionistas.

Não por menos que os blocos regionais podem ser enquadrados como exemplos de instituições e regimes internacionais sob a ótica neoliberal. E, como fora visto no capítulo anterior, a Interdependência é um fenômeno que transpassa a Política Internacional Contemporânea e suas novas configurações. Como é uma teoria mais clássica e a inserção internacional dos atores subnacionais remete-se à ordem atual, é perceptível que faltou um olhar aprofundado sobre eles.

Puchala e Hopkins (1983) já atestaram para a importância desse fato e Genest (2008) o criticou veementemente. Keohane admitiu que sua teoria não incluía a política doméstica de modo abrangente, mas confirmou sua validade como variável explanatória. Mesmo sendo uma teoria sistêmica, apresentou grande avanço por se constituir em um *middle-course* que

³⁶ Tradução livre do autor: “Governos dos Estados-nação são os principais membros oficiais da maioria dos regimes internacionais, apesar das organizações internacionais, transnacionais e, às vezes, subnacionais poderem participar dos mesmos na prática e com legitimidade” (PUCHALA; HOPKINS, 1983, p. 63).

³⁷ Nas palavras de Hugo Genest (2008, p. 08), outra grande limitação explanatória do Institucionalismo Neoliberal, além do seu estatocentrismo, é destacada pela carência na abordagem do papel desenvolvido pelos atores subnacionais no Sistema Internacional.

manteve o olhar sobre a política do Estado sem, no entanto, abstrair o papel desenvolvido por outros atores.

Como a própria nomenclatura da teoria revela, seu aspecto central reside nas instituições moldadoras das preferências estatais, só que os preceitos da interdependência e as diretrizes propostas pelos regimes propõem uma mudança de ordem plural e que, posteriormente, abriram espaço para abordagens de inclusão de atores domésticos e subnacionais nesses processos. A releitura do Intergovernamentalismo Neoliberal procurou responder mais amiúde a essa problematização.

2.3.1) *O Intergovernamentalismo Neoliberal: atores domésticos e o Estado*

A proposta intergovernamental de Andrew Moravcsik é um modelo teórico de Relações Internacionais também aplicado em análises de integração regional e caracteriza-se como “seguidora” do Institucionalismo Neoliberal.

LI [Liberal Intergovernmentalism] follows ‘neoliberal institutionalism’ (Keohane and Nye 1977) in stipulating that international institutions are often necessary conditions for durable international cooperation. (...) Above all, however, institutions help states reach a collectively superior outcome by reducing the transaction cost of further international negotiations on specific issues and by providing the necessary information to reduce the states uncertainty about each other’s preferences and behavior (MORAVCSIK; SCHIMMELFENNIG, 2009, p. 72).³⁸

Além de ser considerado um dos discípulos de Robert Keohane, Moravcsik sempre procurou juntar pontos e bases de outras teorias para formular suas próprias epistemologias. Foi assim que seu pensamento ganhou proeminência através do aqui designado tripé “preferência-barganha-instituição” (MORAVCSIK; SCHIMMELFENNIG, 2009), no qual conceitos distintos deram forma ao seu núcleo teórico. Mesmo mantendo seu foco nos Estados, o autor salientou a importância que os atores domésticos desenvolvem progressivamente nas políticas mundiais.

Moravcsik supõe que o Estado continua agindo racionalmente, cujo comportamento reflete as pressões sofridas internamente através das elites, sociedade e organizações civis e externamente por meio do ambiente internacional, propriamente dito (MARIANO; MARIANO, 2002). Mesmo atuando de maneira egoísta, o poder central não impede que o

³⁸ Tradução livre do autor: “O Intergovernamentalismo Neoliberal segue o Institucionalismo Neoliberal (Keohane e Nye 1977) na estipulação de que as instituições internacionais são, muitas vezes, condições necessárias para a durabilidade da cooperação internacional. Acima de tudo, no entanto, instituições ajudam os Estados a alcançarem um resultado superior através da redução dos custos das transações em questões específicas das negociações internacionais e fornecem as informações necessárias para reduzir a incerteza dos Estados sobre as preferências e os comportamentos de seus semelhantes” (MORAVCSIK; SCHIMMELFENNIG, 2009, p. 72).

Estado seja inserido na ótica da interdependência econômica e dos sistemas de cooperação. Neste patamar, entra em cena o papel crucial dos grupos de interesse: a repetição do jogo doméstico influi diretamente nos desejos estatais, diminui as incertezas da cooperação e promove a criação de instituições decorrentes de processos integracionistas.

Os custos e benefícios provenientes da interdependência são os primeiros aspectos determinantes para a preferência nacional. Posteriormente, na etapa de barganha, as consequências das negociações internacionais dependem do poder de permuta ou troca dos atores. Embora os interesses sejam formulados pelos Estados, as associações domésticas influenciam, diretamente, na consecução dos objetivos centrais e promovem a criação de instituições, as quais elaboram acordos e geram estabilidade para o futuro dos governos que abrangem (MORAVCSIK, 1995).

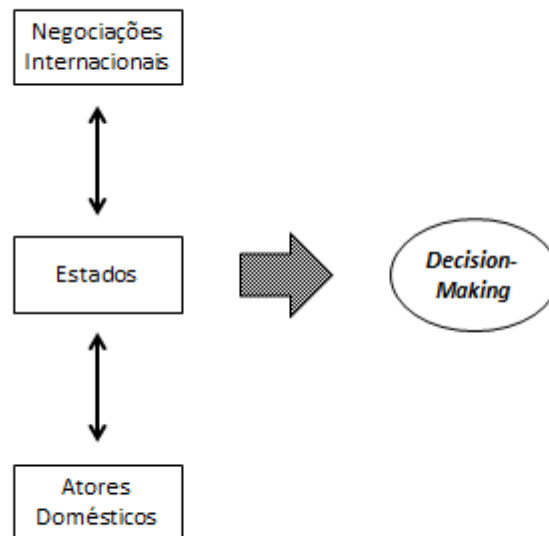
[...] a concepção neoliberal institucionalista acredita que o fenômeno da integração regional pode ser analisado como um regime intergovernamental criado para administrar a interdependência econômica, utilizando como forma de controle a coordenação política negociada entre seus participantes (MORAVCSIK, 1994 apud MARIANO, 1995, p. 25).

O Intergovernamentalismo Neoliberal tem melhor função analítica quando o processo de *decision-making* é tomado em uma área política descentralizada (MORAVCSIK; SCHIMMELFENNIG, 2009) e é neste ponto que a paradiplomacia pode ser considerada como um fenômeno que vai ao encontro do exposto acima. Embora o Estado continue sendo a melhor organização política existente, a sua permeabilização e reformulação argumentadas na perspectiva intergovernamental são vitais para que a inserção internacional das subnacionalidades ganhe peso paradigmático nas relações internacionais.

Na medida em que vai acontecendo esta complementação entre diferentes atores, Moravcsik (1993) emprega em sua teoria o “jogo de dois níveis” – do original *two-level games* de Robert Putnam (1988) – no qual os Estados atuam simultaneamente nas arenas doméstica e internacional. Essa perspectiva supõe que todo compromisso assumido por um Estado no ambiente externo depende do apoio das instâncias internas. Assim, as negociações envolvem dois campos de atuação, um para os atores exteriores e outro para os domésticos, com destaque para as já citadas elites nacionais. “The two-level games approach recognizes that domestic policies can be used to affect the outcomes of international bargaining, and that international moves may be solely aimed at achieving domestic goals” (MORAVCSIK, 1993, p. 17).³⁹

³⁹ Tradução livre do autor: “O enfoque do ‘jogo de dois níveis’ reconhece que as políticas domésticas podem ser usadas para afetar os resultados da barganha internacional e os movimentos internacionais podem unicamente visar o alcance de objetivos domésticos” (MORAVCSIK, 1993, p. 17).

Figura 3 – O *two-level games* e a ótica intergovernamental



De tal sorte, o “homem de Estado” responsável por tomar as decisões políticas obrigatoriamente deve agir com base em um padrão *double-edge*, no qual ele faz cálculos no âmbito internacional e, do mesmo modo, no doméstico. Moravcsik (1993, 1995) relativiza o aspecto central dos Estados. Os mantém como atores fundamentais das relações internacionais, mas advoga que suas ações racionais refletem as pressões vindas dos atores domésticos. No caso da integração regional, o autor acredita que ela não provoca alterações nas políticas centrais dos Estados, mas a compreende como um regime que reduz significativamente os custos de transação entre seus integrantes.

Uma das possíveis análises que maximizam a importância dos aspectos teóricos intergovernamentais liberais encontra-se na obra de Helen Milner (1998), autora que procura estimular a relação do aspecto doméstico na academia das Relações Internacionais. Diferentemente de Moravcsik, Milner considera os poderes executivo e legislativo, as burocracias, os partidos políticos e os grupos de interesse como atores domésticos. Todavia, tal constatação não retira o mérito do número de similaridades conceituais apontadas pelos dois autores.

Para a professora, o principal problema dos realistas e das teorias sistêmicas não está no nível de análise, mas sim na designação dos Estados enquanto unidades. Retomando James Rosenau, Milner diz: “One ‘knows’ that subnational actors exert influence on foreign policy, but it is an influence that is difficult to trace empirically, and few case studies that do so are

available” (ROSENAU, 1977, p. 319 apud MILNER, 1998, p. 765)⁴⁰. Quando pontua a respeito das instituições, defende que as mesmas são vitais para o entendimento do jogo político, sendo mais respeitável ainda observar a política dentro de cada Estado para verdadeiramente entender as relações internacionais.

Sucintamente, Milner (1998) pontua três caminhos que essa área acadêmica deveria tomar para compreender melhor a política no futuro:

- 1) Trazer as políticas domésticas para a análise teórica;
- 2) Entender a importância das instituições e das preferências na formulação do interesse nacional; e
- 3) Utilizar mais a análise comparativa nos níveis doméstico e internacional.

Todas as três características não seguiriam um suposto sistema hierárquico ou anárquico, mas sim uma verdadeira Poliarquia, na qual existe um processo de divisão política entre os atores e onde os ambientes domésticos e internacionais se coadunam. Tal visão sistematiza similarmente o pensamento proposto pelo *two-level games* de Robert Putnam (1988). Para haver relativa divisão de tarefas entre os níveis de análise, é necessária a constante troca de *know-how* entre Estados e, mormente, atores subestatais. De maneira correlata, à paradiplomacia é vital a figura do Estado, o qual deve agir de maneira a dialogar com outras instâncias e, de modo pragmático, maximizar seus benefícios.

Portanto, o Intergovernamentalismo Neoliberal é um “mix” entre perspectivas neorealistas, liberais e de integração regional. No que tange aos processos integracionistas, Moravcsik propõe suas bases de sustentação: os Estados atuam racionalmente; a política doméstica influencia as preferências estatais; e os governos têm capacidade de assentar seus alicerces em relação aos próprios países (CABALLERO, 2011). Nessa teoria a integração regional é essencialmente intergovernamental e não supranacional, ou seja, é capitaneada por chefes de Estado.

Mantém a racionalidade do Estado, por isso o viés realista. Mas atesta a importância das instituições para manter os laços de cooperação entre os atores, por isso liberal. E, por fim, percebe o ambiente de integração regional como um modelo de barganha que necessariamente sustenta-se no diálogo entre os níveis domésticos e nacionais (POLLACK, 2010). É aqui que o pensamento de Moravcsik vai além do Institucionalismo Neoliberal:

⁴⁰ Tradução livre do autor: “Sabe-se que os atores subnacionais exercem influência na política externa, mas é uma influência difícil de ser traçada empiricamente e poucos casos que o fazem estão disponíveis” (ROSENAU, 1977, p. 319 apud MILNER, 1998, p. 765).

inclui o impulso proporcionado por atores infra-estatais na integração regional e na Política Internacional de modo abrangente.

Cumprе enfatizar que os atores domésticos não são idênticos aos atores subnacionais. Todavia, isso não retira o mérito de se sustentar uma possível visão intergovernamental para se analisar o caso da paradiplomacia regional. Exercício intelectual desse porte foi realizado em estudos prévios de Karina Mariano e Marcelo Mariano (2002, p. 67), no qual apontam a existência dos chamados “Estados subnacionais”⁴¹ enquanto objetos de estudo das relações internacionais analisados sob a ótica neoliberal.

As teorias intergovernamentalistas também são importantes para a compreensão da construção de instrumentos negociadores, mesmo que não institucionalizados, entre os Estados subnacionais e o fenômeno da integração regional. A repetição das negociações – visto que, a todo momento, os governos são pressionados a solucionar problemas advindos da integração – permite que os interesses subnacionais sejam incorporados gradativamente na agenda regional, permitindo o aumento da previsibilidade e um possível surgimento de instâncias específicas para o tema.

Em comparação com o Institucionalismo Neoliberal, as ideias de Moravcsik são mais suscetíveis ao debate subnacional, porque há bastante similaridade entre alguns conceitos usados por ambas as partes. Seria de grande valia às Relações Internacionais Contemporâneas uma nova análise do autor que levasse em consideração os atores subnacionais em si até como meio de desenvolver algo que Robert Keohane e Joseph Nye (1989, 2005) não ressaltaram. Nesse sentido, avanço considerável vem sendo realizado pelos arcabouços conceituais da Governança, mais precisamente da Governança Multi-Nível (GMN).

2.3.2) *A Governança Multi-Nível (GMN): os atores supra e subnacionais*

Diferentemente do Institucionalismo e Intergovernamentalismo neoliberais, talvez seja mais plausível afirmar que as perspectivas de Governança, em especial a Governança Multi-Nível (GMN), são temáticas ou conceitos de Relações Internacionais e não teorias, propriamente ditas. Primeiro porque seus estudos são extremamente recentes e ainda estão sendo desenvolvidos e, segundo, por não existir uma gama limitada de autores que trabalham com as mesmas.

⁴¹ O Estado subnacional é uma organização formal com população, limites territoriais e funções definidas e pode ser visto como um conjunto de elementos interdependentes que integram e fazem a alocação de valores em dada sociedade. Se o Estado-nação é o sistema, o Estado subnacional é o subsistema, haja vista que “[...] a esfera subnacional é um meio para que o sistema como um todo alcance suas finalidades e as defina” (MARIANO; MARIANO, 2002, p. 49).

Novamente de maneira divergente do Intergovernamentalismo Neoliberal, o qual é teoria de Relações Internacionais aplicada à integração regional, a GMN originou-se de maneira inversa, dentro do debate integracionista, e progressivamente foi adentrando o campo das Relações Internacionais. O conceito foi criado e delimitado por Gary Marks (1993) em artigo que trata especificamente sobre a política de Fundos Estruturais da União Europeia (UE). Segundo o autor, a *multilevel governance*⁴² é:

[...] a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers – supranational, national, regional, and local – as the result of a broad process of institutional creation and decisional reallocation that has pulled some previously functions of the state up to the supranational level and some down to the local-regional level (MARKS, 1993, p. 392).⁴³

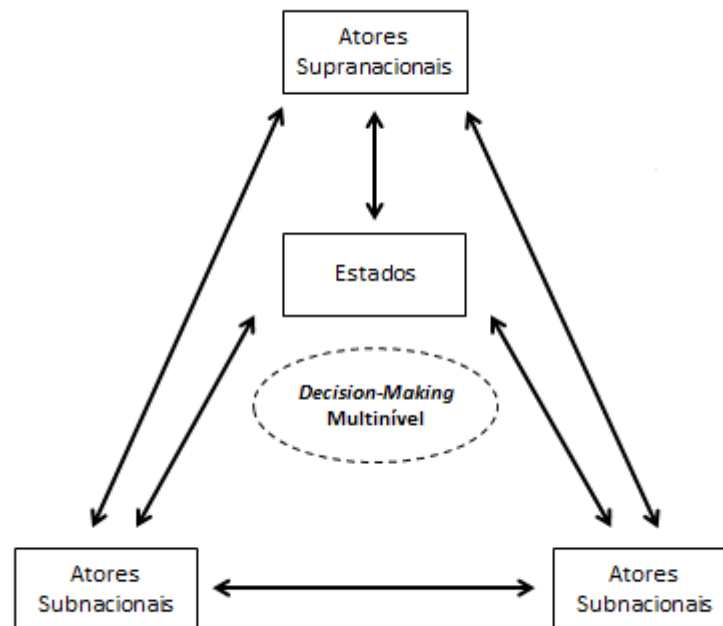
O intuito de Marks foi gerar um novo arcabouço conceitual para retratar o atual desenvolvimento das instituições europeias. Citando os estudos neofuncionalistas que afirmam como os órgãos supranacionais comprometem a autonomia dos Estados e, do mesmo modo, os intergovernamentalistas com sua visão de que esses mesmos Estados continuam a dominar as decisões políticas, o autor criou essa abordagem para destacar o papel desempenhado por uma nova gama de atores: os supra e subnacionais.

Aludindo a UE, Marks (1993) sustenta que a participação das subnacionalidades no diálogo com os poderes centrais e com a Comissão Europeia é vital para a consecução de políticas em comum e a nível supranacional. O ponto central da GMN consiste na seguinte constatação: o *decision-making* de determinada instituição, órgão ou bloco regional perpassa diferentes esferas de influência, sendo que ele não mais se condiciona ao poderio dos Estados e se dissipa para cima, no nível supranacional, e para baixo, no subnacional.

⁴² Há, ainda, outros sinônimos para o referido termo, dentre os quais se mencionam a Governança Policêntrica e a Governança de Múltiplas Perspectivas (MARKS, HOOGHE, 2005, p. 16).

⁴³ Tradução livre do autor: “[...] um sistema de negociação contínua entre governos aninhados em vários níveis territoriais – supranacionais, nacionais, regionais e locais – como resultado de um amplo processo de criação institucional e realocação de decisão que retirou algumas funções prévias do Estado em direção aos níveis supranacional e local-regional” (MARKS, 1993, p. 392).

Figura 4 – A Decision-Making Multi-Nível



Fonte: Elaboração do próprio autor baseada em Gary Marks (1993)

Na análise de Diego Santos Vieira de Jesus (2009), na qual emprega a relativização das soberanias estatais como princípio do desenvolvimento de blocos regionais, o autor diz que o conceito de GMN remete à ideia de que a integração europeia é um processo de criação política, no qual a autoridade e a influência da decisão são partilhadas entre os múltiplos níveis de governo. Neste sentido, a descentralização territorial dos Estados é condição *sine qua non* para o desenvolvimento dos processos integracionistas na região.

Com a descentralização, transferem-se recursos e competências para os âmbitos regionais e locais, satisfazendo o íterim da GMN.

Through decentralization, a fundamental change in the institutional framework occurred in relation to the elaboration and adoption of political, economic and social decisions. Decentralization was the principal means by which the regional and local authorities overcame the inconveniences of control exercised by a central authority (IVAN; CUGLESAN, 2009, p. 49).⁴⁴

Para os analistas dessa abordagem, os atores subnacionais são tão importantes quanto os atores nacionais, pois estes últimos não detêm o monopólio sobre todos os assuntos tratados nos fóruns internacionais. Nos dizeres de Philippe Schmitter (2010), os múltiplos

⁴⁴ Tradução livre do autor: “Através da descentralização, uma mudança fundamental na estrutura institucional ocorreu em relação à elaboração e adoção de decisões políticas, econômicas e sociais. A descentralização era o principal meio segundo o qual as autoridades regionais e locais superaram os inconvenientes do controle exercido somente por uma autoridade central” (IVAN; CUGLESAN, 2009, p. 49).

níveis da GMN satisfazem uma política em que inexistente hierarquia entre diferentes territórios, fator propulsor na criação de arranjos decisórios duradouros, caracterizando uma estrutura mais complexa do que sua terminologia de Governança Policêntrica.

Mais importante do que a própria reestruturação da política central dos Estados, a GMN atesta que o grande destaque da Política Internacional Contemporânea é o “empoderamento” de outras estruturas de governo (regionais e subnacionais) capazes de satisfazerem por si só as demandas domésticas (MAGONE, 2006, p. 28). Nitidamente, o diálogo entre esferas locais aglutinadoras dos representantes políticos e dos cidadãos, os representados, contribui de maneira significativa para realocar tais relações para níveis internos de poder.

A GMN não rejeita o papel desempenhado pelos Estados, mas admite que tais atores não mais monopolizam e não mais detêm todas as competências para as tomadas de decisão (GALLASTEGUI, s/d). Como os atores supra e subnacionais acabam por participar destas últimas, progressivamente ganham reconhecimento similar ao adquirido pelos próprios governos centrais. Quando há governança, existe divisão de autoridade entre os atores.

Retomando a análise dos Fundos Estruturais Europeus de Gary Marks (1993), Mark Pollack (2010) e David Allen (2010) também analisam o caso da GMN na União Europeia (UE). Para o primeiro autor, a governança de múltiplos níveis representa a interdependência dos governos territoriais nacionais e subnacionais de determinada região. Já para o segundo, a atuação subnacional no bloco regional ainda é extremamente limitada e, por isso, ao invés de usar o termo GMN, denomina de Participação Multi-Nível à atividade desempenhada pelos atores supra e subnacionais na integração sem, no entanto, possuírem influência nas tomadas de decisão.

No caso específico da UE há um constante debate sobre esta questão, indagando-se até que ponto existe uma verdadeira relação horizontal entre Estados, atores subnacionais e o bloco supranacional. Visões otimistas e mais globalistas preferem a nomenclatura de governança, enquanto outros mais céticos utilizam a referida participação. De uma maneira ou de outra, nenhuma retira o mérito da crescente preponderância adquirida pelos atores subnacionais no interior dos processos integracionistas.

A relação primordial entre paradiplomacia e GMN reside no fato desta ser caracterizada por decisões políticas realizadas entre distintos níveis de governo, envolvendo obrigatoriamente o subnacional. Ela abrange, também, múltiplas modalidades de autoridade, nas quais a arena estatal é contestada por novos interesses, agendas e ideias (ROSAMOND, 2000). Como essa perspectiva também aponta para o nível supranacional, sua principal área

de abordagem é a integração regional, mas tem sido utilizada nas relações internacionais de modo amplo.

A GMN existe em blocos regionais, no interior dos Estados-nação e na Política Global. Novas análises já a utilizam fora do âmbito europeu, conforme pode ser visto nas explanações de Marcelo de Almeida Medeiros (2008) e de Deisy Ventura e Marcela Fonseca (2012). O autor vê a UE como uma política fora do molde estatal em virtude da GMN e destaca que essa abordagem pode ser utilizada em outras realidades, a exemplo do Mercosul. E é isso que as autoras fazem em sua apreciação: uma análise comparada sobre a integração regional em ambos os blocos regionais.

No interior dos Estados a GMN assume um caráter de governabilidade, ou seja, de maiores vínculos entre governantes e governados. Por fim, na Política Global, esse conceito aparece para ratificar relações existentes nas Relações Internacionais Contemporâneas cada vez mais pragmatizadas pela multiplicidade de atores. Segundo James Rosenau (2000), a Governança é um sistema de ordenação. Considerando-se a atual ordem global como um conjunto único de arranjos e entendimentos, ela torna-se indivisível e totalmente influenciada pelas instituições internacionais. Sendo essas afetadas por atividades supra e subnacionais, de acordo com a GMN, é plausível dizer que a paradiplomacia pode agir como um fenômeno propulsor da GMN a nível global.

Para seus articulistas, as decisões políticas são partilhadas por diferentes níveis múltiplos de governo (supranacional, nacional e subnacional). Se Andrew Moravcsik (1993, 1995), através do Intergovernamentalismo, realizou uma nova leitura do Institucionalismo Neoliberal, pode-se afirmar que as perspectivas de Governança vêm desenvolvendo uma releitura dessas teorias de modo a aproximá-las ainda mais da realidade.

Na medida em que as Relações Internacionais vão se modificando, são necessárias novas abordagens teórico-conceituais para problematizá-las e é isso que a GMN sistematiza. Aqui sim são os atores subnacionais que adquirem novos papéis no jogo político e são neles que algumas tomadas de decisão se realizam. A relativização do poder do Estado em comunhão com os desdobramentos da Globalização contribuem para essa constatação. Ademais, os estudos da GMN são recentes e demandam novos parâmetros para observá-la além dos blocos regionais. Apesar de tudo, é por meio desses incipientes enfoques que se pode afirmar o quão intrínsecas são as relações existentes entre a inserção internacional dos atores subnacionais e a integração regional.

2.4) Considerações finais do capítulo

Objetivou-se no decorrer do segundo capítulo desenvolver teórica e conceitualmente o principal tema da presente dissertação: a inserção internacional dos atores subnacionais. Ainda assim, procurou-se observar como os processos de integração regional também representam um fenômeno de pujança nas Relações Internacionais Contemporâneas. Deu-se maior destaque à paradiplomacia em sua tipologia regional, já que os casos de subnacionalidades que serão tratados nos próximos dois capítulos versam sobre as realidades da União Europeia (UE) e do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Como existe um elevado número de atores subnacionais das mais diversas esferas políticas e administrativas atuando internacionalmente, desde cidades até estados federados, províncias até departamentos e municípios até governos regionais, não se pode esquecer que os mesmos possuem diferentes áreas e abrangências de atuação. Seus traços são mais locais, regionais ou globais, dependendo de como se dá as relações com seus semelhantes.

No caso específico da paradiplomacia regional, viu-se que ela está presente nas abordagens clássicas, modernas e nas releituras contemporâneas do conceito. A integração regional constitui-se em uma proeminente via de acesso à atuação externa dos atores subnacionais.

No atual contexto de globalização e interdependência, os governos subnacionais veem-se impelidos não só a assumir novos papéis e funções [...], mas também a ampliar seu campo de atuação em muitos setores críticos. Suas estratégias de inserção internacional têm-se evidenciado de muitas formas, envolvendo a participação em redes e organizações [blocos] regionais e mundiais de cidades e de autoridades locais [...] (VIGEVANI et al, 2006, p. 08).

Foi a UE que deu início à ideia de maior participação de atores subnacionais nas políticas intra-bloco. Atualmente, existe certo consenso de que, para aprofundar e aprimorar a integração na região, é necessário contar com o apoio das subnacionalidades, bem como de seus constantes diálogos com os Estados e as instituições intergovernamentais e supranacionais. A dimensão regional deu maior margem de manobra para os atores subnacionais, os quais passaram a atuar de maneira mais independente dos governos centrais.

No Mercosul vem ocorrendo o mesmo, mas em nível mais inicial. Também no bloco a relação entre ambiente regional e atores subnacionais está acontecendo de forma densa em comparação com outros vieses de atuação desses atores. Isto posto, cumpre enfatizar o surgimento recente na academia de uma terminologia para fazer jus à paradiplomacia em blocos regionais: a integração subnacional, a qual representa processos protagonizados internacionalmente pelas subnacionalidades de países com vínculos geográficos, culturais,

históricos e/ou econômicos que estão, na maioria das vezes, circunscritos a um aparato regional integracionista.⁴⁵

De maneira a complementar o debate sobre integração regional e antecipar a discussão acerca das Teorias de Relações Internacionais, foram pontuadas brevemente algumas das principais Teorias de Integração Regional. Viu-se, com o passar dos anos, como as correntes tenderam a dar maior suporte ao papel de outros atores, além dos Estados, como agentes propulsores do desenvolvimento regional. Neofuncionalismo e Supranacionalismo, por exemplo, comandam o debate a respeito da integração supranacional, que prevê poderes de mando superiores aos Estados. Do outro lado, a exemplo da *Governance Approach*, atores infra-estatais adquirem peso no desenrolar dos processos integracionistas.

Outras teorias e abordagens conceituais, as quais são aplicadas à integração regional, mereceram destaque e foram amparadas no presente capítulo como marcos teóricos e possíveis alicerces de observação da paradiplomacia como um novo fenômeno de proporções globais. Como frutos do Institucionalismo Neoliberal, o Intergovernamentalismo, com seu foco nos Estados influenciados pelos interesses domésticos, e a Governança Multi-Nível (GMN), com sua *decision-making* descentralizada em direção aos atores supra e subnacionais, são duas vertentes que dialogam com a atual conjuntura de existência de múltiplos atores internacionais.

Não por menos, o Intergovernamentalismo e a GMN podem ser utilizados como abordagens explanatórias do Mercosul e da UE, respectivamente. O primeiro é essencialmente intergovernamental, porque possui instituições comandadas e chefiadas por chefes de Estado. Já a segunda é iminentemente supranacional, pois sustenta instituições comunitárias com poderes de mando superiores aos governos centrais. Mais sobre essa questão será evidenciado nos capítulos seguintes.

Justapondo-se as conceitualizações do termo “paradiplomacia” com as abordagens empíricas e teóricas de integração regional e, mais ainda, os enfoques teórico-conceituais das Relações Internacionais, propõe-se a utilização de três nomenclaturas para se referir à inserção internacional dos atores subnacionais, conforme ilustrado no quadro abaixo:

⁴⁵ O referido termo, integração subnacional, aparece com bastante apreciação na Revista *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia* (TIP, 2012), a qual dedica um número em sua integridade sobre as relações existentes entre paradiplomacia e integração regional.

Quadro 2 – Proposições terminológicas da paradiplomacia em suas vertentes global e regional

Metadiplomacia	Conceitos correlatos: paradiplomacia global, micro-diplomacia e paradiplomacia contemporânea. Definição: compreende a inserção internacional dos atores subnacionais em decorrência da reestruturação e descentralização do Estado-nação em comunhão com a intensificação da Globalização.
Diplomacia Subnacional Regional	Conceitos correlatos: paradiplomacia regional, paradiplomacia transregional fronteiriça e integração subnacional. Definição: compreende a inserção internacional dos atores subnacionais tendo como aporte administrativo e jurídico diretrizes propostas por um bloco regional intergovernamental. Exemplo: Mercado Comum do Sul (Mercosul)
Diplomacia Subnacional Multi-Nível	Conceitos correlatos: diplomacia de múltiplas camadas, paradiplomacia transnacional e integração subnacional. Definição: compreende a inserção internacional dos atores subnacionais tendo como aporte administrativo e jurídico diretrizes propostas por um bloco regional com características supranacionais. Exemplo: União Europeia (UE)

Quanto à metadiplomacia, não há nenhuma diferença com o que se entende sobre a paradiplomacia em sua conceitualização mais simples. “Meta” é um prefixo grego e refere-se à mudança de lugar ou de posição, de acordo com o dicionário *Houaiss*. Em razão da inserção internacional dos atores subnacionais incitarem a ideia de que haveria um novo modo de operação da própria diplomacia, tem-se como resultado o incentivo de relativa alteração, câmbio ou sucessão dos atores influentes na política externa central.

Especificamente sobre a paradiplomacia praticada em blocos regionais, os termos “diplomacia subnacional regional” e “diplomacia subnacional multi-nível” são apropriados para utilização. Há uma acentuada diferença entre ambos: o primeiro se aplica a blocos intergovernamentais e o segundo a blocos com características supranacionais. Subentende-se que a última é mais complexa se comparado com a anterior, até porque é sabido que o grau institucional da UE é mais avançado que o do Mercosul. Mesmo com suas divergências, são termos análogos à integração subnacional e a “diplomacia subnacional” é defendida como mais adequada e plausível para se referir à inserção internacional das subnacionalidades no interior dos blocos.

Em suma, realizou-se a revisão da literatura do tema central da dissertação que ora se apresenta sem deixar em segundo plano possíveis inovações nesse campo de estudos. Paradiplomacia e Integração Regional são fenômenos que se complementam e vem adquirindo proeminência nas Relações Internacionais. Com o panorama geral das Relações

Internacionais Contemporâneas e o arcabouço teórico-conceitual tratado, torna-se possível passar para a segunda parte do estudo, seja ele a análise da atuação externa dos atores subnacionais na UE e no Mercosul.

**PARTE II – A INSERÇÃO INTERNACIONAL DOS ATORES
SUBNACIONAIS NOS BLOCOS REGIONAIS: OS CASOS DA UNIÃO
EUROPEIA E DO MERCOSUL**

CAPÍTULO 3 – A DIMENSÃO SUBNACIONAL NA UNIÃO EUROPEIA: UMA ANÁLISE DO COMITÊ DAS REGIÕES

Em inúmeros estudos sobre integração regional, a União Europeia (UE) é referenciada como o grande exemplo de sucesso no que tange ao desenvolvimento de laços cooperativos entre países membros de uma mesma região geográfica. De fato, o bloco é o único processo integracionista que conseguiu alcançar o patamar de união econômica e monetária imperfeita, pois o Euro, o qual entrou em circulação em 2002, não conseguiu permear todos os sistemas financeiros dos Estados europeus, conforme pode ser observado no empreendimento britânico de manter a utilização da Libra Esterlina.

Existem, ainda, análises comparativas entre blocos regionais que pontuam a UE como modelo a ser acompanhado por outros processos integracionistas. Diretamente sustentada nos estudos de Andrés Malamud e Philippe Schmitter (2006), a chamada “integração nos moldes europeus” pode, e em certa medida deve com ressalvas, ser levada em consideração para aplicação em lugares alhures. É evidente que a UE é um fenômeno único que não pode ser transplantado ou replicado em sua totalidade. Todavia, é ponto de referência e inspiração para outras atividades integracionistas. E é esse o caso do próprio Mercado Comum do Sul (Mercosul), o qual possui um aparato institucional que se espelha em ações passadas da União.⁴⁶

Em contrapartida, principalmente com as crises financeiras dos últimos anos que acabaram causando falência e necessidade de países como Grécia, Chipre, Irlanda, Portugal e Espanha resgatarem consideráveis quantias de dinheiro dos fundos europeus, a suposta excelência integracionista da região foi posta à prova. Mesmo assim, saindo da seara econômica e caminhando para outras áreas, a UE ainda deve ser enquadrada como a mais perfeita ou menos imperfeita iniciativa de formação integracionista entre diversos e divergentes Estados. Ela conseguiu seu objetivo inicial de evitar um possível conflito de proporções observadas na Segunda Guerra Mundial e ao longo dos anos tornou-se um dos principais atores do ordenamento internacional e das Relações Internacionais Contemporâneas.

Agindo como bloco unificado e pessoa do Direito Internacional Público, a UE demonstrou que a integração é um processo e não um produto; é dirigida por convergência de interesses e não por formação de identidades; pode ser pacífica e voluntária, mas não é isenta de conflitos; deve ser aberta a adesões futuras de outros países; envolve Estados de tamanho e

⁴⁶ “A atração do modelo europeu ocidental que conforma a União Europeia se exprime na inspiração do Mercosul na história institucional europeia” (MARTINS, 2004, p. 07).

recursos de poder muito diferentes; e requer liderança (SCHMITTER, 2010). E, mais importante ainda, provou que é necessária a adesão de diversos níveis e atores políticos para que a integração se desenvolva. Politicamente falando, a UE possui caracteres intergovernamental e supranacional. Ou seja, tem instituições lideradas e capitaneadas por chefes de Estado, a exemplo do Conselho de Ministros, mas agrega instituições comunitárias que agem como pilares acima dos Estados membros, conforme evidenciado na Comissão Europeia⁴⁷ e no Parlamento Europeu.

Retomando a questão dos atores políticos presentes na integração regional, diz-se que a UE foi a primeira instituição desse porte a criar o chamado “triângulo de relacionamento” entre os mesmos. A União foi capaz de aglutinar três níveis em seu processo de desenvolvimento unindo o aparato do bloco econômico e político com os Estados nacionais e as regiões subnacionais⁴⁸. De acordo com Selcen Öner (2004, p. 35), na medida em que o grau de integração da UE aumenta, as regiões subnacionais terão que ser envolvidas progressivamente nesse processo.

Nesse sentido, logo após a entrada em vigor da UE, propriamente dita, com o Tratado de Maastricht de 1992, houve um aumento massivo do entendimento de que as potenciais benesses desempenhadas pelos atores subnacionais seriam um ponto positivo a ser adensado no rol integracionista. Em Maastricht, também denominado de Tratado da União Europeia (TUE), ocorreu o estabelecimento de objetivos ambiciosos para a organização, destacando-se o desenrolar da união monetária, a construção da cidadania europeia e a implementação de uma Política Externa de Segurança Comum (FONTAINE, 2003).

Além do mais, o TUE foi considerado um divisor de águas por incorporar oficialmente os interesses públicos subnacionais na UE (STUART, 2002). Através da criação do Comitê das Regiões (CR), uma plataforma de atividades diplomáticas subnacionais desempenhadas por regiões e autoridades locais cresceu para além das fronteiras nacionais. O CR tornou-se a única instituição subnacional plenamente reconhecida no bloco, foi a primeira arena criada e aberta à participação subnacional na região, permitiu a participação consultiva de governos regionais e locais na UE e trouxe à tona os novos sujeitos políticos da integração.

⁴⁷ A Comissão Europeia representa o patamar de instituição comunitária, mas segue, também, a lógica intergovernamental.

⁴⁸ Existem diversos tipos de atores subnacionais na UE, dentre os quais se pode citar os *lander* alemães, os cantões suíços, as comunidades autônomas espanholas, os departamentos franceses, os condados irlandeses, os conselhos distritais dinamarqueses e as províncias belgas. Devido a essa heterogeneidade, a Comissão adotou a chamada classificação “Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas” (NUTS) para facilitar a distribuição de recursos aos níveis subnacionais. Grande parte da literatura aponta que as regiões e os governos locais perfazem a grande parcela desses atores na União, por isso regiões subnacionais é aqui utilizado e pode ser referenciado como sinônimo daqueles.

Por essas e outras razões que serão observadas ao longo do presente capítulo, será realizada uma análise do CR na UE tendo em vista destacar seus aspectos institucionais, a formulação de suas agendas e a caracterização de suas principais iniciativas e atividades. De tal sorte, com o intuito de ampliar a discussão, em um primeiro momento far-se-á uma sintética cronologia da integração europeia até chegar à atual “Europa dos 28”⁴⁹. Observar seus alargamentos, tratados, instituições, níveis integracionistas e temas pertinentes a cada período histórico será positivo para adentrar a sua dimensão subnacional.

No subcapítulo seguinte, conforme supramencionado, a inserção externa dos atores subnacionais será apreciada dentro do âmbito da União. Além de se ressaltar como estudos acadêmicos incitam as discussões sobre, por exemplo, a existência da Europa das Regiões (EdR) e do “Terceiro Nível Integracionista”, serão pontuadas áreas empíricas em que os atores subnacionais tentam aumentar suas influências políticas no bloco. Cooperação interregional, pressão nacional, *lobby* e formação de associações regionais são algumas a se destacar.

Em definitivo, na terceira e última parte antes das conclusões parciais do capítulo, o estudo de caso do CR será amplamente analisado tendo em vista as três variáveis citadas anteriormente. Ver-se-á até que ponto o órgão realmente possui um nível operacional capaz de influenciar as decisões da UE ou se o mesmo deixa a desejar com seu aspecto meramente consultivo. É praticamente impossível, dado o seu peso acadêmico e na própria estrutura institucional da União, abstrair o olhar mais aprofundado ao CR. Porquanto, objetiva-se verificar como o desenvolvimento integracionista na Europa foi abrindo caminho para a inclusão subnacional e, logo após, averiguar como se dá atualmente a participação das regiões e localidades no bloco tendo em vista, por razões já apresentadas, o foco no Comitê.

3.1) Caminhos da “Europa dos 28”: um breve arranjo da integração europeia

Em comunhão com o que ora fora explanado, o que se conhece hoje por União Europeia (UE) enquanto processo integracionista apresentou seus tempos iniciais nos meandros do século XX, logo após o fim da Segunda Guerra Mundial, a qual dividiu o continente ao meio. A história dos países europeus data de longos tempos passados, sendo que não existe um marco temporal para se enquadrar de maneira definitiva quais Estados, governantes, grupos políticos ou afins germinaram o que se denomina de “ideia de Europa”. Atualmente, os membros da UE sentem-se e se intitulam “europeus por excelência”

⁴⁹ No dia 1º de julho de 2013 a Croácia tornou-se formalmente o 28º Estado-membro da União Europeia, resultando na alcunha de “Europa dos 28” aqui retratada.

(MARTINS, 2004) e seus traços proveem de séculos passados e na conformação dos Estados nacionais europeus.

Estevão de Rezende Martins (2012) fornece uma possível análise temporal para o que denomina de “Europa, Europas”, tamanha a infinidade de movimentos, atores e metamorfoses apresentadas naqueles territórios. Para o historiador, a década de 1840 é um importante marco que abrigou mudanças estruturais políticas e econômicas nos países europeus. Naquele período o liberalismo britânico já ganhava forças para a abertura comercial do continente.

As Europas ultrapassavam seus limites fronteiriços e almejavam já gerir um grande mercado, cujas mercadorias e capitais conheciam, progressivamente, menores entraves. Capitalismo em desenvolvimento, promoção dos nacionalismos provindos do Congresso de Viena (1815) e ideias liberais com inspiração democrática cruzavam territórios. Em 1890, posturas protecionistas começaram a emergir, mas nada retirou o mérito da Europa ser o primeiro pólo industrial do mundo às vésperas do primeiro conflito mundial.

Desde o início do século XX a Europa dominava o mundo de maneira multiforme: política, militar, econômica e financeiramente (MARTINS, 2012, p. 132). Vieram o período do entre guerras e as famosas crises de 1929. Colapso, tensão e desordem iniciaram seus anos na Europa, até culminarem no catastrófico segundo conflito mundial. Com a Guerra Fria, o continente permaneceu dividido ao meio ora com influência da União Soviética (URSS), ora com preponderância dos Estados Unidos da América (EUA).

Foi neste período, no ano de 1950, que Jean Monnet e Robert Schuman colocaram a questão do aço e do carvão como pontos em comum para se criar um princípio regulador das relações intraeuropeias. Nasceria, no ano seguinte, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) que assentava as matérias-primas da guerra como fonte de reconciliação e paz na região (FONTAINE, 2003, p. 04) e aglutinava o Benelux – bloco econômico formado por Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo – à Itália, Alemanha e França, surgindo a “Europa dos Seis”.

Até 1973, quando ocorreu a primeira crise do petróleo, a Europa vivia os seus “anos gloriosos” (MARTINS, 2012, p. 155), tempo em que emergiram as principais comunidades europeias. De uma maneira ou de outra, o choque advindo da Segunda Guerra Mundial serviu como um aviso para que os Estados europeus respondessem satisfatoriamente aos anseios da bipolaridade. O *bandwagon* nuclear de norte-americanos e soviéticos preocupava e a ideia de se criar uma “Europa europeia” renasceu das ruínas.

Desse íterim brotaram a CECA, a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e o que mais tarde seriam Comunidade Europeia (CE) e União Europeia (UE). Da construção de

sessenta anos atrás, passou-se ao aprofundamento, alargamento, consolidação de tratados, aumento dos níveis integracionistas e de seus temas, bem como à emergência de novas instituições. No pós-Guerra Fria, em plena década de 1990, a UE conseguira solidificar governos democráticos, fomentar a economia de mercado e manter boas relações com a vizinhança. Com todos seus percalços, na União diz-se que prevaleceu a síntese social, política e econômica baseada na multiplicidade e diversidade de seus povos.

Conforme atesta novamente Martins (2012), hoje existe uma Europa de nações engajadas em um processo de união que as ultrapassa. Não só de Estados nacionais tal continente se apoia, mas na revalorização do local e do regional e da emergência do nível europeu enquanto bloco supranacional.

A coabitação entre a realidade das nações e a construção da União, conjugada com o renascimento das regiões e das identidades locais, mostra que a nação não é o único ambiente de referência e de identificação dos povos do continente. Nenhuma nação europeia, por mais diversificada em seu interior que seja e por mais que se tenha tentado definir por oposição às outras, nunca foi uma ilha isolada de seu entorno [...] A transumância humana fecundou a Europa (MARTINS, 2012, p. 203).

Até chegar ao nível de união econômica e monetária, intensas mudanças aconteceram na Europa. Da “Europa dos Seis” passou-se a nove, dez, doze, quinze, vinte e cinco, vinte e sete Estados membros até chegar na “Europa dos 28”. À França, Alemanha, Itália, Holanda (Países Baixos), Bélgica e Luxemburgo juntaram-se Reino Unido, Dinamarca e Irlanda em 1973. Posteriormente e de maneira solitária foi a vez da Grécia, em 1981. Cinco anos mais tarde adentraram Portugal e Espanha. Em 1995, Áustria, Finlândia e Suécia deram forma à “Europa dos 15” (FONTAINE, 2003; MATTLI, 1999, 2000; VIEIRA DE JESUS, 2009).

No primeiro alargamento do século XXI, mais precisamente em 2004, ocorreu a expansão para leste. Estônia, Letônia, Lituânia, Polônia, Eslováquia, Eslovênia, República Tcheca, Hungria, Malta e Chipre deram forma à maior e mais complexa adesão de membros da UE, fato que trouxe novas responsabilidades políticas, sociais e culturais ao bloco (MARTINS, 2004, p. 10). A “Europa dos 25” incluiu Bulgária e Romênia em 2007 e, recentemente em 2013, a Croácia, perfazendo um total de vinte e oito membros. Os alargamentos tendem a continuar nos próximos anos, haja vista que Macedônia, Islândia, Montenegro, Sérvia e Turquia – a qual subsiste com grandes resistências – são candidatas à integração. Nos dizeres de Walter Mattli (2000, p. 162), a integração na UE causa efeito negativo nos países externos, dando incentivo para eles adentrarem no processo.

Concomitantemente aos alargamentos, subsiste a feição de importantes tratados na história da integração europeia.⁵⁰ O ponto inicial dos mesmos data ainda de 1952 com o Tratado de Paris, o qual criou a CECA. Em 1957 tomou forma o Tratado de Roma fundador da CEE e da Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom). Passados trinta anos, entrou em vigor em 1987 o Ato Único Europeu com o objetivo de complementar os tratados anteriores e desenvolver institucionalmente a CEE. Foi ele quem instituiu o mecanismo de cooperação na tomada de decisão entre as instituições europeias (MEDEIROS; CAMPOS, 2009) e deu oportunidade de manobra para os atores subnacionais flexibilizarem suas iniciativas na UE (HOPKINS, 2007).

Em 1992 foi assinado o Tratado de Maastricht, também conhecido como Tratado da União Europeia (TUE), o qual

[...] estabelece[u] as bases para uma política externa e de segurança comum, uma cooperação mais estreita nos domínios da justiça e dos assuntos internos e a criação de uma união económica e monetária, incluindo uma moeda única. A conjugação da cooperação intergovernamental nestes domínios com o sistema comunitário existente dá origem à União Europeia (FONTAINE, 2003, p. 60).

O TUE é considerado o mais importante marco normativo da integração europeia. Como afirmado acima, comprometeu os Estados a aderirem ao futuro Euro, estendeu as competências da Comunidade para outras áreas incluindo educação, saúde, indústria e meio-ambiente, fortaleceu os poderes do Parlamento e introduziu o conceito de cidadania europeia (KOTZIAS, 2011). Propriamente dito, foi o criador da UE nos moldes em que a instituição é contemporaneamente conhecida.

Com ênfase para a presente dissertação, foi em Maastricht que se criou o Comitê das Regiões (CR), colocando o tratado como um novo patamar de relacionamento entre a integração regional e os governos subnacionais. No TUE ficou explícito a possibilidade de participação regional na UE ao permitir às regiões subnacionais a representação dos seus Estados no Conselho de Ministros (KEATING, 2004). E, com destaque, o mesmo incorporou formalmente o princípio de subsidiariedade no bloco.⁵¹

⁵⁰ Os tratados constitucionais da UE estão disponíveis em versões integrais ou compiladas no Portal Oficial da União Europeia (EUROPA, 2013).

⁵¹ O princípio de subsidiariedade é um dos pilares de apoio dos atores subnacionais, incluindo o CR, na UE. Representa a máxima de que “matters should be decided at the lowest level possible” (KEATING, 1995), ou seja, decisões devem ser tomadas no nível mais próximo dos cidadãos quando e se tais esferas de poder – lê-se subnacionais – possuem meios e recursos para garantir a eficácia das decisões tomadas. A subsidiariedade significa, em um primeiro momento, o dever da comunidade maior em apoiar a menor e está vinculada à repartição de atribuições ou competências entre diversos âmbitos (STUART, 2002). Tal princípio defendeu maior autonomia aos Estados, regiões e localidades europeias, pois a UE e suas instituições só deveriam intervir se uma ação comum fosse mais eficaz do que uma ação a nível nacional ou local. O mesmo fora

Em comunhão com as mudanças adquiridas pelo Ato Único Europeu (1986), Maastricht representou o corolário dos atores subnacionais enquanto níveis políticos essenciais para a integração europeia, tornando-os esferas de ação e diálogo permanente na UE. Ambos solidificaram uma tendência surgida na década de 1980 na região, seja ela a de que coesões territoriais e políticas seriam benéficas para o desenrolar integracionista e tais desdobramentos haveriam de ser pragmatizados com a participação de atores subnacionais.

A posteriori, em 1997 foi assinado o Tratado de Amsterdam, o qual incluiu em seu texto a ideia de “cidadania europeia” como aparato complementar e não substitutivo às cidadanias nacionais. Segundo Ana Maria Stuart (2002, p. 91), se historicamente a construção europeia deu-se em torno de objetivos econômicos, nesse tratado a ênfase foi de ordem política e social. Amsterdam proveu mais poderes deliberativos à União, cerceou direitos dos Estados que não cumpriam as diretrizes propostas por ela, resultando em um salto que priorizava a supranacionalidade europeia, e ampliou o rol de coesão econômica e social, gerando maiores competências ao próprio CR.

Anos mais tarde, em 2001, fora assinado o Tratado de Nice, no qual ficou previsto o grande alargamento a leste e a construção de uma futura “Europa dos 28”⁵², além de ser proclamada a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. De maneira geral, Nice ocasionou uma reforma de caráter institucional ao continente, principalmente no que tange às dimensões da Comissão Europeia e do Conselho Europeu. Em comparação com o TUE, Amsterdam e Nice não trouxeram o mesmo impacto positivo aos atores subnacionais (JEFFERY, 2002), mas abriram caminho para reformas de longo prazo.

O último intuito reformulador da UE veio em 2007 com o Tratado de Lisboa, também conhecido como Tratado Reformador. Entrou em vigor em 2009 e serviu como emenda de Maastricht, Amsterdam e Nice, suscitando a criação de uma nova estrutura legislativa no bloco, além de ser o nascedouro do cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, responsável por coordenar a Política Externa e de Segurança da UE.

Ademais, em Lisboa foi coroado o já mencionado princípio de subsidiariedade e, pela primeira vez, reconheceu-se explicitamente o princípio de auto governança local e regional dentro dos Estados membros da UE. Conforme atestado em documento próprio do CR (2010a), Lisboa laureou a participação do órgão consultivo em todo processo legislativo do

pontuado no artigo primeiro do TUE que explicita a relação de proximidade entre as decisões e os cidadãos europeus (EVANS, 2003).

⁵² Nesse período o vigésimo oitavo membro seria a Turquia, algo que foi mudado com a entrada da Croácia em 2013.

bloco, fazendo com que a Comissão, o Conselho e o Parlamento tivessem a obrigação de consultá-lo em diversos domínios, tais como coesão econômica, social e territorial, dentre outras que serão debatidas em momento posterior⁵³.

É nítido observar que os processos de alargamento integracionista foram acompanhados de perto por sucessivas reformas políticas e feições de tratados constitucionais. Destarte, torna-se importante mencionar que os únicos dois tratados assinados e que entraram em vigor na primeira década do século XX – Nice (2001) e Lisboa (2007) – apresentaram uma nova roupagem para tratar do aspecto institucional da UE, que também merece menção ao se analisar o histórico integracionista europeu.

Há diversos tipos de instituições na União, podendo ser diferenciadas em instituições oficiais, consultivas e com poder decisório central.

As instituições oficiais da União Européia são: Conselho, Parlamento, Comissão Européia, Tribunal de Justiça, Tribunal de Contas, Provedor de Justiça Europeu e Autoridade Européia para Proteção de Dados. Além desses, a União Européia possui outros organismos que têm um caráter mais consultivo; em especial, pode-se citar o Comitê das Regiões e o Comitê Econômico Social, que visam a promover o diálogo entre atores políticos e/ou econômicos nacionais e instituições supranacionais. Todavia, no que tange ao processo de tomada de decisões, é o dito triângulo institucional, formado pelo Conselho, pelo Parlamento e pela Comissão, que assume papel preponderante (MEDEIROS; CAMPOS, 2009, p. 34).

A Comissão e o Parlamento representam o pilar supranacional da UE, pois a primeira é um órgão politicamente independente que representa os interesses gerais dos europeus (FONTAINE, 2003; SCHMITTER, 2010) e o segundo é eleito por sufrágio universal e representa os cidadãos⁵⁴. Já o Conselho de Ministros é essencialmente intergovernamental, porque aglutina os pareceres e interesses dos chefes de Estados.⁵⁵

Essas três instituições com poderes decisórios formam os pilares legislativo e executivo do bloco e dão forma ao seu “triângulo institucional”. Conselho e Parlamento legislam por meio de “bicameralismo” (TSEBELIS; GARRETT, 2007), enquanto a Comissão, juntamente com os Estados e agências regulatórias, elaboram, propõem e executam as políticas comunitárias. De maneira adjacente, o Provedor de Justiça, Tribunal de Justiça e

⁵³ Tratam-se de algumas temáticas presentes no rol de ações do CR que serão melhor debatidas quando da análise da agenda e iniciativas/atividades do órgão.

⁵⁴ Para Andrés Malamud (2013), a partir da primeira eleição direta para o Parlamento em 1979 houve um fortalecimento supranacional da UE, o qual impactou diretamente a reforma a ser implementada pelo Tratado de Maastricht em 1992. Cumpre destacar que, segundo o autor, a Corte Europeia de Justiça também faz parte do pilar supranacional, visão compartilhada por George Tsebelis e Geoffrey Garrett (2007).

⁵⁵ O Conselho de Ministros também é conhecido como Conselho da União Europeia e não deve ser confundido com o Conselho Europeu e o Conselho da Europa. O primeiro compreende reuniões de chefes de Estado e de Governo para debater prioridades política da UE e o segundo não é uma instituição da União (EUROPA, 2013). Usa-se, na presente dissertação, Conselho como sinônimo de Conselho de Ministros ou Conselho da União Europeia.

Corte Europeia de Justiça perfazem o pilar judiciário (POLLACK, 2010). Ainda existem órgãos centrais para o desenvolvimento econômico, destacando-se o Banco Central Europeu, Banco Europeu de Investimento e Fundo Europeu de Investimento.⁵⁶

O Comitê Econômico e Social Europeu (CESE) e o Comitê das Regiões (CR) são as duas únicas instituições consultivas, por isso possuem forças organizativas similares. O CESE conta com representantes de grupos de interesse tais como trabalhadores, empregadores e funcionários rurais e o CR, como bem observado, é o órgão de representação dos interesses subnacionais (regiões e localidades) na União. Há ainda órgãos interinstitucionais e agências técnicas, reguladoras e científicas que cuidam de questões desde política nuclear até inovação e tecnologia.

Como atestam George Tsebelis e Geoffrey Garrett (2007, p. 360), o fortalecimento das instituições europeias, mormente de seu “triângulo institucional”, fez com que a UE conseguisse aumentar suas influências nas políticas de cada Estado membro. Elas baseiam-se em intenso diálogo e cooperação que fazem dos governos nacionais atores que delegam poder ao nível comunitário. Com aparatos legislativos, burocráticos e judiciários, a União foi aperfeiçoando ao longo dos anos seu grau de coesão entre as partes envolvidas. Acumulando alargamentos, tratados e aparato institucional, os níveis, atores e temas presentes na integração também foram gradualmente avivados.

Aquele novo Estado analisado no primeiro capítulo da dissertação que ora se apresenta, seja ele um Estado reestruturado, descentralizado e difuso que abre espaço para atuação de outros atores internacionais nas Relações Internacionais Contemporâneas permeadas pela intensificação da Globalização em suas dimensões econômica e política, acabou legitimando a atuação externa subnacional, sendo encontrado, em menor ou maior grau, nos atuais países membros da UE.

[...] a internacionalização das regiões representa o surgimento de processos políticos nos quais os atores subnacionais são capazes de representar vários papéis diferentes. Alguns criarão tensões [...], mas outros sugerirão um multilateralismo de interesses entre o centro e a região na busca de objetivos relacionados ao ambiente internacional (HOCKING, 1997, p. 104 apud MIKLOS, 2010, p. 31).

Na UE tomou-se forma a denominada “socialização”, seja ela um processo segundo o qual diversos atores são induzidos às normas e regras da comunidade (MIKLOS, 2010, p. 33). Como haveria de ser na criação de um processo de integração regional, na CECA participaram somente líderes de Estado. Somente eles tinham e tomavam as decisões sobre o

⁵⁶ O quadro completo de instituições da UE, bem como suas funções, procedimentos e missões estão disponíveis no Portal Oficial da União Europeia (EUROPA, 2013).

desenrolar do bloco. Todavia, com os alargamentos e tratados, tanto a UE, enquanto ente supranacional e intergovernamental, quanto os atores subnacionais, foram adquirindo progressivamente mais direito de voz durante os desenrolar dos anos.

Além do mais, com o alto nível institucional do bloco, favoreceu-se uma dupla dimensão: ao mesmo tempo em que a União adquiriu mais poderes, as subnacionalidades foram incluídas dentro das tomadas de decisão da organização (MAGONE, 2006). Foi desse debate que surgiu a Governança Multi-Nível (GMN), cujos parâmetros foram sustentados no capítulo anterior, mas que servirão de base na discussão sobre a dimensão subnacional europeia.

Outro ponto interessante surgido no histórico de integração europeu encontra-se em dois fenômenos vividos pelos Estados nacionais nos últimos anos. Ao mesmo tempo em que eles perdem parte de suas soberanias ao se associarem a blocos regionais, suas unidades subnacionais começam a escapar de seus controles político-constitucionais. Como resultado de todo essa ação:

A inserção dos governos subnacionais na Europa result[ou] em boa parte do processo de integração entre os países com o desenvolvimento da União Europeia, estimulando um dinâmico e crescente regionalismo, levado em frente de modo independente do sistema de poder e da administração vigente em cada país, se federal ou unitário (BRANCO; KULGEMAS, 2005, p. 169).

Principalmente com os impactos advindos do Tratado de Maastricht (1992), a UE conseguiu se legitimar perante Estados-membros, atores subnacionais e países externos. Por legitimidade subentende-se que a expectativa é dividida por uma série de atores, na qual as ações daquele que governa são aceitas voluntariamente pelos governados porque estes estão convencidos por normas pré-estabelecidas (SCHMITTER, 2001). Além de legitimar-se por si só, a União legitimou suas instituições com o desenrolar dos anos.

Conforme atesta Diego Santos Vieira de Jesus (2009), ainda na década de 1970 o descentralismo já estava presente nas pautas integracionistas europeias. Ele favorecia normativamente a autonomia e a competência de unidades alternativas ao Estado, contrariando a regra de centralização de formulação de decisões. Cada país da UE tem sua visão sobre a partilha de soberanias, uns menos, a exemplo do Reino Unido, e outros mais, notadamente exemplificados pelas três federações europeias: Áustria, Alemanha e Bélgica. Se compararmos os momentos iniciais da CECA, da CEE ou até mesmo da UE da década de 1990, vê-se que a UE atual possui um elevado nível de descentralização política.

E é isso que faz da União um processo econômico e político sem fim ou o que Philippe Schmitter (2001) denomina de eterna “política em formação”. Se não fossem as

expansões, a formulação de textos constitucionais e a criação de instituições, dificilmente o bloco seria o que é atualmente. Se conseguiu caminhar da “Europa dos Seis” até a “Europa dos 28”, foi porque saiu de níveis iniciais de integração, sobretudo com uniões aduaneiras, e passou a constituir um verdadeiro mercado comum que mais tarde faria jus à união econômica e monetária (ALMEIDA, 2013; ARMSTRONG, 1995).

Na década de 1950, a integração na Europa funcionou por demanda e não por interesses estatais (MALAMUD, 2013), ou seja, representou uma mudança necessária ao ordenamento internacional da época. O conceito de *spill-over* antes visto sob a ótica do Neofuncionalismo (MARIANO; MARIANO, 2002; REIS, 2008), pode ser aplicado quando se verifica como o rol de temáticas inerentes ao processo integracionista foi se diversificando.

Tudo começou com carvão e aço e hoje já se fala na consolidação de uma Política Externa de Segurança e Defesa comum na UE (MARTINS, 2012). Inicialmente o objetivo era alcançar a paz e evitar o conflito por meio de cooperação essencialmente econômica. A Comunidade Europeia (CE) deu dimensão política à integração e a UE corroborou os aspectos sociais e culturais da mesma, dando forma ao mais bem articulado, mesmo com todos os percalços no caminho, bloco regional existente no século XXI.

Para finalizar, cumpre brevemente, por questões didáticas, dividir o histórico integracionista da UE. Segundo George Tsebelis e Geoffrey Garrett (2007), existem três períodos a serem destacados: primeiramente existiu o Compromisso de Luxemburgo que se estendeu de 1958 até 1987 e caracterizou-se pela ineficácia do Conselho, resultando no aumento dos poderes estatais; em segundo veio a época pós-Ato Único Europeu (1986), o qual fortaleceu a Comissão e o nível supranacional do bloco; e, por fim, tomou forma a era pós-Maastricht (1993) fomentadora dos poderes do Parlamento e precursora do fortalecimento institucional da UE nos moldes contemporâneos.

Com Maastricht, Amsterdam e Nice, houve três desenvolvimentos recentes da economia e política europeia (DHÉRET et al, 2012). Primeiro, ocorreu um acentuado aumento da interação entre UE, Estados e atores subnacionais. Segundo, tomaram formas novas tendências de divisão orçamentária entre esses três níveis. Terceiro e último, a crise de 2008 impactou negativamente as políticas de coesão econômica do bloco, promovendo novos rumos na cúpula ocorrida em Lisboa.

De maneira sucinta, dividindo-se ao meio a integração europeia, pode-se afirmar que existem mundos diferentes antes e após 1992 com a assinatura do Tratado de Maastricht ou TUE. De mais emblemático cita-se a criação do CR. Todavia, para muito além, o tratado permitiu a presença institucional dos atores subnacionais na União. Ele foi um divisor de

águas, fechou um ciclo funcionalista e abriu caminho para uma etapa proclive à intergovernabilidade (STUART, 2002), e, por que não dizer, supranacionalidade.

Foi com esse arranjo histórico de integração europeia de aproximadamente sessenta anos que se pode sustentar a existência de uma dimensão subnacional na União. Havendo caminhos até se chegar à “Europa dos 28”, há caminhos e descaminhos para a inserção externa dos atores subnacionais, notadamente regiões e localidades, no âmbito integracionista. Diga-se de passagem, para que ela se tornasse uma realidade na UE, foram necessários, além de cooperação, alargamentos, tratados, instituições, amplitude temática e de profundidade integracionista, abrir espaço de articulação para novos sujeitos políticos. Tudo isso faz da UE um interessante palco de participação subnacional tanto em nível de análises acadêmicas quanto na própria empiria, conforme será observado a seguir.

3.2) A inserção internacional dos atores subnacionais na União Europeia

Para conseguir compreender como se apresenta a dimensão subnacional dentro da União Europeia (UE) é necessário analisar o fenômeno por uma via de mão dupla. Ela se dá tanto no campo acadêmico ou no discurso da literatura que se debruça sobre a divisão de poderes entre as diferentes instâncias políticas do bloco quanto na área empírica ou prática, a qual aponta quais são os canais de influência subnacional na União.

3.2.1) A ideia de Europa das Regiões e o “Terceiro Nível Integracionista”: facetas da “mobilização subnacional” na União Europeia

De acordo com dados de pesquisa da *Joseph Rowntree Foundation*, o papel dos atores subnacionais no processo de tomada de decisão na UE cresceu vertiginosamente a partir dos meandros da década de 1980 (FINDINGS, 1996). Posteriormente, já na década seguinte, ocorreu intensa discussão a respeito da profundidade desse mesmo rol desempenhado por tais atores e fez surgir uma literatura que pontuava a existência de uma “mobilização subnacional” (HOOGHE, 1995 apud JEFFERY, 1997) na União, a qual considerava justamente a interface desempenhada pelos governos subnacionais na construção de políticas europeias.

Em grande parte sustentada pela concepção de Governança Multi-Nível (GMN) e corroborada com as mudanças advindas do Tratado de Maastricht (1992), tomou forma na academia uma nova terminologia para fazer jus à importância das subnacionalidades em

detrimento do histórico de manutenção centralizada de poderes nas mãos dos Estados, seja ela a chamada Europa das Regiões (EdR)⁵⁷. Segundo Selcen Öner (2004, p. 34-35):

Also sub-national governments increasingly use the context of the EU to extend their powers within their nation-states. According to one point of view, if national governments can maintain their control over these processes, they may use them to strengthen their own power by ensuring that Community institutions will remain intergovernmental. From another point of view, a new political structure is created in which nation-states may disappear in favour of a 'Europe of The Regions'. [...] Consequently, with the introduction of a new level of governance into the centre periphery relations within the nation-state, the new political structure can be generally defined as a 'triangular relationship of Europe'. This relationship includes the levels of EU, the nation-state and sub-national regions. The effects of EU and sub-national regions have increased in some nation-states and institutional linkages have begun to emerge between them. This may be also defined as 'triangular politics'.⁵⁸

E, para Thomas Christiansen et al (1994, p. 27-28):

In fact, behind the idea of a 'Europe of the Regions' lies the thought that subnational entities have little by little acquired greater protagonism in the political, economic, social and cultural arenas to the detriment of nation-states. The latter undergo a progressive erosion of their powers induced by two basic factors: on the one hand, the advances in European integration which limit the autonomous capacity of national governments to control their destinies independently, and, on the other hand, the greater dynamism of regional entities.⁵⁹

Com a geração da EdR tornou-se de mais fácil acesso e compreensão a ideia da política triangular europeia composta por Estados nacionais, atores subnacionais e a UE, propriamente dita. Conforme observado na citação anterior, para Öner (2004) ela reflete uma visão de enfraquecimento dos Estados, mas, ao mesmo tempo, aponta para a incerteza da EdR enquanto aparato que enfraquece ou fortalece o processo integracionista europeu. Em todo

⁵⁷ Não existe uma referência e não se sabe ao certo qual autor cunhou o termo Europa das Regiões (EdR). Mesmo assim, algumas fontes indicam que fora Gary Marks (1993), o mesmo criador da concepção teórico-conceitual de Governança Multi-Nível (GMN).

⁵⁸ Tradução livre do autor: "Progressivamente, também os governos subnacionais usam o contexto da UE para estender seus poderes no interior de seus Estados. De acordo com um ponto de vista, se os governos nacionais podem manter seus controles sobre esses processos, eles podem usá-los para reforçar seus próprios poderes, garantindo que as instituições comunitárias permanecerão intergovernamentais. De outro ponto de vista, uma nova estrutura política é criada, na qual Estados podem desaparecer em favor de uma 'Europa das Regiões'. [...] Por conseguinte, com a introdução de um novo nível de governança nas relações centro-periferia dentro do Estado, a nova estrutura política pode ser definida como uma 'relação triangular da Europa'. Esta relação inclui os níveis da UE, o Estado e as regiões subnacionais. Os efeitos da UE e das regiões subnacionais aumentaram em alguns Estados e vínculos institucionais começaram a surgir entre eles. Isso também pode ser definido como 'políticas triangulares'" (ÖNER, 2004, p. 34-35).

⁵⁹ Tradução livre do autor: "Na verdade, por trás da ideia de uma 'Europa das Regiões' encontra-se o pensamento de que entidades subnacionais pouco a pouco adquiriram maior protagonismo nas arenas políticas, econômicas, sociais e culturais em detrimento dos Estados nacionais. Este último se submete a uma progressiva erosão dos seus poderes induzida por dois fatores básicos: por um lado, os avanços na integração europeia, que limitam a capacidade autônoma dos governos nacionais em controlar seus destinos de forma independente e, por outro, o maior dinamismo das entidades regionais" (CHRISTIANSEN et al, 1994, p. 27-28).

caso, pontua, se considerarmos essa terminologia apenas uma utopia, que não se pode esquecer que ela reflete mudanças em prol da descentralização política no bloco.

Além dessa descentralidade, a EdR fomenta o que se chama de “Europeanização”, “[...] the process whereby EU [União Europeia] institutions and policies influence national institutions and policies within various member states” (POLLACK, 2010, p. 37)⁶⁰. Subentende-se, desse modo, o que antes fora destacado a respeito da GMN, ou seja, que o bloco regional apresenta-se como espaço de barganhas múltiplas entre diferentes esferas de poder: níveis supranacional, nacional e subnacional (MARKS, 1993).

Devido ao seu atual nível de integração, a Europa começou a abrigar uma área de projeção de atores subnacionais, tornando-os alternativas políticas à União, fazendo com que a mesma não ficasse somente focada em seus países membros. Segundo Michael Keating (1995), a EdR remete-se invariavelmente ao enfraquecimento dos Estados-nações. Contudo, indo ao encontro dos pontos de vista sustentados na dissertação, ela não promove o desaparecimento desses importantes sujeitos internacionais e por ora identifica que os governos nacionais estão em constante transformação, sendo cada vez mais penetrados por instâncias supra e subnacionais.

A ideia de EdR é, de certo modo, paradoxal, porque ao mesmo tempo em que ela é visível na UE, sua real aplicabilidade parece utópica, haja vista que o aspecto intergovernamental ainda tem imensa parcela do peso político no continente (KEATING, 1995). Cumpre dizer desde já que tal conceito é criticado e, muitas vezes, colocado à prova. E isso não é de se espantar, posto que a participação subnacional na UE, mesmo que pioneira e relevante, é incipiente e causa reticências nas esferas mais clássicas de tomada de decisão.

A relativa oposição existente entre a EdR e o intergovernamentalismo europeu é apontada por Michael Bauer e Philipp Studinger (2011) quando da análise sobre a “mobilização subnacional” europeia. Segundo os autores, toda a movimentação subnacional decorrente do engajamento desse nível político na UE representa um “*combat term*” ao predomínio central dos governos nacionais. Regiões e localidades desejam instituições supranacionais fortes para aumentarem as interrelações multi-níveis e sustentarem a EdR.

Visão similar à de Keating (1995) é apontada por Karl-Dieter Opp (2005), seja ela a de que a EdR sugere que os Estados serão redundantes e substituídos por atores subnacionais, os

⁶⁰ Tradução livre do autor: “[...] processo segundo o qual as instituições europeias e suas políticas influenciam as instituições nacionais e as políticas no interior de inúmeros Estados membros” (POLLACK, 2010, p. 37). Ainda assim, para Tanja Börzel (1999 apud SAPALA, 2002), a “Europeanização” corresponde ao processo no qual as arenas políticas domésticas se submetem à elaboração política europeia e à repercussão na qual a transferência repousa nas instituições domésticas dos seus Estados membros.

quais suplantarão as decisões políticas. Serão e suplantarão porque, para Opp (2005) a EdR não é uma realidade, mas pode vir a ser em um futuro próximo somente se ela conseguir apoiar meios de articulação com a identidade europeia e as identidades para com os Estados nacionais por si só.

Opinião mais otimista é pontuada por Magdalena Sapala (2002) na sustentação da “mobilização subnacional” como o significado de que líderes regionais e locais estão procurando cooperar com suas contra partes para representar seus interesses na arena europeia. Essa realidade condiz com os canais desenvolvidos pelos atores subnacionais na UE, conforme será visto na próxima subseção. Por ora destaca-se o fato da EdR repercutir a influência de baixo pra cima no bloco, notadamente denominada de *bottom-up* e representada pela busca de diálogo direto entre instâncias subnacionais e altos níveis da administração europeia.

Thus, sub-national authorities responsible for implementing EU policies and encouraged by the EU institutional system logically have an interest in exercising some form of bottom-up influence over the genesis of these policies. Regional and local authorities mobilise [sic] and organize their representation on the European arena. They not only try to influence European policy via central government but more and more strive for direct co-operation with institutional system of the EU (SAPALA, 2002, p. 03).⁶¹

Novamente nos dizeres da autora, em decorrência da tamanha atualidade e utilização do termo, a ideia de EdR virou um “termo fashion”. Como a UE acaba sendo um “objeto político não identificado” (SAPALA, 2002), no qual diferentes níveis políticos competem por seus papéis e arenas, a integração na Europa acabou abrindo espaço e, importante enfatizar, encorajando a participação regional em suas instituições. Por sua vez, a EdR criou outra ideia, seja ela a de “*Eurofitness*”, processo segundo o qual regiões e localidades acabam adquirindo seus espaços e pressionando o bloco e os próprios Estados membros.

Como haveria de ser esperado, o já citado e premiado princípio de subsidiariedade, defensor da ideia de que as decisões devem ser tomadas o mais próximo possível dos cidadãos, é ponto regulador da ideia de EdR. Segundo Andrew Evans (2003), a subsidiariedade é a sustentação intelectual – do original em inglês *intellectual underpinning* – da EdR, porque ela encontra-se formalmente mencionado no artigo primeiro do Tratado de Maastricht (1992).

⁶¹ Tradução livre do autor: “Assim, as autoridades subnacionais responsáveis pela implementação das políticas da UE e encorajadas pelo seu sistema institucional logicamente têm interesse em exercer alguma forma de influência “de baixo para cima” sobre a gênese dessas políticas. As autoridades regionais e locais mobilizam e organizam suas representações na arena Europeia. Eles não só tentam influenciar a política europeia através do governo central, mas se esforçam em prol de uma cooperação direta com o sistema institucional do bloco” (SAPALA, 2002, p. 03).

Como, então, negar a existência, mesmo que parcial, da EdR? A integração europeia mostrou e está dando suporte para a participação subnacional, mas ainda surgem muitas dúvidas sobre seu papel na real tomada de decisões. Como consequência, brotaram outras nomenclaturas similares à EdR na academia com o intuito de, segundo seus autores, aproximá-la da realidade e desmistificar essa ideia dita utópica.

Uma crítica contundente à EdR é realizada por Thomas Christiansen et al (1994), apontando-a apenas como um discurso retórico. Os autores continuam dizendo que, mesmo com todo desenvolvimento institucional da UE na década de 1990, a EdR acabou não condizendo com a realidade. Porquanto, defendem, ao contrário dessa ideia, ser melhor desenvolver o discurso de “*Europe with Regions*” [Europa com as Regiões] perfazendo uma relação mais cooperativa entre os três níveis integracionistas europeus.

Tal concepção também aparece em artigo de Gary Marks e Liesbet Hooghe (1996), defensores da ativa participação subnacional na arena europeia, sobretudo na criação de densas redes de comunicação com o nível supranacional e, mormente, com a Comissão Europeia. Os autores acreditam na “domesticação” da integração europeia no sentido de que ela advoga gradualmente a ótica do regionalismo e remove a tomada de decisões dos Estados por si só. De tal sorte, a UE só tende a funcionar “com as Regiões”.

We have argued that territorial relations across the EU are being trans-formed in ways that one can generalize about: national states are losing control over important areas of decisionmaking; new opportunities have been created for regional mobilization; and innovative, transnational pat-terns of interaction have been established among actors at several levels of government (MARKS; HOOGHE, 1996, p. 91).⁶²

Com a citação acima fica nítido a relação existente entre a EdR e a GMN. Não por menos, conforme mencionado em momento anterior, a alcunha de ambos os termos é creditada a Gary Marks (1993). Além das ideias da EdR e da “Europa com as Regiões”, ainda aparecem análises pontuando a valorização da “*Europe with some Regions*” [Europa com algumas Regiões], a qual não retira o mérito de participação subnacional na UE, mas adverte para o fato desse nível político ser díspar e difuso e argumenta que nem todas as unidades territoriais (NUTS) tem a mesma capacidade de influenciar as decisões do bloco regional (BAUER; STUDINGER, 2011).

De uma maneira ou de outra, todas as nomenclaturas existentes e levantadas pela literatura acerca da dimensão subnacional na União consideram a existência de um “Terceiro

⁶² Tradução livre do autor: “Argumentamos que as relações territoriais em toda a EU estão sendo generalizadas: Estados nacionais estão perdendo o controle sobre importantes áreas de tomada de decisão; foram criadas novas oportunidades para mobilização regional; e padrões inovadores e transnacionais de interação foram estabelecidos entre atores de vários níveis governamentais” (MARKS; HOOGHE, 1996, p. 91).

Nível Integracionista”. A menção para compreender esse aspecto advém da ideia de descentralização, “Europeanização”, “*Eurofitness*” e “domesticação” política da UE. Por motivos já debatidos, o terceiro nível é o subnacional que complementa as decisões políticas dos outros dois, sejam eles o bloco regional e os Estados nacionais.

Segundo Arantza Gallastegui (s/d), o Tratado de Maastricht ou TUE possibilitou a emergência da análise do Regionalismo Europeu⁶³, o qual estabeleceu o terceiro nível nas decisões do bloco e, mais importante ainda, formalizou a empreitada subnacional na UE com o nascimento do Comitê das Regiões (CR). Consequentemente, a criação do Comitê é vista como a materialização e consolidação do “Terceiro Nível Integracionista”.

Da mesma forma que a ideia de EdR, o terceiro nível surgiu enquanto debate na década de 1990 (JEFFERY, 2002) justamente porque ambas concepções complementam-se. Justapondo o papel desempenhado pelo CR com a oportunidade de autoridades regionais e locais levarem suas demandas às instituições centrais da UE e com a incorporação do princípio de subsidiariedade, o TUE é considerado o ponto incoativo do terceiro nível político europeu.

Outros autores como John Hopkins (2007) descartam a existência do debate acerca da EdR ou do “Terceiro Nível Integracionista” por afirmarem que o CR tem poderes extremamente limitados. Entretanto, em certa medida não é viável prover a totalidade da “mobilização subnacional” ao CR, pois existem outros canais de participação regional e local no interior do bloco.

O objetivo, aqui, não foi afirmar/validar ou negar/refutar a existência da EdR e do “Terceiro Nível Integracionista”. Há pareceres favoráveis e outros contrários sobre esse ponto de vista. Contudo, não se pode negar que na literatura eles servem para fortalecer o discurso sobre a participação subnacional multi-nível na UE. A prova dessa constatação encontra-se na intrínseca aproximação entre o que fora debatido neste subcapítulo e a concepção teórico-conceitual da GMN presente tanto nas Relações Internacionais, enquanto área de estudos científicos, quanto nos debates de Integração Regional.

Sejam a EdR e o terceiro nível apenas discurso retórico (CHRISTIANSEN et al, 1994) ou as pragmatizações de uma política “de cima para baixo”, ou seja, *bottom-up* (SAPALA, 2002), não se pode abstrair esse debate sobre a inserção internacional dos atores subnacionais. Haverá bloqueios de ordem acadêmica por aqueles que defendem a continuação da

⁶³ O Regionalismo Europeu mencionado por Arantza Gallastegui (s/d) vai ao encontro da definição dada por Brian Hocking (2004) – analisada na segunda seção do capítulo dois – ao Regionalismo em si, seja ele um novo padrão da política mundial caracterizada por ligações dentro e através das fronteiras nacionais.

centralização das decisões políticas e de ordem prática, pois, como toda faceta das Relações Internacionais Contemporâneas, ainda está em construção, falta consolidação estrutural para que regiões e localidades europeias alavanquem suas ações a nível supra e nacional. Contudo, com as ideias aqui apresentadas, não há possibilidade de voltar ao tempo e negligenciar a progressiva iniciativa subnacional em influenciar determinadas tomadas de decisão. É salutar apresentar confrontações conceituais para alentar as de caráter empírico.

3.2.2) *Os canais de influência subnacional na União Europeia: uma visão de ordem prática*

Embora o Comitê das Regiões (CR) seja a instância subnacional europeia mais estudada em razão de seu reconhecimento formal perante os tratados constitucionais da União, há uma série de outros meios através dos quais os atores subnacionais procuram influenciar tanto as categorias estatais quanto a política da UE. São os denominados canais de influência e/ou representação subnacional que perfazem o seu *modus operandi* intra bloco.

Primeiramente, diz-se que há duas maneiras principais de atuação subnacional europeia. Charlie Jeffery (1997) as chama de iniciativas intra e extra-estatais. Magdalena Sapala (2002) as denomina de estágios de mobilização regionais e locais. Subentende-se, por assim dizer, supondo uma hipotética relação bilateral, que determinados atores subnacionais agem pressionando o seu Estado-nação hospedeiro ou o nível da União, surgindo duas relações distintas: uma subnacional-estatal e outra subnacional-integracionista.

A primeira relação corresponde à organização de escritórios e ao aumento da abertura dos interesses europeus aos atores subnacionais, enquanto a segunda compreende a criação de ligações formais para corroborar a tentativa de tomar parte no processo de tomada de decisão da UE (SAPALA, 2002). São ambas que se subdividem nos canais de influência e representação subnacional, perfazendo um total de cinco atividades práticas principais pontuadas a seguir:

- 1) Atuação via Comitê das Regiões (CR);
- 2) Atuação via Conselho de Ministros;
- 3) Atuação via Comissão Europeia, mormente através dos Fundos Europeus;
- 4) Formação de Associações Transnacionais e Interregionais, Alianças e *Lobbies*; e
- 5) Formação de Escritórios Regionais localizados em Bruxelas, na Bélgica.

A respeito dos canais extranacionais, Gary Marks e Liesbet Hooghe (1996, p. 73) pontuam o seguinte:

One of the most important consequences of European integration is the multiplication of extra-national channels for subnational political activity. Territorial relations are being transformed: national states are losing control over important

areas of decision making, a variety of new channels have been created for regional mobilization, and subnational governments are engaged in innovative, transnational, patterns of interaction. Regions, however, do not engage in these activities equally. There is no congruence in the political role of cities, municipalities, and regions in the European Union. On the contrary, there are enormous differences in the level of organization, financial resources, political autonomy, and political influence of subnational governments across Europe. The result is the unfolding of common threads of change against a background of persisting variation.⁶⁴

E sobre o lado empírico da “mobilização subnacional”, Charlie Jeffery (1997, p. 02) resume de forma satisfatória a pluralidade de canais fomentada pela mesma:

[...] the establishment within some member states of formal mechanisms of involvement of sub-national governments in EU policy-making; the wider refocusing of policy activity and strategy of sub-national governments throughout the Union onto an EU-related agenda; the post-1988 reforms of the structural funding process which have demanded, at least on paper, fuller sub-national involvement in European structural policy; the establishment and activity of organisations of interregional cooperation focused on the EU; the location of ever-growing numbers of regional information and liaison offices in Brussels; and the EU treaty changes which have opened up the possibility of sub-national input into the Council of Ministers, created the Committee of the Regions, and established the principle of subsidiarity as part of the currency of sub-national debate about ‘Europe’.⁶⁵

A primeira delas não se apresenta aqui como novidade, já que se trata da atuação subnacional por meio do CR. Na subseção seguinte far-se-á uma análise pormenorizada dessa instituição, por ora ressalta-se que ela é importante para o desenvolvimento de três atividades principais dos atores subnacionais no nível supranacional: influência na decisão política da UE, formação do *liaising*, ou seja, ligações entre os diversos níveis políticos do bloco, e busca constante por informação e *networking* (MAGONE, 2006).

Através do CR, cerca de 350 unidades territoriais europeias (NUTS) têm garantido formal e constitucionalmente a participação assessorada e consultiva na integração europeia.

⁶⁴ Tradução livre do autor: “Uma das consequências mais importantes da integração europeia é a multiplicação de canais extranacionais para a atividade política subnacional. Relações territoriais estão sendo transformadas: os Estados estão perdendo o controle sobre importantes áreas da tomada de decisão, uma variedade de novos canais foram criados para a mobilização regional e os governos subnacionais estão engajados em padrões de interação inovadores e transnacionais. Regiões, no entanto, não se envolvem nessas atividades da mesma maneira. Não há nenhuma congruência no papel político de cidades, municípios e regiões na União Europeia. Pelo contrário, existem enormes diferenças no nível de organização, recursos financeiros, autonomia política e influência dos governos subnacionais na Europa. O resultado é o desdobramento de mudanças comuns contrários a um contexto de variação constante” (MARKS; HOOGHE, 1996, p.73).

⁶⁵ Tradução livre do autor: “[...] no interior dos Estados membros, o estabelecimento de mecanismos formais de envolvimento dos governos subnacionais nas políticas da UE; o mais amplo foco da atividade política e estratégica dos governos subnacionais na União em uma agenda relacionada com a UE; as reformas pós-1988 do processo de fundos estruturais que exigiram, pelo menos no papel, maior participação subnacional na política estrutural europeia; o estabelecimento e a atividade de organizações de cooperação inter-regional focadas na UE; a localização do crescente número de escritórios regionais em Bruxelas; e as mudanças advindas dos tratados da UE que se abriram à possibilidade de entrada subnacional no Conselho de Ministros, criaram o Comitê das Regiões, e estabeleceram o princípio da subsidiariedade como parte do debate subnacional sobre ‘Europa’ (JEFFERY, 1997, p. 02).

Ele atua principalmente por meio de pareceres e resoluções, os quais são consultados pelo Parlamento, Conselho e Comissão na construção legislativa europeia e em matéria que gera impacto nos poderes regionais e locais. Em seu discurso oficial, o CR (2012c) afirma ser a assembleia dos representantes subnacionais na UE, a defensora dos seus interesses no processo de decisão e parte da solução do déficit democrático do bloco (DE PIERI, 2010).

Além da pressão exercida pelo CR, as subnacionalidades desenvolvem um canal de comunicação diretamente com o Conselho de Ministros. Para Gary Marks e Liesbet Hooghe (1996), o Conselho é a instituição europeia mais poderosa e um excelente meio de pressão dos atores subnacionais. No artigo 146 do TUE ficou estabelecido que ministros regionais podem representar seus países no órgão, resultando em direta representação subnacional no bloco. Entretanto, tal iniciativa fora alocada na prática somente pelas federações, sejam elas Alemanha, Áustria e Bélgica.

Esse é um canal essencialmente intra-estatal e quanto maior for a tendência de determinadas subnacionalidades possuírem competências constitucionais internas, maior tende a ser sua influência direta no Estado hospedeiro e indiretamente na União. A partir dessa realidade, os atores subnacionais, dependendo obviamente do grau de abertura política cedido a eles em cada país, acabam tendo oportunidade de influenciar a legislação europeia, o orçamento anual e as políticas econômicas gerais.

Um ministro regional pode ser por si só representante do seu Estado membro no Conselho, mas isso vem gerando sérias problematizações justamente pelo fato de um nível político de menor escala não ser compatível para se responsabilizar por um território mais amplo (EVANS, 2003). Mesmo assim, instâncias subnacionais vêm barganhando por uma maior reforma da instituição com o intuito de aumentarem suas vozes participativas. Como o Conselho é a mais emblemática instituição intergovernamental da União, problemas desse tipo são corriqueiros. Ainda de modo incipiente, essa representatividade subnacional existe nos países mais descentralizados e é um modo de se assegurar o princípio de neutralidade⁶⁶.

De maneira adjacente caminha um canal de influência extra estatal perpetrado através de pressões exercidas à Comissão Europeia. É ela quem administra e executa as políticas dos quatro Fundos Estruturais Europeus e do Fundo de Coesão Europeu, instrumentos financeiros da política regional da UE que procuram minimizar as disparidades de desenvolvimento entre os níveis integracionistas nacionais e subnacionais (STUART, 2002).

⁶⁶ O princípio de neutralidade caminha ao encontro da subsidiariedade e atesta que a Comissão não deve interferir nas relações institucionais internas dos Estados Membros. Do mesmo modo, as instituições regionais não devem utilizar recursos judiciais para interferir nos arranjos internos das instituições de acordo com a participação de seu Estado hospedeiro nos procedimentos legislativos do Conselho (EVANS, 2003, p. 42)

Entre 2007 e 2013 existiram cerca de 450 programas em operação lançados pela UE para minimizar as disparidades regionais (ALLEN, 2010). Tais fundos concentram-se nos países mais necessitados e procura, também, garantir o princípio de subsidiariedade. Todavia, similarmente ao apontado acima sobre o Conselho, a literatura atesta que existe forte heterogeneidade sobre o controle dos Fundos Europeus, o qual sobrepõe as decisões intergovernamentais e deixa em segundo plano o nível subnacional (KEATING, 1995).

O domínio das políticas regionais e dos fundos é realizado pelos governos centrais, mas tem a liderança da Comissão, cuja agenda é compatível com a dos outros níveis integracionistas (FINDINGS, 1996). Seus nascedouros datam de 1975, ano em que se originou o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional. A ele juntaram-se o Fundo Social Europeu, Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola e Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca, responsáveis por um montante de 35% do orçamento da União no ano de 1999 (TESSARI, 2009).⁶⁷ Seus principais investimentos são para combater o desemprego e melhorar a infraestrutura de regiões mais precárias. Por sua vez, os Fundos de Coesão, criados e estabelecidos no artigo 161 do TUE, focam-se em projetos de meio-ambiente e redes de transporte transeuropeias (DHÉRET et al, 2012; FONTAINE, 2003; KOTZIAS, 2011; STUART, 2002, 2004).⁶⁸

Com a primeira reforma dos fundos ocorrida em 1988 logo após a implementação do Ato Único Europeu (1986), os governos subnacionais tiveram como garantia sua entrada na formulação e gestão da política regional do bloco (STUART, 2002, p. 85). Surgiram dessa iniciativa a Assembleia das Regiões da Europa (ARE) e o Conselho de Municípios e Regiões da Europa (CMRE) que mais tarde se juntariam aos objetivos lançados em Maastricht (1992) e seriam os “embriões” do próprio Comitê das Regiões (CR). Os Fundos Estruturais passam por consulta do CR e oferecem um bom suporte para os atores subnacionais. Mesmo assim, as remessas financeiras e os gastos públicos da União ainda são limitados a esses atores, haja vista que quem os regula acabam sendo os Estados.

A atuação subnacional realizada diretamente com a Comissão por meio das políticas estruturais e de coesão está ligada ao quarto canal de influência na UE, principalmente na formação de associações transnacionais e alianças interregionais, pois, a partir da terceira

⁶⁷ De acordo com a página oficial da União Europeia na *internet*: “Para o período de 2007-2013, a dotação financeira atribuída à política regional aproxima-se dos 348 mil milhões de euros: 278 mil milhões para os Fundos Estruturais e 70 mil milhões para o Fundo de Coesão. Esta dotação representa 35% do orçamento comunitário, ou seja, constitui a segunda rubrica orçamental” (EUROPA, 2013).

⁶⁸ A título de curiosidade, os países que mais possuem direcionamento dos Fundos Europeus foram e são Portugal, Irlanda, Grécia e Espanha, os quais receberam impactos diretos da forte crise financeira internacional de 2008.

reforma dos Fundos Europeus ocorridas no Conselho de Edimburgo (1993), adveio a criação das Iniciativas Comunitárias, cujas prioridades eram lutar contra desemprego e exclusão social, prever mudanças dos sistemas industriais, dar atenção às regiões periféricas da Europa, desenvolver o campo rural e criar ações e redes transfronteiriças e regionais.

Foram formuladas doze iniciativas: LEADER II (existente desde a reforma de 1988), visando programas de desenvolvimento endógeno, com mobilização de recursos locais próprios); INTERREG II (também pré-existente) é a IC [Iniciativa Comunitária que cedeu lugar ao Grupo Europeu para Cooperação Territorial (EGTC)] mais importante pela participação dos governos subnacionais, com atenção ao princípio de subsidiariedade e à efetiva implementação transnacional nos programas dedicados ao desenvolvimento das regiões afastadas dos centros econômicos nacionais; PESCA, que visa a contribuir à diversificação produtiva, dada a crise em que se encontra o setor; URBAN, cujo objetivo é atender os problemas das zonas urbanas de maneira integrada; ADPT, voltado para a reconversão de mão de obra dadas as mudanças no mercado de trabalho; EMPREGO E RECURSOS HUMANOS, que consta de quatro programas: NOW (para a promoção da igualdade de oportunidades para a mulher no mercado de trabalho), HORIZON (para promover a integração econômica, profissional e social dos deficientes físicos e outros grupos desfavorecidos), YOUTHSTART (para programas de primeiro emprego) e INTEGRA (para promover medidas de acesso ao mercado de trabalho para grupos vulneráveis e excluídos); e PYME, para favorecer pequenas e médias empresas e melhorar sua competitividade (STUART, 2002, p. 91).⁶⁹

Além dessas alianças interregionais, há inúmeras associações transnacionais na UE. Elas emergiram na década de 1980, justamente quando a dimensão subnacional começou a crescer no bloco. Desde então um imenso número delas fora criado, tendo destaque os já citados ARE, CMRE, além da Rede de Cidades da Europa (*Eurocities*), do *Four Motors* (formada por quatro densas regiões industriais do eixo França-Itália-Espanha-Alemanha) e da Conferência das Regiões Europeias com Poderes Legislativos (REGLEG – associação de setenta e três regiões de oito Estados europeus).⁷⁰

Lobby e formação de coalizões são outros caminhos, mais diretos, diga-se de passagem, criados pelos atores subnacionais na UE (FRANCHINO; BORGHETTO, 2010). Por si só, atitudes lobistas procuram exercer pressão sobre determinado nível de governo, sendo que, no caso europeu, as subnacionalidades as usam como meios intra e extra-estatais de ação. Tendem a ser fomentados em países mais centralizados ou por um conjunto de regiões ou localidades com menos recursos e capacidades de inserção externa. Todavia,

⁶⁹ Outra iniciativa ainda pode ser mencionada, seja ela o Programa URB-AL desenvolvido pela UE para intensificar a ligação entre cidades e coletividades locais europeias e latino-americanas. Seu objetivo é promover a cooperação descentralizada interregional através da troca de experiências de políticas urbanas (LAISNER, 2007, 2009; ODDONE, 2012).

⁷⁰ Uma lista com cerca de quarenta associações transnacionais, interregionais e temáticas pode ser encontrada no documento do Comitê das Regiões (2013a) intitulado *Delivering on the Europe 2020 Strategy – Handbook for Local and Regional Authorities*.

dependendo do tipo de análise, abarca, direta ou indiretamente, todos os canais de influência subnacional na UE, porque representam meios de pressão, propriamente ditos.

Por fim, destaca-se o último canal como sendo o mais autônomo de todos: lotação de Escritórios Subnacionais em Bruxelas, na Bélgica, conhecida como capital *de facto* da UE por acolher as instalações da Comissão e do Conselho. A sede do CR também localiza-se na cidade, fato que gere a articulação dos escritórios. Remete-se a um tipo de influência subnacional mais informal ou “não institucionalizada” (KOTZIAS, 2011).

No começo do século havia cerca de 160 escritórios regionais e locais em Bruxelas. Alemanha, Bélgica, Espanha e Grã-Bretanha apresentam os maiores números deles, os quais alcançaram a marca de aproximadamente 230 em 2013, haja vista ser de difícil precisão estimar um número exato de escritórios.⁷¹ Segundo Michel Huysseune e Theo Jans (2008, p. 01):

Currently (April 2007), 165 regions, 17 local or subregional authorities, 26 networks of local and regional authorities, and 18 other entities (mainly representations of regional private-sector entities) are accredited by the Brussels Capital Region, for a total of 226 accredited offices. This number only partially captures the presence of these offices in Brussels, since a number of them are not (yet) officially accredited by the region.⁷²

A criação de novos escritórios só tende a aumentar nos próximos anos. Mesmo sendo considerado o canal mais autônomo e informal, é uma peça-chave para quaisquer atores subnacionais que desejam adquirir um diálogo mais direto com as instituições europeias. Por serem independentes das remessas financeiras da União e apresentarem um extenso rol de funções e agendas, são um *locus operanti* a mais para regiões e localidades barganhem por maior participação intra-bloco.

Cada qual à sua maneira, foram apresentados os cinco principais canais de influência implementados na prática pelos atores subnacionais na UE. Não existe um mais efetivo, menos custoso ou inevitavelmente de sucesso. Suas adequações dependem de como se dá a realidade de cada região ou localidade no seu Estado hospedeiro. Entretanto, não há dúvidas sobre o ineditismo e a institucionalização subnacional promovidos pela criação do Comitê das Regiões (CR) em 1994, tornando-o o principal canal de representação subnacional na União.

⁷¹ Para maiores informações, vide as atividades desenvolvidas pelo *Brussels-Europe Liaison Office*, instituição que auxilia atores subnacionais que desejam abrir representações na capital.

⁷² Tradução livre do autor: “Atualmente (abril de 2007), 165 regiões, 17 autoridades locais ou sub-regionais, 26 redes de autoridades locais e regionais e 18 outras entidades (principalmente representações de entidades regionais do setor privado) são acreditadas pela região da capital Bruxelas, para um total de 226 escritórios credenciados. Esse número apenas capta parcialmente a presença de escritórios em Bruxelas, posto que um número deles não é (ainda) oficialmente credenciado pela região” (HUYSSSEUNE; JANS, 2008, p. 01).

3.3) O Comitê das Regiões⁷³

O Comitê das Regiões (CR) é, por excelência, o canal de maior representação subnacional no âmbito da União Europeia por um motivo principal: é formal e constitucionalmente reconhecido como instituição legítima no bloco. Decidiu-se pela sua criação ainda em 1992 e 1993 com a assinatura e entrada em vigor, respectivamente, do Tratado de Maastricht ou Tratado da União Europeia (TUE). É no artigo 198 do TUE que se encontram o número de membros do órgão, seu *status* perante a União e sua relação com a Comissão e o Conselho de Ministros.⁷⁴ Mesmo assim, o órgão entrou em funcionamento somente em março de 1994 quando fora realizada a primeira reunião plenária em Bruxelas, na Bélgica, sua atual sede.

Com a atualização presente nos artigos 263, 264 e 265 do Tratado de Amsterdam, aumentou-se o rol de competências do CR, abrangendo cerca de dois terços das propostas legislativas da UE, e estendeu-se ao Parlamento Europeu a possibilidade de consulta para com os atores subnacionais. Em 2001, com o Tratado de Nice, exigiu-se maior legitimidade democrática do órgão, passando a ser composto apenas por autoridades e representantes eleitos perante assembleia regional ou local. Por fim, no ano de 2007 em Lisboa, o artigo 256A do tratado abriu possibilidade ao CR de interpor recursos para salvaguardar suas prerrogativas junto ao Tribunal de Justiça da União Europeia, resultando no cumprimento do princípio de subsidiariedade, e tornou obrigatória a consulta por parte do Parlamento.

No TUE insere-se o texto sobre a instituição de um comitê de natureza consultiva composto por representantes de coletividades regionais e locais, adiante designado por CR. Logo após estabelece-se o número de membros do mesmo, os quais somam atuais vinte e oito delegações nacionais, uma para cada país da União. Os atores subnacionais reúnem-se em suas respectivas delegações antes das reuniões plenárias do órgão. Abaixo encontra-se o quadro com a composição atual do CR após a entrada da Croácia no bloco, totalizando um número de 353 autoridades regionais e locais⁷⁵:

⁷³ Imensa parcela das informações aqui retratadas e mencionadas encontra-se presente no site oficial do Comitê das Regiões. Ele é constantemente atualizado e apresenta informações sobre organização, atividades, políticas, notícias e eventos do CR. Destaca-se o fato da seção “Documentação” ter transparência na divulgação de documentos de reuniões, arquivos, estudos e publicações variadas. Para maiores detalhes, vide <cor.europa.eu>. Informações adicionais do órgão encontram-se no Regime Interno do CR, cuja síntese está no Anexo B, página 238 da dissertação.

⁷⁴ O artigo 198 do Tratado de Maastricht (1992) ou TUE encontra-se no Anexo A, página 236 da dissertação.

⁷⁵ A lista completa dos membros e suplentes do CR pode ser encontrada no seguinte endereço: <<http://memberspage.cor.europa.eu/>>. Cada autoridade política responsável pela representação de sua subnacionalidade no Comitê deve ter cargo público e ter sido eleita democraticamente pelos cidadãos de sua circunscrição administrativa. Dentre os principais cargos podem-se citar os de prefeitos municipais, membros de associações municipais, governadores regionais e conselheiros locais.

Quadro 3 – Membros do Comitê das Regiões por delegação nacional

Alemanha, França, Itália e Reino Unido	24
Espanha e Polônia	21
Romênia	15
Áustria, Bélgica, Bulgária, Grécia, Hungria, Países Baixos, Portugal, República Tcheca e Suécia	12
Dinamarca, Eslováquia, Finlândia, Irlanda, Lituânia e Croácia	9
Eslovênia, Estônia e Letônia	7
Chipre e Luxemburgo	6
Malta	5

Fonte: Comitê das Regiões (2012c)

Também no TUE estabeleceu-se que o mandato dos membros do CR seria de quatro anos, algo que foi modificado para cinco a partir de 2009 com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa (2007). Há, do mesmo modo, os cargos de presidente e vice-presidente do órgão, cujos mandatos têm a duração de dois anos e meio e estão ocupados desde julho de 2012 por Ramón Luís Valcárcel, presidente da Comunidade Autónoma de Múrcia (Espanha), e Mercedes Besso, membro do Conselho Regional do Piemonte (Itália), respectivamente.

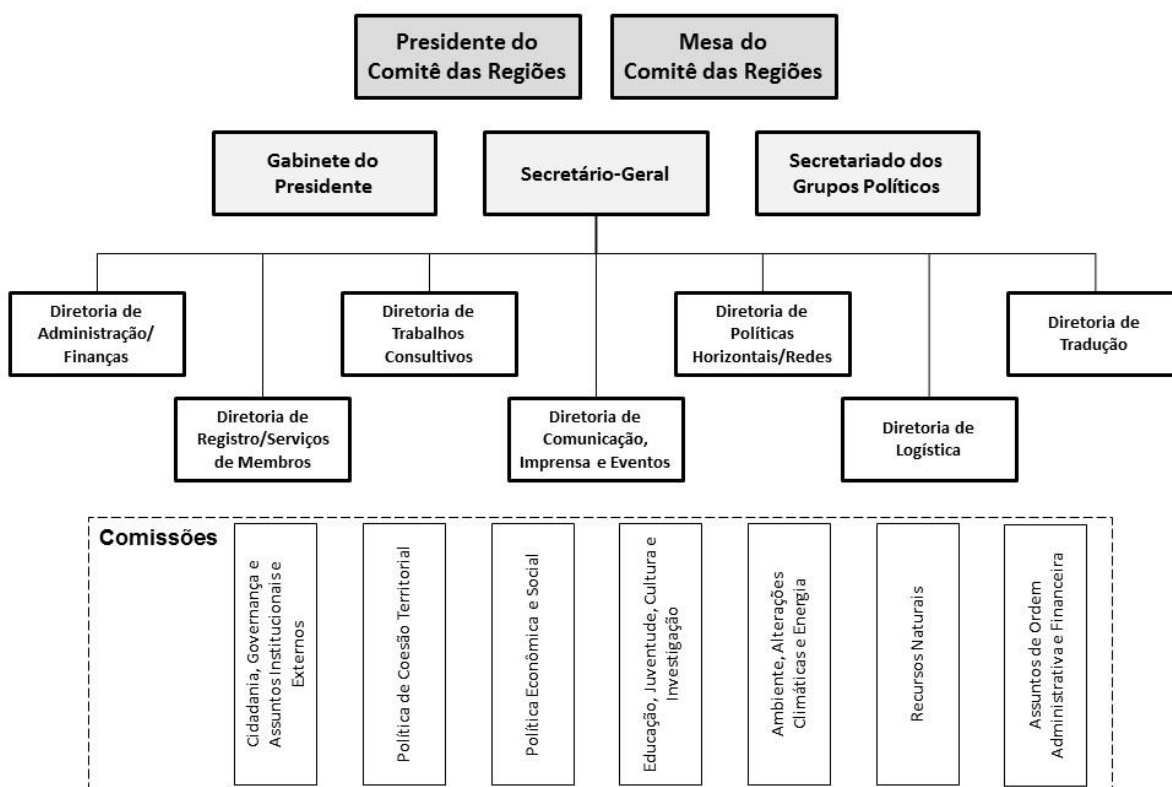
Em comunhão com esses cargos encontra-se a Mesa, órgão de decisão do CR, composta por 62 membros. Reúne-se, em geral, sete vezes por ano e aprova o programa político da instituição, bem como dá instruções à administração para a aplicação das decisões que tomou. Tudo é deliberado na Assembleia Plenária, a qual ocorre em média seis vezes por ano e conta com a presença dos 353 membros para dialogar sobre os procedimentos de adoção de pareceres, relatórios e resoluções do CR.

Existem, ainda, os cargos de Secretário-Geral, ocupado por Gerhard Stahl desde 2004, e Secretariado-Geral, responsáveis pela administração do Comitê, bem como o andamento das plenárias e das suas atividades políticas. Este último trabalha em conjunto com cinco grupos políticos que refletem as filiações partidárias do CR, sejam eles: Partido Popular Europeu, Partido dos Socialistas Europeus, Aliança dos Democratas e Liberais pela Europa, Aliança Europeia e Grupo dos Conservadores e Reformistas Europeus.

Por fim, o CR divide seu trabalho em sete comissões especializadas nos domínios de Cidadania, Governança e Assuntos Institucionais e Externos; Política de Coesão Territorial; Política Econômica e Social; Educação, Juventude, Cultura e Investigação; Ambiente,

Alterações Climáticas e Energia; Recursos Naturais; e Assuntos de Ordem Administrativa e Financeira. Em seu conjunto, já é possível observar a amplitude da agenda temática do CR, objeto de análise que se segue neste presente capítulo.

Figura 5 – Organograma do Comitê das Regiões



Fonte: Adaptado do Organograma Oficial do Comitê das Regiões (2014)

Em Lisboa também ficou decidido que a composição do CR é deliberada unanimemente por decisão do Conselho e que o Parlamento deveria se juntar a esse órgão e à Comissão para serem alvos de transmissão dos pareceres do Comitê. Quem aprova o regimento interno da instituição é o CR, propriamente dito, mas suas diretrizes ficam condicionadas às decisões do Conselho, ora pontuado como a principal instância intergovernamental da União. Aqui já é possível observar relativa precariedade na autonomia de regiões e localidades que levam à prática tal canal de articulação subnacional, pois ficam à mercê de decisões dos governos centrais.

O CR (2009a), através de pronunciamento oficializado e intitulado “Declaração de Missão”, pontua o seguinte:

O Comité das Regiões é a Assembleia da UE dos representantes regionais e locais. [...] A nossa acção política é fundada na convicção de que a cooperação entre os níveis europeu, nacional, regional e local é indispensável para construir uma União cada vez mais estreita e solidária entre os povos da Europa e enfrentar os desafios da globalização. Cooperamos para o efeito estreitamente com a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu e o Conselho da União e, nos Estados-Membros, com instituições dos diferentes níveis de poder a fim, nomeadamente, de promover a governação [governança] a vários níveis. Adoptamos recomendações políticas sobre as estratégias europeias e participamos na elaboração da legislação comunitária. A montante da sua elaboração, propomos abordagens e orientações políticas à luz da experiência e das competências dos órgãos de poder regional e local, que são, regra geral, incumbidos da sua aplicação. [...] Reivindicamos a autonomia dos órgãos de poder regional e local e o seu direito a dispor de recursos financeiros adequados, que lhes permitam exercer as suas competências. Promovemos, por conseguinte, os princípios e os mecanismos da boa governação [governança] e encorajamos o processo de descentralização. [...] Somos os embaixadores da Europa nas regiões e nos municípios e os seus porta-vozes no debate europeu. Mantemos um diálogo directo com os nossos concidadãos sobre as realizações da Europa e os desafios futuros e contribuimos para explicar e dar conta da aplicação e do impacto territorial das políticas comunitárias.

Conforme apontado por Ana Maria Stuart (2002, p. 101), os princípios que alicerçam as ações e o discurso do CR fazem jus a um papel constitutivo de interesses e valores comuns que se estabelecem em uma nova dimensão do desenvolvimento do processo de integração regional europeu. O CR originou-se junto com a UE e comparado com o histórico integracionista da região, sustenta-se como uma base política jovem e recente, que procura progressivamente aglutinar nas decisões políticas o discurso dos atores subnacionais.

Além dos já mencionados e apontados princípios de subsidiariedade e neutralidade, o CR se apoia também no de proximidade⁷⁶, proposto para gerar solidariedade entre os diferentes níveis políticos da UE. Seu papel materializa-se, sobretudo, a respeito das diretrizes legislativas europeias, nas quais estão circunscritos seus principais campos de atividades e iniciativas que serão posteriormente discutidas.

Ademais, o CR conseguiu garantir ação política e institucional aos atores subnacionais na União por meio de dois tipos de representação. Uma de ordem funcional, provendo *inputs* em todo órgão legislativo cujas propostas afetam regiões e localidades e outra de cunho eleitoral, atestando que todo membro deve depender dos votos democráticos de seus cidadãos (NESHKOVA, 2008) para serem legítimos “representantes subnacionais”.

Em definitivo, o CR foi criado para dar sustentação a uma nova fase no relacionamento entre a integração regional da UE e os atores subnacionais. Age por uma via dupla que vai ao encontro de maior poder de mando às autoridades regionais e locais, além de

⁷⁶ O princípio de proximidade para o CR sustenta-se na categorização da autonomia local e regional como base fundamental da democracia europeia e um elemento constitutivo da cidadania europeia que permite atingir o bem-estar geral. Sobre a questão envolvendo o aprofundamento da democracia na UE tendo por base papéis assumidos por atores subnacionais, vide tese de doutorado e artigo de Ana Maria Stuart (2002, 2004).

aproximar os governantes dos seus cidadãos. Ele é o corolário subnacional na União e visto como modelo de gestão por outras instituições, inclusive o Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Entretanto, não se pode analisar a instituição levando somente em consideração seu discurso oficial. E é aqui que as produções acadêmicas, principalmente com seu olhar de criticidade e adensamento de fontes primárias de pesquisa, detêm ponto central na presente seção. Como o intuito nesta subseção foi pontuar a criação, os apontamentos dos tratados, a composição e o organograma do CR, fez-se uma predileção por publicações da autoria do órgão em si.

Mas, afinal, existe uma diferença acentuada entre o discurso do CR e as produções acadêmicas? Em um primeiro momento, a resposta é negativa. Em relação às três variáveis levadas em questão na dissertação, somente a respeito do grau institucional é que há uma variância entre ambas as visões. A literatura tende a enfatizar a precariedade institucional advinda do papel meramente consultivo do CR. Sobre sua agenda e suas principais iniciativas e atividades, ambas se assemelham, havendo preferência de análise por publicações oficiais na presente dissertação.

Antes das considerações finais do capítulo, cada uma das três variáveis será avaliada em partes separadas. Primeiramente analisar-se-á a questão da institucionalidade do CR para que depois sejam observados como se dá a composição de sua agenda e quais são suas principais iniciativas/atividades. Desde já cumpre destacar que o maior ceticismo sobre a participação subnacional na União através do CR advém de seu limitado poder institucional, pois o mesmo age somente por meio de pareceres e resoluções. Todavia, sua agenda é ampla e suas iniciativas abrangem tal magnitude de maneira exemplar. Dito de outro modo, o CR consegue desenvolver atividades sobre todo e qualquer aspecto primordial para a integração regional europeia e para o cotidiano dos cidadãos.

A par de suas limitações, não há como negar que o Comitê foi a primeira instância criada e aberta à participação subnacional que possibilitou o engajamento regional no bloco, através da outorga de funções consultivas aos governos locais e/ou regionais (BARRETO, 2005). Ele abrange, direta ou indiretamente, todos os outros quatro canais de “mobilização subnacional” e suas ações empíricas absorvem pontos positivos para fortalecer o discurso sobre a existência da diplomacia subnacional multi-nível no bloco.

3.3.1) O grau de institucionalização do CR

Se fosse realizada uma escala para saber como é o grau de institucionalização do Comitê das Regiões (CR) na União Europeia (UE), ou seja, qual seu real nível de participação e influência nas tomadas de decisão do bloco, a mesma poderia ser dividida em quatro níveis: alto, médio, baixo e nulo. Ademais, tal categorização, caso fosse avaliada em outra graduação, seria fragmentada em três patamares: ótimo/bom, regular e ruim/péssimo. Com base nos resultados encontrados com a presente pesquisa, afirma-se que a institucionalização do CR é baixa e regular.

Por que, haja vista que o CR é a única instância subnacional formal e constitucionalmente reconhecida no âmbito integracionista? Por que, se o CR representa o corolário subnacional na UE? E por que, tendo em perspectiva que sua atuação sustenta o discurso da Governança Multi-Nível (GMN) na Europa? A resposta é muito simples: o Comitê possui apenas caráter consultivo para com os órgãos centrais da União, atua por meio de pareceres e resoluções, não detém poderes decisórios diretos e é dependente da deliberação da Comissão e do Conselho.

Novamente nos dizeres de Ana Maria Stuart (2002), o CR significou o reconhecimento de que os governos regionais e locais eram afetados pela integração regional e que era necessário criar canais institucionais que possibilitassem aos atores subnacionais influenciar o processo decisório europeu. De fato, com o Tratado de Maastricht (1992) houve a incorporação oficial dos interesses políticos subnacionais no bloco através da criação do CR. Entretanto, isso não retirou seu rótulo consultivo e de restrições operativas.

Em sua análise sobre os resultados da prática institucional do CR, Stuart (2002) conclui que o CR reforça a premissa de sustentação da predominância da dimensão nacional em suas políticas. Mencionado de outra maneira, a autora diz desconhecer se a instituição é um corpo técnico ou político e ressalta que ela é altamente fragmentada em virtude dos amplos interesses presentes em seus membros. Como o CR foi gerado a partir de aspirações da Comissão Europeia, ele acaba sendo um “braço auxiliar” da mesma agindo somente para legitimar seus atos. É de se enfatizar um dos relatos mencionados por Stuart (2002, p. 136) em sua tese de doutorado, na qual um dos membros do Gabinete do Comissário Neil Kinnock diz o seguinte:

“Sobre o Comitê das Regiões há notável indiferença. Aqui na Comissão, nós os consultamos, mas ninguém parece levar muito a sério. Ainda tem pouco peso. Na minha visão, ele nunca será um outro poder na Europa. É verdade que as pessoas querem mais democracia, mas elas não têm certeza de que os governos locais poderão garantir seus direitos. O povo se importa muito pouco com a política e devem ser encontrados novos caminhos para interagir com a sociedade civil”.

Por essa e outras razões, Stuart (2002, p. 143-44) afirma que o CR é uma instituição frágil e embrionária. Mesmo sendo o órgão europeu de maior proximidade dos cidadãos, a percepção é de que não existe influência real do CR no processo decisório da União. Ele está longe de se constituir em uma Câmara territorial europeia pelo seu caráter consultivo que lhe outorgam os tratados. Mesmo datando essas considerações no ano de 2002, no presente momento podemos afirmar que ainda está para o futuro saber se o Comitê terá possibilidade de diminuir o *déficit* democrático europeu ou se cumprirá somente um papel “decorativo”.

Visão similar à desenvolvida acima é proposta por David Allen (2010), autor já mencionado anteriormente quando do debate sobre a Governança Multi-Nível (GMN). Sobre suas pesquisas repousa a crítica a esse conceito, sendo mais utilizável na prática, em sua opinião, a ideia de Participação Multi-Nível. Como resultado, a atuação subnacional no bloco tanto por parte dos Fundos Estruturais quanto por parte do próprio CR é extremamente limitada e dependente das iniciativas dos governos nacionais. De tal sorte, não existe igualitarismo entre as instituições centrais, os Estados e os atores subnacionais abrangidos pelo CR. O resultado é a subserviência do CR perante a Comissão e o Conselho.

O relatório da *Joseph Rowntree Foundation* (FINDINGS, 1996) atesta que o impacto causado pelo CR em seus anos iniciais de atuação foi praticamente nulo, porque seus membros eram apontados por governos centrais, havia grande divisão interna por conta da multiplicidade de interesses dos atores e era imparcial sua relação com outras instituições da UE. Ao longo dos anos, o primeiro ponto sofreu mutação, não podendo mais ser de fácil afirmação dizer que o impacto do CR na União é nulo. Muito pelo contrário, vem crescendo, mesmo que de forma incipiente, ao longo do tempo. O próprio relatório sustenta ser proativo aos atores subnacionais procurar alianças nos níveis supranacional e doméstico, sendo que essa realidade já é fomentada pelo CR. Ele continua agindo consultivamente, mas é a principal faceta da GMN no bloco.

A questão sobre a diferença entre o discurso oficial e as publicações acadêmicas torna-se visível no artigo de Andrew Evans (2003). Segundo o autor, oficialmente há a tentativa de assegurar ao CR a participação na tomada de decisões da UE, só que isso diverge totalmente da prática. Como resultado ainda prevalecem dificuldades estruturais às regiões e localidades, as quais não conseguiram sustentar a descentralização do bloco por meio da atuação via Comitê. Com ceticismo no que tange à regionalização da UE, Evans (2003) diz que a transferência de decisões no bloco ocorre dos Estados para a União, sendo incerto saber se uma reforma institucional traria maiores vozes aos atores subnacionais no processo decisório.

Para Charlie Jeffery (1997, 2002), o CR tem pouca influência na União, não conseguiu sustentar o “Terceiro Nível Integracionista” e, mais importante ainda, gera grande ceticismo por parte das outras instituições europeias, conforme ficou evidente na transcrição da entrevista realizada por Ana Maria Stuart (2002). Na análise do autor, o CR fora um meio ineficaz para a influência dos atores subnacionais na UE, sendo que uma mudança para aprimorar seus interesses seria longa e tortuosa. Como a inserção externa subnacional fica condicionada ao grau de abertura constitucional proporcionada por cada Estado, “SNA [sub-national Authorities] in the EU have not moved in anything other than limited and symbolic senses beyond the nation-state” (JEFFERY, 1997, p. 10)⁷⁷. Porquanto, a institucionalização do CR fica totalmente à mercê das iniciativas dos governos centrais e, também por isso, é baixa.

Como acaba existindo intensa divisão interna no CR, tendo em vista que há variadas unidades territoriais (NUTS) presentes nele, sua institucionalização fica condicionada aos diferentes níveis de autonomia subnacional de cada país membro do bloco (KOTZIAS, 2011).⁷⁸ Mesmo sendo o CR forte defensor e propulsor dos princípios de subsidiariedade, neutralidade e proximidade, o de parceria – que roga igualdade entre os níveis políticos europeus – permanece inviável empiricamente. Vale lembrar que a UE tem características supranacionais, mas a maioria das decisões ainda é tomada pela via intergovernamental.

Outro autor que possui extensa análise sobre o grau institucional do Comitê é Marcelo de Almeida Medeiros (2004, 2008, 2010). Em seu primeiro artigo, o autor diz existir uma “histerese política” no CR, pois o mesmo age somente através de pareceres e não conseguiu romper a barreira retardante de sua efetividade política, a qual permanece caracterizada pela alta influência das políticas centrais dos Estados nos interesses subnacionais.

Acerca da efetivação do princípio de subsidiariedade e da dependência perante outras instâncias de poder, o autor argumenta o seguinte sobre o CR:

No entanto, a consecução do princípio de subsidiariedade padece de problemas na sua efetivação. Assim, quando discutimos sobre a consolidação de instituições subnacionais, encontramos duas questões recorrentes, a saber, o déficit democrático e o poder decisório da instituição. Medeiros (2004) sugere que o CdR [CR] possui, por um lado, um *input* político e, por outro, um *output* tecnocrático que nem sempre são correspondentes. Ou seja, o Comitê se apresenta como possuindo a capacidade de intervir na rede de poder da UE, mas há barreiras que retardam as respostas, “criando um sistema de retroalimentação lento e pouco efetivo” (MEDEIROS, 2004, p. 166). Já em Stuart (2004) e Medeiros e Vieira (2007), o entrave causador do

⁷⁷ Tradução livre do autor: “As SNA [autoridades subnacionais] não conseguiram muita mudança na UE para além do limitado e simbólico senso do Estado-nação” (JEFFERY, 1997, p. 10).

⁷⁸ É o que Felipe Cordeiro de Almeida (2012) aponta como a existência de uma suposta intrínseca heterogeneidade do CR, composto não apenas por governos locais, mas também por diversos governos regionais.

déficit democrático no Comitê é a sua falta de autonomia em relação aos outros poderes na UE (MEDEIROS et al, 2010, p. 45).

Viu-se, então, que o grau institucional do CR é considerado baixo por dois motivos principais. Primeiro, seu caráter é meramente consultivo, agindo através de resoluções e pareceres que, em teoria⁷⁹, devem ser levados em consideração nas decisões tomadas pela tríade institucional central da UE (Comissão, Conselho e Parlamento). E, segundo, sua autonomia permanece relativa, já que alguns aspectos de sua composição e organização dependem dos Estados nacionais e do pilar intergovernamental da União.

Outrossim, além de baixo, fora mencionado que sua institucionalidade também é regular. Regular porque, mesmo com todos os percalços supra analisados, o CR continua a ser uma instituição necessária à articulação subnacional na UE. De fato, torna-se de difícil precisão apontar uma mensuração valorativa à institucionalização do Comitê, mas o intuito aqui é assinalar para a impossibilidade de ela ser ótima – no sentido de perfazer o grau máximo de influência nas tomadas de decisão – ou péssima – no sentido de se remeter a um grau zero de influência nas tomadas de decisão. Ratificando, a institucionalidade do CR não alcança um ponto ótimo, pois ela é baixa. Todavia, do lado oposto, também não assegura a nulidade de suas ações: mesmo que de forma relativa e incipiente, as ações do CR possuem impacto nas tomadas de decisão domésticas, na vida dos cidadãos europeus, e integracionistas, nos Estados e na União per si.

O que atesta a veracidade do dito acima encontra-se presente na chamada “estratégia proativa” assinalada por Ana Maria Stuart (2002, p. 116). Os Proativos, abarcados aqui como um grupo apoiador do CR, defendem que a instituição tem papel de credibilidade na defesa dos interesses subnacionais em cooperação com as instâncias supra e nacionais. Ao lado do Comitê Econômico e Social (CESE), o CR marca a dupla institucional consultiva da UE, mas, como afirma Thomas Christiansen (1996 apud STUART, 2002), esse caráter deliberativo sem força decisória não denota a impotência de ambos. Interessante notar para o pensamento do autor de que se o CR for além do seu *status* atual, acabará perdendo legitimidade perante outros órgãos europeus. Destarte, melhorar os interesses dos cidadãos, ampliar o exercício democrático e trazer à tona os novos sujeitos políticos da integração já caracterizaram marcas de um CR com relativo sucesso institucional.

Outro ponto para afirmar a institucionalidade regular ou de meio termo reside na capacidade que o CR tem em influenciar o processo de produção de políticas públicas na UE.

⁷⁹ John Hopkins (2007, p. 28), o qual faz uma crítica negativa sobre o papel desempenhado pelos atores subnacionais na UE, assegura que, na prática, a Comissão e o Conselho podem reservar o direito de ignorar as opiniões do CR.

Segundo Vitor Stuart de Pieri (2010), a própria entrada em operação do órgão em 1994 contribuiu para uma maior participação decisória dos atores locais nas políticas públicas integracionistas. Mesmo que de maneira introdutória, o CR consegue garantir alguns preceitos constitucionais aos cidadãos europeus e seu trabalho conjunto com os Estados tende a ser positivo nesse sentido.

A criação do CR foi a responsável por transformar a Comunidade Europeia (CE) em UE, porque introduziu um novo grupo de atores nos processos de decisão (WARLEIGH, 1999 apud GALLASTEGUI, s/d), mesmo que de forma indireta e por meio de pareceres e resoluções. O discurso defendido pela instituição vai ao encontro dos interesses do bloco em si, seja através do aumento da participação, da coerência política através do envolvimento de outros atores políticos ou até mesmo do fomento por maior *accountability*^{80 81}.

Em definitivo, vale destacar a visão de Milena Neshkova (2008), cuja afirmação se encontra na constatação de que o CR consegue garantir representação política e institucional das regiões e localidades da União. Segundo a autora, os atores subnacionais têm a capacidade de influenciar apenas o primeiro estágio do processo de tomadas de decisão, seja ele o de propostas. Todavia, isso não denota institucionalização precária do CR, já que as propostas perfazem o nível mais importante dos debates, haja vista possuir grande influência nos pareceres da Comissão.

De acordo com estudo realizado por Neshkova (2008) e que leva em consideração o requerimento de 544 emendas propostas pelo CR à Comissão entre 1996 e 2007, viu-se que em 37% dos casos os interesses subnacionais tiveram influência na legislação comunitária. Além das políticas públicas, é na coesão política e regional que o CR vem adquirindo progressivo destaque institucional. Mas tal participação fica restrita à Comissão, não havendo impacto expressivo no Conselho e no Parlamento.

Portanto, em razão de seu papel consultivo e levando-se em consideração o forte peso político ainda presente nas mãos dos países membros da UE, afirma-se que o grau de institucionalização do CR é baixo. De modo análogo, também sustenta-se que esse nível é regular por fazer do órgão um importante *locus* de comunicação e participação com o ambiente doméstico, mormente com os cidadãos europeus, e com a Comissão. Para uma

⁸⁰ “[...] a *accountability* seria o fio que manteria a esperança de vincular a seleção dos governantes pelo método eleitoral com o sentido normativo da democracia, o poder do povo. Ela envolve tanto a prestação de contas dos detentores de mandato aos seus constituintes quanto o veredicto popular sobre essa prestação de contas. Daria, aos eleitores comuns, instrumentos para controlar a ação dos representantes e, a estes, um forte incentivo para proteger os interesses de sua base eleitoral. Consistiria, portanto, no principal mecanismo para impedir que os representantes, uma vez escolhidos, tornassem-se independentes dos representados” (MIGUEL, 2010, p. 183).

⁸¹ Para maiores informações sobre os princípios defendidos para se ter maior governança na UE, vide documento do CR (2009b) intitulado “Livro Branco do Comitê das Regiões sobre a Governança a Vários Níveis”.

instituição que completa vinte anos de existência e tem muito a crescer e barganhar com as de caráter central e decisório da UE, o grau institucional regular deve ser visto como algo positivo e que denota, progressivamente, maior atividade subnacional no íterim do CR.

3.3.2) *O que está em pauta? A agenda do CR*

Desde cultura até meio-ambiente, recursos naturais até saúde, educação até energia, comércio exterior até pesquisa científica e assim por diante. Uma infinidade de questões é levada em consideração nas pautas do Comitê das Regiões (CR), conforme observado no extenso rol de temáticas abrangidos por suas sete comissões⁸². A agenda do CR é ampla, extensa, múltipla e plural. Em seu site oficial estão pontuadas quais são suas áreas principais de atuação, sejam elas: agricultura e desenvolvimento rural; cidadania; ambiente e energia; crescimento e emprego; cooperação internacional; mobilidade e transportes; e política regional.

O principal motivo para essa amplitude da agenda do CR é explicado pelo fato da mesma ser diretamente influenciada pela Comissão Europeia. Do mesmo modo, o que está na pauta das principais mesas, reuniões e eventos em geral do órgão subnacional reflete a agenda desenvolvida pela própria União Europeia (UE). E, quando foram expostos o histórico integracionista, alargamentos, consolidação de tratados e participação de novos atores, viu-se que uma das características centrais do bloco é seu progressivo acréscimo temático trabalhados e postos em prática por suas instituições.

Nos Tratados de Maastricht (1992) e Amsterdam (1997) estabeleceram-se quais são as principais áreas em que a Comissão e o Conselho consultam o CR: coesão regional e social, redes de infraestrutura, política de empregos, política social, saúde, educação, meio-ambiente e cultura (CR, 2010b; DE PIERI, 2010; EVANS, 2003; KOTZIAS, 2011; NESHKOVA, 2008; ROHT-ARRIAZA, 1997). De um modo geral, as áreas centrais de influência subnacional nas políticas regulatórias da UE são: política ambiental, política social e legislação pública (FRANCHINO; BORGHETTO, 2010). Além da agricultura, meio-ambiente e desenvolvimento econômico perfazerem pontos em que as regiões subnacionais barganham por maiores recursos (HOPKINS, 2007).

Na década de 1990, a agenda do CR compreendia atração de investimentos, promoção turística e comercial, cooperação ao desenvolvimento, dentre outros. Já nos anos 2000, a

⁸² Apenas para ratificar, as sete comissões compreendem os seguintes segmentos: Cidadania, Governança e Assuntos Institucionais e Externos; Política de Coesão Territorial; Política Econômica e Social; Educação, Juventude, Cultura e Investigação; Ambiente, Alterações Climáticas e Energia; Recursos Naturais; e Assuntos de Ordem Administrativa e Financeira.

chamada “nova agenda” foi aglutinada à instituição e nela adentraram temas que ganharam crescente relevância nas relações internacionais: meio-ambiente, migração, direitos humanos, cidadania, crimes internacionais e assim por diante. Como haveria de ser, os atores subnacionais de um modo geral e em específico no CR tem predileção por áreas de *low politics* (BAUER; STUDINGER, 2011), até porque as *high politics* ainda permanecem centradas nos Estados nacionais.

O CR pode pronunciar-se sobre todos os domínios essenciais de interesse regional. O Parlamento Europeu, o Conselho da UE e a Comissão Europeia são obrigados a consultar o Comitê em áreas como a coesão econômica, social e territorial, o emprego, os assuntos sociais, a educação e a juventude, a cultura, a formação profissional, a saúde pública, os transportes, as redes transeuropeias, o desporto [esporte], o ambiente, a energia e as alterações climáticas. Estes diferentes setores representam dois terços da produção legislativa da União Europeia (COMITÊ DAS REGIÕES, 2012c).

Nas publicações oficiais do CR (2005, 2011, 2013c) a respeito de suas prioridades políticas desde 2002 até os cenários estabelecidos para o ano de 2015 é possível fazer uma vasta análise sobre o que cada período representou e representa para a formulação de sua agenda.⁸³ Para os primeiros cinco anos do século XX, o CR estava focado no alargamento da UE a leste e na governança europeia. Como haveria de ser, em 2004 dez países entraram no bloco e isso causaria um impacto direto na quantidade de membros e na qualidade das ações dos atores subnacionais. Portanto, a tentativa de fomentar iniciativas sobre coesão territorial e econômica estava em pauta e buscava dirimir possíveis margens de desigualdade entre as novas regiões e localidades que adentravam o seio integracionista.

Já a partir de 2008, principalmente em virtude das mudanças advindas do Tratado de Lisboa (2007), o CR começou a apresentar uma agenda mais proativa em relação ao Parlamento. Desde sua criação a instituição barganhava por maiores tentativas de influenciar o processo decisório europeu, mas isso ficava restrito ao Conselho e à Comissão. Como em tese o Parlamento representa os interesses dos cidadãos, o Comitê buscou aproximação com a questão da “cidadania europeia”. Sempre esteve presente no discurso dos atores subnacionais o princípio de que eles são a esfera política mais próxima das populações civis e, por isso, os melhores instrumentos de governança europeia e de minimização do *déficit* democrático.

Tal importância continua nas prioridades políticas para os anos de 2012 até 2015, as quais somam um total de cinco:

⁸³ No documento do CR (2010b) nomeado *The Committee of the Regions: Key Dates (1994-2010)* é possível ver alguns dos desdobramentos de sua agenda entre 1994 e 2001, não mencionados aqui ao longo do texto. Na página oficial do CR na internet constam apenas publicações recentes e impressas a partir de 2005. O autor entrou em contato direto com a Direção de Comunicação, Imprensa e Protocolo do Comitê das Regiões e fora informado que publicações mais antigas não estão disponíveis para livre acesso. Parcela das publicações utilizadas aqui foi cedida pelo CR em versões impressas.

- 1) Aproximar a UE do dia-a-dia dos seus cidadãos;
- 2) Aumentar os investimentos para os atores subnacionais, mormente através de um diálogo intenso com o Banco de Investimento Europeu;
- 3) Internacionalizar os atores subnacionais, ou seja, desenvolver a dimensão territorial com as relações externas da UE e estimular a diplomacia subnacional para além do continente;
- 4) Fortalecer o CR em si por meio de três vias: pragmatização do princípio de subsidiariedade, estímulo da descentralização política do bloco e articulação da Governança Multi-Nível (GMN); e
- 5) Colocar em prática a estratégia da UE denominada “*Europe 2020*” (EU2020).

A cidadania em si é um tema presente no desenvolvimento integracionista da União e o CR a vê como questão central a ser desenvolvida, até porque o ano de 2013 foi proclamado “Ano Europeu dos Cidadãos”. Assuntos relacionados ao desenvolvimento e procura por investimentos financeiros também não poderiam ficar de fora da agenda, pois os atores subnacionais dependem das remessas provenientes das decisões da Comissão. O melhor exemplo que corrobora essa afirmação foi observado anteriormente quando do debate sobre os Fundos Estruturais e de Coesão Europeus responsáveis por cerca de 35% do orçamento da União (STUART, 2002, TESSARI, 2009).

Promover a inserção externa dos atores subnacionais é por si só um debate amplo e que foi largamente analisado na primeira parte da dissertação. E sobre fortalecer o papel institucional e de imagem do CR, cumpre dizer que o discurso acerca do “rompimento” do caráter meramente consultivo do órgão está presente em suas ações e, como haveria de ser, o CR vem procurando aumentar sua voz nos processos de decisão europeus. Direta ou indiretamente, ele defende o debate interinstitucional da integração regional utilizando ora o discurso da GMN, ora o exercício do princípio de subsidiariedade para tanto.

Por fim, o CR tem como um dos seus maiores objetivos presentes em sua agenda a estratégia “*Europe 2020*” (EU2020). Trata-se do projeto central da UE para trazer crescimento econômico à região após as crises financeiras decorrentes de 2008 (CR, 2013a, 2013d). Foram pontuadas três áreas – crescimento inteligente, sustentável e inclusivo – e sete bandeiras – agenda digital, inovação, juventude, recursos eficientes, política industrial, trabalho e pobreza – que serão monitoradas ao longo dos anos para que em 2020 a UE já tenha alcançado os objetivos propostos. O CR mantém uma linha de monitoramento, apresenta estudos e dialoga com o Conselho, garantindo sua contribuição para a EU2020.

Outrossim, torna-se nítido o quão ampla é tanto a formulação quanto a ação da agenda do CR. Essa pluralidade deve ser vista como algo positivo decorrente de dois processos. Primeiro, porque a agenda do CR vai ao encontro e é diretamente influenciada pela Comissão e pelos avanços integracionistas da UE. E, segundo, porque seu discurso oficial leva em consideração o fortalecimento do diálogo com os cidadãos e de avanços na democratização dos processos decisórios.

A agenda do CR é bastante prática, mas não negligencia o caráter retórico. O CR apresenta estudos, os leva às reuniões e promulga uma série de publicações sobre ações empíricas a serem tomadas pelas instituições centrais europeias. E, mais interessante ainda e muito além dessa questão prática, essa mesma agenda tem um discurso teórico e acadêmico muito forte e de apoio à participação subnacional na UE. Nas publicações oficiais do CR é possível observar a validação de suas práticas através de teorias, conceitos e debates desenvolvidos pela literatura de Relações Internacionais. Não por coincidência, grande parcela da formulação de sua agenda institucional considera os argumentos sobre Regionalização, Descentralização, Europa das Regiões (EdR) e Governança. Dentre suas prioridades, inclusive consolidada em seu Livro Branco (CR, 2009b), está em pauta o monitoramento e a sustentação da GMN.

Em nenhum de seus estudos e publicações oficiais analisadas o CR cita ou mencionada o termo “paradiplomacia”. Sua voz é uma só: ele quer o aumento da governança intra-bloco e a pragmatização da GMN. Por isso o discurso é importante e o uso da terminologia para a inserção internacional dos atores subnacionais mais ainda. Levando em consideração as múltiplas faces da agenda, além de problemas práticos como meio-ambiente, emprego, renda e melhorias de saúde, o CR administra de forma satisfatória o que acadêmicos produzem sobre esse novo rumo das Relações Internacionais Contemporâneas. Ele poderia valer-se da terminologia “diplomacia subnacional multi-nível” como parâmetro de fortalecimento da sua influência para com o restante das instituições europeias.

3.3.3) As principais iniciativas e atividades do CR

Indo ao encontro da agenda institucional, as diligências realizadas pelo Comitê das Regiões (CR) também são numerosas e amplas. Para responder satisfatoriamente à amplitude temática tratada em seu íterim, o CR procura influenciar tanto a União Europeia (UE) de maneira direta quanto os Estados membros do bloco através do Conselho de Ministros (MARKS; HOOGHE, 1996). Mas, nos últimos anos, vem estimulando parcerias com atores

subnacionais que possuem escritórios de representação em Bruxelas e com associações transnacionais, interregionais e temáticas, gerando as chamadas “redes do CR” (CR, 2013a).

De acordo com sua postura oficial, o CR (2012c) detém seis principais atividades: emitir pareceres, lançar resoluções, fornecer informações em relatórios de impacto para a UE, salvaguardar o princípio de subsidiariedade, realizar eventos diversos e propagar inúmeros estudos e outras publicações. Vale reiterar que toda e qualquer iniciativa realizada pela instituição possui impacto indireto no desenrolar integracionista da União, haja vista que suas atividades são de cunho consultivo, sem efeitos decisórios por si só.

A emissão de pareceres e o lançamento de resoluções são as duas principais ações do CR para tentar participar das tomadas de decisões europeias. Comissão, Conselho e Parlamento são obrigados – em texto constitucional – a consultar os pareceres do Comitê quando da elaboração de textos legislativos, mormente diretivas e regulamentos (FRANCHINO; BORGHETTO, 2010), que afetam de alguma maneira os poderes regionais e locais. Ademais, o próprio CR pode emitir documentos por seu livre interesse para serem examinados em reuniões plenárias comissárias. Se acatados, seguem para apreciação do restante dos órgãos citados acima e são publicados no Jornal Oficial da União Europeia, o EUR-Lex. Após as sucessivas crises advindas de 2008, o CR vem tentando influenciar a legislação europeia com ênfase nas questões econômicas e sociais, destacando-se os repasses financeiros públicos dos Estados para os atores subnacionais (CR, 2010a, 2012b). Já através das resoluções o CR exprime seu ponto de vista sobre quaisquer assuntos que acha pertinente, sendo que seus cinco agrupamentos políticos⁸⁴ podem fazer o mesmo.

Mesmo sendo seu principal canal de ação, o CR não se restringe somente às atividades legislativas. Outra iniciativa importante reside na feição dos chamados relatórios de impacto, os quais são solicitados pela Comissão para ver se determinada postura política afeta de maneira benéfica ou não os planos regionais e locais. Como o CR baseia-se em transparência, divulga em sua página oficial na internet *drafts* de suas principais documentações (documentos de trabalho, pautas de reuniões, minutas, etc) no sistema intitulado *Transfer of Administrative Documents* (TOAD)⁸⁵.

Outra atividade importante do CR é salvaguardar o princípio de subsidiariedade, afinal, juntamente com os Fundos Estruturais e com a criação do Comitê em 1993, ele contribuiu para a institucionalização subnacional na UE (STUART, 2004). No processo

⁸⁴ São eles: Partido Popular Europeu, Partido dos Socialistas Europeus, Aliança dos Democratas e Liberais pela Europa, Aliança Europeia e Grupo dos Conservadores e Reformistas Europeus.

⁸⁵ O sistema “Transferência de Documentos Administrativos” (TOAD) funciona similarmente a uma base de dados, pois os documentos têm prazo de expiração. Para maiores informações, vide <toad.cor.europa.eu>.

legislativo, após a apresentação de propostas pela Comissão e a posterior adoção por parte do Conselho e do Parlamento, o CR pode entrar com processo de infração no Tribunal de Justiça caso a medida adotada esteja em desacordo do princípio. Destarte, o CR acaba por acompanhar diretamente a aplicação da legislação na União, haja vista que cerca de 70% da mesma é empregada por órgãos de poder local e regional, representa aproximadamente 15% do Produto Interno Bruto (PIB) da UE e dois terços das despesas em investimentos públicos (CR, 2010a).

Igualmente, o CR realiza eventos periódicos como conferências, seminários e exposições, e publica uma infinidade de estudos e brochuras. No que tange aos eventos, dois se destacam por sua amplitude numérica de participantes e importância: a *Open Days* – Semana Europeia das Regiões e Cidades e a *EuroPCom* – Conferência Europeia sobre Comunicação Pública. Ambas são realizadas anualmente e seus últimos números ocorreram no mês de outubro de 2013 nas décima primeira e quarta edições, respectivamente.

The OPEN DAYS - European Week of Regions and Cities is the annual key event for regional and local authorities. In October each year, thousands of local, regional, national and European decision-makers and experts gather in Brussels to showcase their capacity to create growth and jobs and implement European Union cohesion policy, hence demonstrating the importance of the local level for good European governance. Organised by the EU Committee of the Regions and the European Commission, Directorate-General for Regional Policy [...], the OPEN DAYS are the occasion to discuss common regional and local development challenges and to debate possible solutions. The communication and networking platform also provides a forum for those involved in implementing EU cohesion policy and managing its financial instruments while facilitating cooperation and networking among regions and cities (CR, 2012a).⁸⁶

[...] the CoR can serve as a link to the local and regional levels to strengthen communication on the decentralised level. Building upon the efforts to establish networks of local, regional, national, and European publics in the European Conference on Public Communication (EuroPCom) and various tools to decentralize communication, the CoR has an interest to involve LRA in the upcoming information campaign in the context of the 2014 European elections (CR, 2013b).⁸⁷

⁸⁶ Tradução livre do autor: “A OPEN DAYS - Semana Europeia das Regiões e Cidades é o principal evento anual para as autoridades regionais e locais. Em outubro de cada ano, milhares de tomadores de decisão locais, regionais, nacionais e europeus, além de especialistas, reúnem-se em Bruxelas para mostrar sua capacidade em gerar crescimento e empregos e implementar a política de coesão da União Europeia, demonstrando a importância do nível local para a boa governança europeia. Organizada pelo Comité das Regiões e pela Comissão Europeia, Direção Geral de Política Regional [...], a OPEN DAYS é a ocasião para discutir os desafios comuns de desenvolvimento regional e local e debater as soluções possíveis a eles. A plataforma de comunicação e de rede também fornece um fórum para as pessoas envolvidas na implementação da política de coesão da UE e no gerenciamento de seus instrumentos financeiros, facilitando a cooperação e criação de redes entre as regiões e cidades” (CR, 2012a).

⁸⁷ Tradução livre do autor: “[...] o CR pode servir como um elo aos níveis locais e regionais para reforçar a comunicação no nível descentralizado. Baseando-se nos esforços para estabelecer redes de públicos locais, regionais, nacionais e europeus na Conferência Europeia sobre Comunicação Pública (EuroPCom) e várias ferramentas para descentralizar a comunicação, o CR tem interesse de envolver os LRA [governos locais e regionais] na próxima campanha informativa das eleições europeias de 2014” (CR, 2013b).

No concernente aos estudos e publicações, o CR mantém sua página na *internet* atualizada com edições divulgadas desde o ano de 1999. Tais trabalhos são bem variados e caracterizados pelo imenso rol da agenda institucional do órgão. Além de servir como meio de propaganda tanto do CR quanto da própria União, os estudos procuram divulgar informações para as autoridades subnacionais europeias. Como existe uma pluralidade de subnacionalidades com diversos interesses, torna-se mister divulgar dados, relatórios de pesquisa e até mesmo produções acadêmicas (dissertações e teses) para unificar o diálogo interno desses níveis políticos.

As chamadas brochuras estão disponíveis em formato eletrônico (*Ebook*) e impresso para divulgação das atividades do CR, sendo que as principais foram tomadas como fonte de estudo da presente dissertação e podem ser encontradas nas referências bibliográficas. Há também os boletins informativos (*newsletters*) denominados “*Regions & Cities of Europe*”⁸⁸, os quais têm publicidade bimestral e ajudam na compreensão dos debates atuais que permeiam os processos decisórios da UE.

Por último e não menos importante, mesmo não sendo aludido na publicação oficial do CR (2012c) tomada como ponto de partida para a análise de suas iniciativas, fora mencionado que a formação de redes é uma atividade recente e notadamente influente no âmbito de ação do Comitê. Tratam-se de projetos interinstitucionais promovidos entre diferentes canais de participação subnacional na UE. Atualmente, as “redes do CR” perfazem cinco programas:

- 1) Plataforma de Monitoramento da EU2020;
- 2) Rede de Monitoramento de Subsidiariedade;
- 3) Grupo Europeu de Cooperação Territorial (EGTC);
- 4) Atlas de Cooperação Descentralizada; e
- 5) Pacto de Prefeitos.

A rede da EU2020 procura monitorar o envolvimento das regiões subnacionais na estratégia de ação da UE, a já mencionada “*Europe 2020*”, na implementação de políticas sobre crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Por sua vez, a rede de subsidiariedade acompanha as fases legislativas da União e procura observar se as mesmas estão de acordo com os interesses subnacionais. Já o EGTC busca fomentar programas de cooperação transfronteiriça e interregional – um dos temas centrais da agenda do CR – e o Atlas é um canal informativo e uma base de dados com objetivo de estimular a troca de experiências

⁸⁸ O acompanhamento bimestral dos boletins informativos do CR denominados “Regiões e Cidades da Europa” é um bom instrumento para pesquisadores da área se manterem atualizados sobre o andamento institucional dos atores subnacionais que participam do órgão. Para maiores detalhes, vide <<http://cor.europa.eu/pt/news/regions-and-cities-of-europe/Pages/regions-and-cities-of-europe.aspx>>.

entre autoridades locais a respeito de cooperação descentralizada. E, por fim, a aliança entre prefeitos é um programa firmado voluntariamente por aqueles que o compõem com o intuito de aumentar o uso de energias eficientes e minimizar os problemas ambientais, caracterizando outro tema central da agenda institucional do CR.

Dentre todas as atividades e iniciativas do CR, a redação de pareceres e resoluções são as mais importantes, pois compreendem seu grau institucional na União. Por outro lado, a publicação de relatórios, estudos, boletins, brochuras e pesquisas serve para divulgar informação e dirimir possíveis dúvidas dentre os próprios membros da instituição. Viu-se, de tal sorte, que as ações do Comitê acompanham o desenvolvimento de sua agenda e procuram ir além do seu nível institucional consultivo. Além de haver articulação com os entes supranacionais e nacionais, depreende-se de suas atividades que o CR estimula o contato com outros canais de mobilização subnacional no bloco, servindo como meio de pragmatizar sua visão em favor da Governança Multi-Nível (GMN).

3.4) Considerações finais do capítulo

Objetivou-se no decorrer do terceiro capítulo observar como se apresenta a dimensão subnacional no âmbito da União Europeia (UE). Especificamente, a principal e única instância subnacional formalmente reconhecida no processo integracionista, seja ela o Comitê das Regiões (CR), foi ponto central de averiguação e consolidou-se como um importante canal de articulação de regiões e localidades para com outros níveis políticos e atores do bloco, tendo proeminência Estados nacionais e as instituições intergovernamentais e supranacionais da União.

Em um primeiro momento, o intuito foi averiguar que o desenvolvimento integracionista na Europa acompanhou e forneceu as bases para a articulação dos atores subnacionais a nível regional. A própria consolidação da integração com a criação da UE fez do Tratado de Maastricht (1992) um verdadeiro trampolim para aqueles atores. Com o breve histórico tornou-se possível ver que os sucessivos alargamentos, a feição de tratados, a consolidação de instituições e a aderência de novos temas à integração abriram espaço para a consolidação de uma prática política que vê nos atores subnacionais um plano importante e necessário para o desenvolvimento da UE. Atualmente, a “Europa europeia” existe como tal porque adensou diferentes conformações políticas em sua agenda.

Não obstante, procurou-se verificar a dupla vertente do debate sobre a dimensão subnacional na UE. Primeiro, as ideias de Europa das Regiões (EdR), “mobilização subnacional” e “Terceiro Nível Integracionista” foram objetos de análise para se observar

como a literatura e a academia se apossam desse debate. Vale ratificar que há diferentes visões sobre tais noções e o intuito não foi validar ou refutar suas existências. Ressalta-se que são importantes peças-chave para fortalecer o discurso acerca da inserção internacional dos governos subnacionais. E, segundo, cinco canais utilizados por esses atores na prática foram destacados com o intuito de sistematizar o leque de opções fomentado pelos mesmos para influenciar as decisões políticas da União.

Dentre todos, a atuação via CR representou uma nova fase de relacionamento entre a integração regional e os atores subnacionais, fez do mesmo a primeira instância criada e aberta à participação subnacional no bloco e deu oportunidade de ação internacional para diversas regiões e localidades. Com a análise de sua composição interna e missão, aglutinando interesses de mais de 350 membros, pode-se afirmar que o CR representa o corolário subnacional na UE e serve como via de articulação entre as subnacionalidades em si e entre os outros canais de influência subnacional no bloco. A par de suas limitações, o CR é um ator político formal e constitucionalmente reconhecido perante as outras instituições europeias fazendo com que seu discurso seja legitimado, cujo resultado provoca gradativo avanço na diplomacia subnacional europeia.

Em definitivo, tomou forma o debate sobre as três variáveis previamente escolhidas e apreciadas no que tange ao CR. Sobre seu grau de institucionalização, afirmou-se aquilo que já é reconhecido por parte da academia e dos operadores subnacionais: agindo somente por consulta e tendo autonomia relativa para com a Comissão Europeia, a institucionalidade do CR caracteriza-se como baixa. Todavia, a novidade apresentada foi a de que ela também se exhibe como regular, pois o Comitê defende os interesses subnacionais e influencia as propostas legislativas da União. Talvez a natureza meramente consultiva do CR – do mesmo modo que a do Comitê Econômico e Social Europeu (CESE) – seja seu *status* permanente e isso não implica em precariedade institucional. As críticas são válidas e importantes para o aprimoramento do órgão, mas não podemos esquecer que o CR é uma iniciativa inovadora e, ao mesmo tempo, incipiente que demandará tempo para progredir e ganhar novos contornos. Foi assim com a própria UE e suas instituições centrais, sendo que o CR não se apresenta como exceção.

Posteriormente, da análise de sua agenda e da observação do que está nas pautas de suas reuniões, viu-se que há amplitude no rol de temáticas tratado pelo CR. Se, de um lado, a explicação advém da forte influência da Comissão Europeia que faz do CR um reflexo da agenda da UE, propriamente dita, é passível de observação o fato de que tal magnitude pode ser vista positivamente, pois, além de propagar ideais dos Estados-nações, suas pautas

dialogam com temas presentes no cotidiano dos cidadãos europeus. O CR clama para si seu papel de instância próxima das sociedades, nas quais as decisões políticas ocorrem substancialmente.

Ainda assim, é de se destacar a utilização de discurso teórico-conceitual por parte do mesmo: prevalece como característica ímpar do Comitê o uso de vertentes e debates das Relações Internacionais a exemplo da Governança Multi-Nível (GMN). Aqui se encontra o chamado “valor social” dos trabalhos acadêmicos desenvolvidos sobre os atores subnacionais e através do qual a presente dissertação se espelha. A agenda do CR, além de plural, encontra-se consolidada tanto empírica quanto teoricamente. Dentre esse e outros motivos, consolida-se o valor do debate proposto no segundo capítulo, seja ele o de problematizar as terminologias sobrevividas do termo “paradiplomacia”. Além da GMN em si, outras alcunhas, como a proposta “diplomacia subnacional multi-nível”, servem como fortalecimento de uniformização dos interesses subnacionais. Unificar o discurso do CR foi e é um passo importante para aumentar sua influência nos processos decisórios da UE.

Como esperado, suas iniciativas, atividades e ações acompanham a sua vasta agenda. Dentre elas, o feitiço de pareceres e resoluções mostra-se como o mais notável por seus apreços no processo legislativo europeu. Mas, não menos importante, a publicação de estudos e relatórios, a realização de cúpulas, reuniões e eventos, bem como a nova excursão das “redes do CR” também se apresentam como essenciais para a unificação dos interesses subnacionais.

O CR em si têm limitações técnicas e operacionais, conforme fora analisado nas considerações sobre seu grau institucional. Entretanto, a agenda e as iniciativas devem ser levadas em consideração de forma positiva e propositiva, porque refletem o progressivo papel desempenhado pelos atores subnacionais na UE. Mas, levando-se em estima a divergência de interesses dos seus 353 membros, deve-se salientar que o CR por si só é o instrumento da diplomacia subnacional multi-nível no bloco e vem tentando desenvolver o que falta para inúmeras organizações subnacionais mundo afora: prover unidade em suas ações empíricas e discursivas.

CAPÍTULO 4 – A DIMENSÃO SUBNACIONAL NO MERCOSUL: UMA ANÁLISE DO FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS

Discorrer sobre integração na América do Sul não é uma tarefa das mais simples, pois, conforme afirma Tullo Vigevani (2012), não existe forte tradição de pensamento integracionista na região e muito menos no Brasil, havendo reflexo direto dessa realidade na produção acadêmica e bibliográfica, a qual se mostra escassa em inúmeras ocasiões, inclusive na área de Relações Internacionais. Em contrapartida, pode-se falar que ocorreu um “novo fôlego da integração regional no Cone Sul” em 1979, ano em que Brasil e Argentina aproximaram suas relações que viriam a ser o ponto inicial para a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) em 1991.

Notadamente, o Mercosul que é mercado comum apenas no nome, porque na prática ainda se mostra como uma união aduaneira imperfeita⁸⁹ (ARTURI, 2013) em virtude dos impasses provenientes do estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC), é um paradoxo por si só. Mesmo apresentando fatores de debilidade integracionista, mormente por ser um bloco estritamente intergovernamental e exibir fraca governabilidade e falta de vontade política pró-integração por parte dos seus países membros, há que se destacar que o Mercosul “[...] despontou, no início dos anos 90, como a mais importante iniciativa de integração entre países em desenvolvimento até então empreendida” (VAZ, 2002, p. 275).

Ele conseguiu diminuir a probabilidade de haver conflitos e aumentar o intercâmbio econômico entre os países. Novamente, segundo Tullo Vigevani (2012), o ponto positivo do Mercosul foi ter eliminado a hipótese de guerra na região, ou seja, ter gerado uma ótica de segurança regional. Além do mais, em 2011 o bloco correspondia a 30% do comércio internacional da Argentina, 40% do Paraguai e Uruguai e 15% do Brasil. Mesmo que limitadamente, conseguiu promover competitividade internacional a essas economias nacionais.

O Mercosul figurou como reflexo das mudanças econômicas e políticas advindas das Relações Internacionais Contemporâneas analisadas no primeiro capítulo da presente dissertação e foi um elemento estratégico de inserção internacional frente aos desafios

⁸⁹ A união aduaneira compreende uma etapa posterior à zona de livre-comércio. Além da eliminação completa de tarifas e barreiras ao comércio de bens entre as partes, a união implica a negociação de uma Tarifa Externa Comum (TEC) e a adoção de uma política comercial também comum. Para Paulo Roberto de Almeida (2013, p. 47), o Mercosul não conseguiu avançar muito na liberalização interna e na coordenação de políticas setoriais de comércio, indústria e agricultura, resultando na inexistência de autoridade aduaneira comum entre os países membros. A título de curiosidade, Deisy Ventura (2005/1) caracteriza o Mercosul como bloco “híbrido”, apresentando-se como um patamar médio entre união aduaneira e mercado comum simples.

gerados pela intensificação da Globalização (MARIANO, 2007), devendo “[...] ser entendido como resultante de uma interação complexa, embora nem sempre coerente, de forças estruturais e fatores conjunturais presentes nos planos global, regional e doméstico simultaneamente” (VAZ, 2001, p. 43).

Dividido entre críticas e elogios, os últimos acontecimentos provenientes de impasses na região proveu uma maior dinâmica política ao Mercosul. Com sua agenda centrada em temas comerciais, alvo dos cétricos em relação ao futuro do bloco, a suspensão temporária do Paraguai do processo integracionista em razão da deposição do então presidente Fernando Lugo e o ingresso da Venezuela em 2013 causaram impactos em inúmeros países sul-americanos e provou que o Mercosul tem impacto direto nas relações diplomáticas regionais.

Inclusive, um dos principais questionamentos sobre o desenvolvimento integracionista mercosulino resume-se na seguinte pergunta: como fazer com que o bloco fomente seus níveis de cooperação para além da seara comercial? Com o exemplo acima e aglutinando o fato do Mercosul ter personalidade jurídica internacional, não há dúvidas sobre o peso e impacto político que fazem do bloco um ator relevante no Sistema Internacional. Para ir além, é preciso estimular uma agenda não econômica (VAZ; FIGUEIRA, 2006) em seu interior. Dito de outra maneira, é necessário continuar instigando um progressivo debate sobre temas sociais envolvendo direitos humanos, educação, justiça, cultura, ciência e tecnologia, meio ambiente, etc. Por conseguinte, somente será possível aumentar os níveis de cooperação e sair da dita precária institucionalização se o Mercosul mantiver e aprofundar esses temas nas mesas de negociação.

Tal precariedade advém do modo segundo o qual o Mercosul é gerenciado: suas instituições são totalmente intergovernamentais, ou seja, capitaneadas por chefes de Estado, não havendo órgãos de caráter regional, propriamente ditos (CABALLERO, 2011). E, mais importante ainda, conforme mencionado anteriormente, nem mesmo os governos nacionais detêm ânsias de promover a integração regional. No final da década de 1980, antes mesmo da criação do Mercosul e período em que Brasil e Argentina começaram a barganhar por maiores relações cooperativistas e convergências de política externa, ficou evidente identificar quais atores estavam presentes nas negociações. Nas palavras de Alcides Costa Vaz (2002, p. 195 e 255) quando de sua análise sobre os anos iniciais do Mercosul:

[...] a construção e administração de uma união aduaneira não exigiria níveis elevados de coordenação macroeconômica e tampouco um sofisticado aparato institucional com componentes de supranacionalidade. Confirmava-se e fortalecia-se, portanto, a natureza intergovernamental das negociações e do próprio Mercosul. [...] Desde sua criação, em 1991, e durante todo o período de transição [1991-1994], o Mercosul esteve fortemente ancorado na atuação de dois setores: os governos

nacionais, com suas burocracias, e os grupos empresariais, tendo sido estes os agentes que exerceram protagonismo direto no processo negociador ora considerado. Aos governos correspondeu, sobretudo nos primeiros momentos, participação quase exclusiva em razão do ceticismo das instâncias políticas [...].

De fato, a ausência de participação de outros atores e níveis políticos, principalmente de comunidades epistêmicas, causou e ainda causa efeito retardante no desenvolvimento do Mercosul. Além dos Estados, somente setores empresariais apresentaram suas demandas na criação do bloco, mesmo assim de maneira inferior comparado àqueles. Diferentemente da União Europeia (UE) que conseguiu encabeçar iniciativas de constante diálogo entre diversas instâncias de poder – supranacional, nacional, subnacional, local e doméstico –, o Mercosul não conseguiu se abster da sobrevalorização dos poderes executivos de cada país membro e pragmatizou uma estrutura institucional hierárquica (RIBEIRO, 2012).

Por essas e outras razões que serão analisadas ao longo deste capítulo, nos marcos políticos, jurídicos e institucionais mercosulinos a participação de atores subnacionais ainda é eminentemente limitada (MEDEIROS; SARAIVA, 2009). Os atores subnacionais abrangidos pelo Mercosul⁹⁰ não participaram da criação do bloco e, atualmente, não estão presentes nas diretrizes estruturais do mesmo. Nem mesmo o Tratado de Assunção (1991) e o Protocolo de Ouro Preto (1994), considerados os dois principais textos fundamentais⁹¹ do Mercosul, fazem menção à participação ou a criação de instâncias subnacionais em seu interior.

Houve uma relativa mudança sobre essa questão em 1995, com a criação da Rede de Cidades do Mercosul (Mercocidades), e em 2000 com a concepção da Reunião Especializada de Municípios e Intendências do Mercosul (REMI). Vale destacar que as Mercocidades nasceram em virtude do Mercosul, mas fora de sua abrangência institucional. Com o objetivo de promover a inserção das cidades de países membros e associados do bloco na integração regional, a Rede contribuiu através de demandas e pressões para o nascedouro da Reunião Especializada, essa sim barganhou por incorporação dos municípios e seus ideais na estrutura institucional mercosulina (DESSOTTI, 2011).

Posteriormente, em 2004, a REMI deu lugar ao Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), instância criada para representar os governos locais na região. Tal instituição subnacional espelhou-se no Comitê das Regiões (CR) da União Europeia (UE), conseguiu adensar diversos atores subnacionais

⁹⁰ Dentre eles, destacam-se: províncias e municípios argentinos, estados federados e municípios brasileiros, departamentos e municípios paraguaios, departamentos uruguaios e estados e municípios venezuelanos.

⁹¹ Uma lista com os tratados e textos constitucionais do Mercosul pode ser encontrada em Deisy Ventura (2003) e Gerardo Caetano (2011). Os mesmos estão disponíveis em versões digitais no sítio oficial do Mercosul: <mercosur.int>.

em seu rol de ação, adquiriu *status* de instituição plena em 2007 (MEDEIROS, 2008), propiciou a criação de uma plataforma de atuação subnacional no bloco e proporcionou “[...] um grande avanço para a questão subnacional no Mercosul, pois constituiu-se em um canal permanente de diálogo dos governos subnacionais com os demais órgãos do Mercosul [...]” (TESSARI, 2009, p. 78).

Por essas e outras razões, cumprindo dizer que há críticas negativas a respeito da falta de mudanças de ordem prática propostas pelo FCCR, que serão analisadas ao longo do presente capítulo, será realizada uma análise do FCCR no Mercosul tendo em vista destacar seus aspectos institucionais, a formulação de suas agendas e a caracterização de suas principais iniciativas e atividades. Com o intuito de ampliar a discussão, em um primeiro momento far-se-á uma breve cronologia da integração mercosulina até chegar ao atual “Mercosul dos Cinco”⁹². Valer-se de seus recentes desdobramentos, sobretudo com a adesão formal da Venezuela, tratados, instituições, nível integracionista e temas comerciais e não econômicos presentes em sua agenda ao longo de mais de vinte anos de existência será positivo para adentrar a sua dimensão subnacional.

No subcapítulo seguinte, a inserção externa dos atores subnacionais será apreciado dentro do âmbito do Mercosul. O intuito, aqui, será mais propositivo procurando observar como a literatura vem incitando as discussões sobre, por exemplo, a “integração subnacional” mercosulina e a integração *hacia adentro* relativa à participação subnacional no processo decisório do bloco. Ademais, serão pontuadas áreas empíricas de participação e pressão subnacional em que os atores subnacionais tentam aumentar suas influências políticas na região. Cooperação transfronteiriça, *lobby*, rede de cidades e formação de associações interregionais são algumas a se destacar.

Sumariamente, na terceira e última parte antes das conclusões do capítulo, o FCCR será amplamente analisado tendo em vista as três variáveis explanadas anteriormente. Ver-se-á até que ponto o órgão vem confirmando os interesses subnacionais ou se o mesmo ainda reflete sobremaneira a ótica de precariedade institucional previamente mencionada sobre o Mercosul. Mesmo havendo várias análises sobre a Rede Mercocidades, inclusive em dissertações de mestrado e teses de doutorado, sua inovação para o fomento da diplomacia subnacional regional será apreciada e servirá como fundamento para o debate sobre a estruturação do FCCR.

⁹² Em janeiro de 2014 houve a ratificação formal de ingresso da Venezuela no Mercosul por parte do Paraguai. Assim, o “Mercosul dos Cinco” refere-se aos seus cinco membros plenos atuais, quais sejam: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela. A Bolívia encontra-se em processo de adesão.

Ademais, as análises do FCCR, até pelo fato do mesmo ser uma instituição criada recentemente, são mais escassas e a isso também se preza a dissertação que ora se apresenta. Portanto, objetiva-se verificar como o desenvolvimento integracionista no Cone Sul foi, concomitantemente, fomentando e retardando a inclusão subnacional e, logo após, examinar como se mostra atualmente a participação subnacional no bloco tendo em vista, conforme exposto, o foco no Foro Consultivo.

4.1) Avanços e retrocessos do “Mercosul dos Cinco”: um breve arranjo da integração mercosulina

Para se chegar à análise específica do Mercosul é necessário recorrer brevemente ao histórico integracionista latino-americano. Tullo Vigevani (2005, p. 28) sustenta que começou a haver tentativas direcionadas à criação de entidades políticas maiores na região durante a primeira metade do século XIX com o intuito de formar alianças de segurança mútua e em bases confederativas. O exemplo mais famoso ocorreu no Congresso do Panamá em 1826, período no qual Bolívar liderava iniciativas de nacionalismo continental.

Entre 1890 e 1948 a integração na região manteve-se em silêncio, sobressaindo apenas as ideias do pan-americanismo dominadas pelos anseios norte-americanos em aumentar suas influências ao longo do continente.

Até 1940, como vimos, todas as tentativas de articulação na América Latina estavam voltadas à busca de alianças de caráter político ou ao fortalecimento do comércio. Sem dúvida, as idéias de integração e cooperação regional no sentido contemporâneo não estiveram presentes, sendo a questão central para todas as sociedades a afirmação do Estado nacional e sua relação com o mundo externo (VIGEVANI, 2005, p. 38).

Somente na década de 1940 começou a haver uma inflexão, mesmo que limitada, nesse sentido. Temas concernentes à integração econômica e política foram abordados em negociações, mas problemas de fundo impossibilitaram avanços significativos. Criada em 1948, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) reconheceu a necessidade de se fomentar o comércio interregional e inaugurou um momento de “integração romântica” que acreditava ser possível criar um regime regional tarifário comum perante o restante do mundo.

Posteriormente, em 1960, surgiu a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), cujo funcionamento mostrou-se positivo por um período de sete anos. Contudo, fracassou por motivos de ordem política e econômica: a instituição não impactou a gestão dos governos nacionais e privilegiou um crescimento comercial voltado somente para o mercado interno dos países, não conseguindo beneficiar o multilateralismo então vigente.

De 1960 até 1980 os temas da integração permaneceram somente nos ambientes técnicos e burocráticos. Sem resultados satisfatórios, em sua XIX Conferência Extraordinária em junho de 1980, a ALALC cedeu lugar à Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) que abrangeu quase que a totalidade dos países da América do Sul e o México. A organização abandonou o objetivo de estabelecer uma zona de livre-comércio, secundarizou a expansão da integração e reforçou a supremacia dos interesses individuais de cada Estado (BARBOSA, 1996 apud VIGEVANI, 2005, p. 69).

Em sua maioria, seus meandros eram incrivelmente técnicos, mas perpassaram os anos de 1985 e 1986, considerados tempos de mudanças essenciais nas relações latino-americanas. Durante o biênio, o Brasil definiu uma estratégia política clara de aproximação com a Argentina em prol da cooperação bilateral (VAZ, 2002, p. 71) que encontrou importantes elementos de convergência entre ambas as políticas externas.

Mesmo remetendo-se a anos anteriores à criação do Mercosul, afirma-se que as redemocratizações brasileira e argentina⁹³ ocorridas em 1985 e 1983, respectivamente, contribuíram para a manutenção de boas relações entre os dois países na área de cooperação técnica nuclear (CABALLERO, 2011). Se na integração europeia a característica central para o início da integração na década de 1950 foi a cooperação em torno do carvão e do aço, na integração do Cone Sul o princípio esteve alicerçado nas bases nuclear e de segurança, sem prevalecer conflitos com os Estados Unidos da América (EUA).

Obviamente, Brasil e Argentina almejavam construir laços fortes também em matéria de integração econômica e comercial, fazendo do final da década de 1980 o primeiro período relevante da história integracionista sub-regional. Logo no início dos anos de 1990, ambos juntaram esforços com Paraguai e Uruguai para formarem, finalmente, o Mercado Comum do Sul (Mercosul), reflexo de uma nota etapa de regionalismo a nível mundial (MARIANO; MARIANO, 2005).

O Mercosul conseguiu, mesmo que de modo incipiente, trazer boas relações diplomáticas entre seus membros e pragmatizar a formação de uma área de livre comércio. Contrariando o histórico latino-americano de progressivas falhas em matéria de integração regional, sobretudo em virtude de instabilidade democrática, falta de desenvolvimento econômico, institucionalização inadequada e baixo grau de interdependência entre os países

⁹³ Nos dizeres de Andrés Malamud e Pablo Castro (2007, p. 114), as condições da demanda para a integração foram fomentadas graças à nova estabilidade democrática e ao decurso dos processos de liberalização econômica.

da região (MALAMUD; CASTRO, 2007), a iniciativa mercosulina apresentou-se como novidade e trouxe uma nova ótica de se observar a integração sub-regional.

Em 1991 o bloco nasceu como “Mercosul dos Quatro”, pois Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai foram os países que iniciaram a integração. Qualquer país membro da ALADI que assinou acordos de livre comércio com o Mercosul pode solicitar a entrada neste bloco como membro associado, sendo que, atualmente, Chile, Peru, Colômbia e Equador encontram-se nessa situação. Guiana e Suriname estão em processo de ratificação para também tornarem-se associados e a Bolívia permanece, desde 2012, em estado de adesão como membro pleno.

Por sua vez, a Venezuela, que entrou no bloco em 2006, tornou-se membro pleno em 2013 após aprovação por parte do Congresso Paraguaio e completou o “Mercosul dos Cinco”. Com a incorporação venezuelana e a reentrada paraguaia no bloco em momento posterior à sua suspensão das mesas de negociação, o Mercosul ganhou novos contornos e transformações políticas (PAIKIN, 2012), mostrando que a incorporação de outros países, a exemplo da Bolívia, será realizada em futuros próximos e confirmará seu processo de expansão sub-regional.

Nesse íterim de mínimas, mas progressivas adesões, subsiste a feição de importantes tratados e protocolos na história da integração mercosulina. Ainda em 1985, 1986 e 1988 foram assinados a Ata de Iguazu, a Ata para a Integração Brasil-Argentina e o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, respectivamente. A primeira foi expressão da intensa convergência de política exterior entre Brasil e Argentina e a segunda corroborou os tratamentos preferenciais que seriam dados para ambas as economias em termos de complementação industrial. Por fim, o tratado objetivou consolidar o processo de integração bilateral entre Brasil e Argentina (ALMEIDA, 2013; VAZ, 2002).

Em 1990 foi firmada a Ata de Buenos Aires, pela qual os dois governos decidiram conformar o mercado comum bilateral até 31 de dezembro de 1994. Logo após, em 1991, houve a assinatura do Tratado de Assunção visando à construção de um mercado comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Já aqui foram adotados os mecanismos de organização intergovernamental do bloco, pois o texto constitucional não previu procedimentos comunitários nem órgãos supranacionais (ALMEIDA, 1993 apud MARIANO, 2007).

O Tratado de Assunção (1991) definiu um programa estritamente de liberalização comercial de todo universo alfandegário até 1994, ano em que foi oficializado o Protocolo de Ouro Preto, o qual deu formato de união aduaneira ao Mercosul, definiu sua estrutura

institucional, fez com que os países mantivessem uma Tarifa Externa Comum (TEC) e promoveu sua personalidade jurídica internacional (TESSARI, 2009).

Ainda assim, em 1991 fora firmado o Protocolo de Brasília que trata sobre solução de controvérsias no Mercosul, em 1998 fora assinado o Protocolo de Ushuaia para reafirmar o compromisso democrático entre os Estados e em 2002 fora materializado o Protocolo de Olivos, o qual derogou o de Brasília e firmou-se como o Protocolo de Soluções de Controvérsias do bloco (VENTURA, 2003). Em comunhão com o Tratado de Assunção (1991) e o Protocolo de Ouro Preto (1994), o Protocolo de Olivos (2002) coroou a definição da estrutura institucional intergovernamental, deixando implícito a participação de outros atores e entes políticos nesse processo.⁹⁴

No que tange ao aspecto institucional, há várias possíveis classificações do mesmo dentro do Mercosul, sendo que as de Adriana Dreyzin de Klor (2005 apud RIBEIRO, 2012) e Deisy Ventura (2003) são amplas e vão ao encontro da presente análise. Segundo Dreyzin de Klor, os órgãos do bloco são classificados de acordo com critérios de qualidade e aptidão. Para o primeiro critério estão os órgãos principais e dependentes ou auxiliares e, para o segundo, constam os com capacidade decisória, consultiva ou técnica. Por sua vez, Ventura (2003) distingue as instituições em deliberativas, consultivas ou administrativas.

As instituições principais, com capacidade decisória e/ou deliberativas são o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC) e a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM). O CMC é o órgão decisório máximo, quem aprova as políticas do bloco e tem autoridade legal para negociar e assinar tratados. Já o GMC apresenta projetos de decisão ao CMC e é composto por quatro membros plenos e quatro alternos dos Ministérios de Relações Exteriores, Ministérios de Finanças e Bancos Centrais de cada país. Por fim, a CCM adota propostas comerciais e propõe regulamentações ao GMC (BISWARO, 2011; CAETANO, 2011).

No primeiro plano de instituições dependentes ou auxiliares e consultivas, técnicas ou administrativas encontram-se a Comissão de Representantes Permanentes, o Alto Representante-Geral, o Foro de Consulta e Concertação Política, o Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito, as Reuniões de Ministros e a Secretaria do Mercosul (SM). No segundo estão o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), os Subgrupos de Trabalho,

⁹⁴ Cumpre dizer, baseando-se no texto de Marcelo Mariano e Maria Inês Barreto (2004, p. 38), que os temas subnacionais foram considerados na discussão a respeito da integração mercosulina. Entretanto, os mesmos autores afirmam ser “[...] possível constatar que a questão subnacional não foi inserida na agenda do Mercosul”. Maria del Huerto Romero (2004, p. 431) complementa essa ideia dizendo que até o fim dos anos 2000 o Mercosul não contemplava dentro de sua estrutura um âmbito para a participação de governos locais, nem em seus órgãos principais e muito menos nos auxiliares.

as Comissões, a Unidade de Apoio à Participação Social, o Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (FOCEM) e as Reuniões Especializadas. Dentre elas encontrava-se a Reunião Especializada de Municípios e Intendências (REMI), a qual cedeu lugar ao Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) em 2004. Por conseguinte, esta instituição enquadra-se nesse patamar institucional mercosulino.

Pode-se ainda colocar os Grupos Ad-Hoc que tratam sobre os mais diversos temas – desenvolvimento, integração fronteiriça, setor açucareiro, telecomunicações, etc. – como um terceiro nível de órgãos técnicos e consultivos. Sumariamente, destaca-se que a estrutura institucional do Mercosul é piramidal e hierárquica, quem toma as decisões é o CMC e os órgãos executivos são o GMC e a CCM.

Em tese existem órgãos legislativos como o Parlamento do Mercosul (Parlasul), mas na prática quem acaba legislando são as instituições centrais mencionadas acima. Com exceção do Paraguai, nos outros países as eleições para formação do Parlamento são realizadas de maneira indireta. Algo similar ocorre com o poder judiciário, assim como afirma Elisa Ribeiro (2012, p. 80): “No Mercosul, o Executivo legisla, o Legislativo propõe e não existe Judiciário, pois não há corte com poder de jurisdição, mas somente um sistema de solução de controvérsias” corroborado pelo Protocolo de Olivos (2002).

O grau de institucionalização do Mercosul situa-se aquém da realidade supranacional (MEDEIROS et al, 2010, p. 35). O Parlasul, por exemplo, tem o objetivo de representar a população dos Estados-parte, enquanto o FCCR almeja representar as unidades subnacionais. O problema é que ambos aparecem como órgãos consultivos incapazes de darem empoderamento suficiente aos cidadãos e subnacionalidades.

Especificamente sobre o FCCR, é importante mencionar que ele se encontra em patamar institucional de igualdade com o FCES e trabalha em conjunto com a Secretaria do Mercosul (SM) e o FOCEM. Quaisquer mudanças de ordem interna ou quaisquer formulações de pareceres e resoluções do órgão devem ser encaminhadas previamente para o GMC e posteriormente ao CMC, fazendo jus à estrutura intergovernamental e hierárquica mercosulina.

Isso não impede que o FCCR gere novas demandas e novos impulsos políticos intra-bloco, mas a prevalência de instâncias executivas acompanhada da limitada participação legislativa e da quase nulidade do judiciário dificulta a participação ativa desse e outros

órgãos nas decisões do Mercosul. É desse debate que surge a questão do déficit democrático⁹⁵ no bloco, pois nem os governos locais e muito menos os cidadãos contam com órgãos com poderes decisórios (MEDEIROS et al, 2010).

Nos dizeres de Alberto Kleiman (2008), uma forma de atenuar o déficit democrático e promover os interesses populares é aumentar a participação dos atores subnacionais no Mercosul. Ver-se-á, posteriormente, que tal realidade vem sendo colocada em prática ainda de modo escasso, mas a mesma contribui para se debater o feitiço de uma nova estrutura organizacional e institucional do bloco e estimular novas etapas de integração rumo a um verdadeiro mercado comum.

Quando da assinatura da Ata de Buenos Aires (1990) entre Brasil e Argentina, houve a tentativa de se conformar um mercado comum bilateral até 31 de dezembro de 1994. Depois da criação do Mercosul e mesmo com a firmação do Protocolo de Ouro Preto (1994), apenas entrou em vigor a união aduaneira em 1º de janeiro de 1995, contendo inúmeras exceções e retrocessos. Em sua primeira década de existência, o Mercosul proveu natureza predominantemente econômica à sua agenda, fato que ainda pesa na seu atual patamar de união aduaneira imperfeita (ARTURI, 2013).

Novamente segundo atesta Alcides Costa Vaz (2002, p. 286-87), no período de transição do Mercosul que se estendeu de 1991 até 1994, predominou uma ótica de soma-positiva, na qual o multilateralismo representou uma forma institucional bem-sucedida. Todavia, de 1995 até 2002 tomou forma uma ótica de soma-zero, marcada por instabilidades e incertezas no ambiente internacional. No início do século XXI faltava uma “metodologia de integração” para o Mercosul.

Mesmo assim, nesse momento já se sentia o peso político advindo do bloco e os países membros sabiam que uma eventual crise e estagnação ou até mesmo seu derradeiro fim trariam resultados negativos para os Estados promotores da integração. Entre 1999 e 2005 “O Mercosul tornara-se um ativo político do qual nenhuma das partes pretendia abdicar totalmente” (VAZ; FIGUEIRA, 2006, p. 16). Se na maior parte da década de 1990 o Mercosul estava mais preocupado em se consolidar institucionalmente, fomentar o livre comércio e seguir os preceitos neoliberais, a década de 2000 inaugurou um período de inflexão no processo de integração marcado, nas palavras de Carlos Arturi (2013), por um “regionalismo

⁹⁵ Para um olhar mais atento sobre a relação existente entre integração regional e déficit democrático, vide análise acerca da realização de eleições diretas para o Parlasul no texto de Karina Mariano e Bruno Theodoro Luciano (2012).

estrutural” que se preocupava com questões envolvendo desenvolvimento econômico e social, mercado interno, infraestrutura regional e adoção de políticas sociais compensatórias.

Destarte, observa-se que, mesmo não avançando em demasia no aprofundamento do seu nível de desenvolvimento integracionista, o Mercosul passou a sistematizar e trazer para o debate de sua agenda outros temas que fugiam da seara econômica e comercial. Para corroborar tal afirmação, cumpre destacar quais foram as categorias em que o Conselho do Mercado Comum (CMC) agrupou suas principais decisões no período de 2004 a 2012 (REVELEZ, 2013), sejam elas: economia (comercial, técnico e produtivo), união aduaneira (política comercial comum e instrumentos), normativa-institucional (instituições e solução de controvérsias), dimensão global-mercado comum (dimensão social, cultural, educacional e de saúde), relações com terceiros (cooperação internacional e Estados associados) e cooperação intra-bloco.

Até 2001 a agenda mercosulina era minimalista, voltava-se somente ao aspecto econômico-comercial e mostrava ser imperativo promover uma mudança, sobretudo no trato de temas sociais (VAZ, 2001). Como afirmam Alcides Costa Vaz e Marco Aurélio Figueira (2006), no período pós-transição, durante a segunda metade da década de 1990, a agenda não-econômica do Mercosul não apresentou avanços, mas foram incorporados novos temas sobre saúde, desenvolvimento social e trabalho. Até 2005 essa agenda também continuou em segundo plano, mas já demandada novos rumos para o bloco. Para os autores, ela representa um paradoxo, porque é um vasto espectro institucional que serviria como meio de se diminuir o déficit democrático. Entretanto, essa diretriz não econômica não alcançou visibilidade junto às esferas políticas vigentes até então.

A partir das crises vivenciadas pelo Brasil e Argentina entre 1999 e 2003, o processo de integração passou a ter um debate mais social e político do que estritamente econômico (CABALLERO, 2011). A constituição do Parlasul em 2005 e a iniciativa “Somos Mercosul” proveram, mesmo que de maneira ínfima, um conceito de cidadania ao bloco. Ademais, nos últimos tempos foram propostos projetos destinados a aprofundar a integração mercosulina.

La creación de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana [...] en el año 2000 y del Comité de Representantes Permanentes en 2003, el establecimiento de un Tribunal de Apelaciones en Asunción del Paraguay, en 2004, y del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), en 2005, son pasos que apuntan en esa dirección (MALAMUD; SCHMITTER, 2006, p. 16).⁹⁶

⁹⁶ Tradução livre do autor: “A criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana [...] no ano 2000 e do Comitê de Representantes Permanentes em 2003, o estabelecimento de um Tribunal de Apelações em Assunção, Paraguai, em 2004 e do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento

Durante sua primeira década de existência, o Mercosul tratou de ratificar sua predileção por questões comerciais e por centralização de poder nas mãos dos Estados. Segundo consta em Gerardo Caetano (2011), somente na década de 2000 começou a haver mudanças na introdução de novos temas e de novos atores. O Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul (2005), a Criação do Instituto Social (2007), o Estatuto de Cidadania (2010) e o Plano Estratégico de Ação Social (2010) deram indícios de aprofundamento nas questões tratadas internamente.

É perceptível observar que ao longo dos seus últimos dez anos o Mercosul deu abertura inicial para a ampliação de sua agenda. Ele continua a ser uma união aduaneira imperfeita, mas fora pontuado que existe a inscrição de temas vinculados a caracteres sociais, cidadãos, culturais, tecnológicos, legislativos, dentre outros nas mesas de negociação. Para alcançar resultados na prática, principalmente em virtude da falta de vontade política dos Estados combinada com uma estrutura institucional frágil (MALAMUD, 2013), será necessário esperar possíveis mudanças no futuro.

O ponto positivo da inclusão de novas temáticas no interior do bloco é a abertura da possibilidade de outros atores e níveis de poder tornarem-se participativos nas decisões políticas. No caso específico do Mercosul, existem dois debates cardinais presentes sobre essa questão. Primeiro, a inclusão da sociedade civil como fator fundamental para se potencializar e consolidar o processo de integração regional (WANDERLEY, 2005). E, em segundo, mas não menos importante, a incorporação de demandas dos atores subnacionais nas diretrizes integracionistas. Afinal, partindo do ponto de defesa de Brian Hocking (2006, p. 46), a implementação das variadas temáticas mencionadas no parágrafo anterior residem no nível subnacional e dele dependem as relações de cooperação para com os governos centrais.

É evidente, assim como fora exposto na subseção introdutória deste capítulo, que o Mercosul ainda apresenta inúmeras falhas no que concerne à sua gestão por parte dos Estados nacionais. O bloco é estritamente intergovernamental, sendo que “[...] o desinteresse pela supranacionalidade é um ponto comum de todos os Estados envolvidos e não apenas do Brasil ou da Argentina” (VIGEVANI, 2012, p. 28). Restringir todos os problemas do bloco somente a esse aspecto institucional não é a solução a ser tomada, mas é sua política centralizada nos poderes executivos de cada país membro que coloca em segundo plano a participação de outros atores e níveis políticos no desenvolvimento integracionista.

Institucional do Mercosul (FOCEM), em 2005, são passos que apontam para essa direção” (MALAMUD; SCHMITTER, 2006, p. 16).

Dito de outro modo, vê-se somente que os Estados e o empresariado com suas multinacionais representaram os grandes *traders* do Mercosul. Para se reinventar e promover a inclusão de outras demandas no seio integracionista, a literatura mostra que o bloco está caminhando lentamente nesse quesito. Entretanto, nos últimos anos vem progredindo com o desenvolvimento de temas para além da questão comercial e a inclusão de outros atores expressivos – partidos políticos, associações de trabalhadores, universidades, mídia, sociedade civil – no desenvolver do processo (WANDERLEY, 2005, p. 208).

No capítulo sobre a União Europeia (UE) fora dito que nela prevaleceu a síntese social, política e econômica baseada na multiplicidade e diversidade de seus povos. No Mercosul não é possível fazer a mesma afirmação. Todavia, conforme afirma Estevão de Rezende Martins (2004, p. 21), as portas para o desenvolvimento integracionista mercosulino, mesmo que estreitas e íngremes, não estão fechadas. Ir além das trocas comerciais e adicionar anseios de outros atores respondem em grande medida às inquietudes do Mercosul.

Com destaque para a presente dissertação, embora haja ainda pouca institucionalização, a voz dos atores subnacionais já pode ser ouvida na região (VENTURA; FONSECA, 2012). No Mercosul e na América Latina como um todo há um processo de revalorização dos governos locais em âmbitos sociais e políticos que implica na reformulação das políticas implementadas historicamente nas mesmas. A estrutura do Mercosul foi organizada a partir dos governos centrais, deixando de lado os setores parlamentares, sociais e dos atores subnacionais (OROÑO, 2009). Mas isso começou a mudar em 1995 com a criação extra institucional da Rede Mercocidades e concretizou-se com o nascimento do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) em 2004.

Como sugere a experiência dos processos de integração, a emergência de atores sociais, de instâncias subnacionais ou de outros segmentos do aparelho estatal, além do Estado nacional, é importante para a consolidação da integração [...] a integração econômica e mesmo política, de um certo nível em diante, não podem ser dissociadas de um grau significativo de adesão, sob pena de reiteração da crise e cansaço no processo. A inserção real, institucional ou não, dos governos subnacionais é parte da equação a ser resolvida (VIGEVANI, 2005, p. 82 e 110).

Em definitivo, constata-se que o Mercosul, leia-se seus organismos centrais e decisórios, promovem paulatinamente uma maior abertura para o rol de temáticas tratadas intra-bloco. Já a respeito da participação de outros atores e níveis políticos, o debate aparece ainda de maneira introdutória e limitada. Por essa e outras razões, o que a literatura e a academia ensinam como imperativo para o Mercosul é uma reforma estrutural em suas instituições e organismos.

A onda pós-Guerra Fria de redefinição e construção do novo Estado que fora pontuado no primeiro capítulo parece ter impactado os países do Cone Sul na criação do Mercosul, mas não em sua gestão. A integração regional, a exemplo do que fora descrito anteriormente no capítulo três, não se restringe à esfera governamental e atinge a sociedade como um todo, incluindo, diretamente, os atores subnacionais.

No Mercosul não há forte complementariedade econômica entre os países, inexistente capacidade estatal que viabiliza maior integração produtiva, persistem debilidades de governabilidade nos Estados membros e cada um deles tem lógicas particulares e um sentimento nacionalista coeso (KLEIMAN, 2008, VIGEVANI, 2012). Só haverá mudanças estruturais no Mercosul com a construção de uma agenda plural, a qual já vem sendo desenvolvida, e a consolidação de uma reforma institucional.

Sair da configuração intergovernamental e incluir traços supranacionais parece impossível a curto prazo, mas talvez esse seja o caminho correto a ser seguido (MARIANO, 2007). É aqui que a União Europeia (UE) tem muito a ensinar aos mercosulinos, mormente na inclusão de interesses não governamentais, transnacionais e sociais (MALAMUD; SCHMITTER, 2006). Com a manutenção de organismos que clamam para si todos os poderes, o bloco não avançará e manterá sua estrutura opaca com baixos níveis de interdependência.

Outrossim, ratifica-se que o Mercosul precisa de uma reforma institucional capaz de aprofundar a integração e aumentar o contato entre governos e sociedade civil (VENTURA, 2005/1). E, diga-se de passagem, isso só ocorrerá com um progressivo acréscimo da participação subnacional nas diretrizes do bloco, a qual pode resultar no fortalecimento dos Estados nacionais (MARIANO; BARRETO, 2004). A Rede Mercocidades demanda isso desde sua criação em 1995 e o início das atividades do FCCR em 2007 trouxe a voz das subnacionalidades para a integração sub-regional.

Quebrar a lógica estatal não é tarefa simples posto que a excursão externa dos atores subnacionais no Mercosul tem como característica uma maior participação da sociedade civil e de setores privados, os quais causam preocupações aos governos centrais por receio de perderem o controle de áreas em que sempre concentraram poderes (MEDEIROS; SARAIVA, 2009). Contrariando essa tendência, pode-se afirmar que os governos subnacionais mercosulinos vem fragmentando a lógica centralizadora de poder.

Dividindo-se ao meio o histórico integracionista mercosulino, é factível observar que existem mundos diversos cuja quebra ocorreu com o intermédio dos séculos. A partir de 2003, o Mercosul procurou dar maior sustentação aos temas não econômicos e promoveu a criação

de iniciativas e/ou organismos adjacentes aos órgãos centrais, buscando projeção social, política e cultural (REVELEZ, 2013, p. 62).

Com um curto arranjo histórico de integração de aproximadamente vinte anos, podemos classificar o Mercosul como o maior sucesso de formação de um bloco regional entre países em desenvolvimento. Para se chegar ao “Mercosul dos Cinco”, houve muitos tropeços e retrocessos, só que suas benesses mostram-se mais atrativas que os prejuízos adquiridos pelos países promotores da iniciativa. Com seus recentes desdobramentos, tratados e protocolos, instituições e temáticas, viu-se que é imperativo haver uma reforma institucional em seu seio. E ela só será possível com a inclusão dos atores subnacionais nas diretrizes do bloco. Hoje já é plausível tratar conceitual e empiricamente a ação das subnacionalidades no Mercosul e é a esse debate que a próxima subseção se debruça.

4.2) A inserção internacional dos atores subnacionais no Mercosul

Seguindo a diretriz de estruturação dos capítulos, nesta subseção ver-se-á como se apresenta a dimensão subnacional no Mercosul. No âmbito acadêmico e na literatura das Relações Internacionais, a caracterização desse fenômeno ainda se apresenta de maneira superficial e introdutória. Por isso, o debate proposto aqui será um tanto quanto propositivo para alentar quais são os possíveis termos utilizados na indicação da “mobilização subnacional” na sub-região. Já na área empírica ou prática, à maneira que se observa também na União Europeia (UE), são apontados quais são os canais de influência subnacional no Mercosul.

4.2.1) Proposições conceituais e a integração hacia adentro: retratos da “mobilização subnacional” no Mercosul

Não existe na literatura que trata sobre a mobilização subnacional mercosulina a ideia de “Mercosul das Subnacionalidades ou Localidades”. Viu-se no terceiro capítulo que na União Europeia (UE) sim existe o debate sobre a existência de uma Europa das Regiões (EdR). Todavia, a mesma é alvo de muitas críticas, sendo que a ausência dessa discussão na América do Sul como um todo não deve ser vista de forma negativa. Se na UE, com seu aparato integracionista mais avançado, sobressaem dúvidas sobre a participação subnacional no âmbito regional, no Mercosul, com sua precariedade institucional, não se mostra como surpresa a ausência de conceitualizações desse tipo.

Mesmo não apresentando *status* de instituição plena do Mercosul, a Rede Mercocidades nasceu em 1995 como iniciativa implantada por governos locais do bloco

regional e deu o pontapé inicial para o que se pode chamar de “mobilização subnacional” mercosulina. Foram as cidades que se mostraram como um elemento essencial para a aglutinação de interesses pró-integracionistas mais próximos dos cidadãos. De acordo com Nahuel Oddone (2012), além da integração *top-down*, ou seja, partindo-se das instituições intergovernamentais em direção a níveis políticos menores, as Mercocidades evidenciaram a abertura de um caminho *bottom-up*, no qual a integração deveria se adensar com mais contato com a sociedade civil.

Essa ideia de “mobilização subnacional *bottom-up* ou de baixo para cima” dialoga com o que Maria del Huerto Romero (2004) denomina de “nova agenda urbana” em sua análise sobre o próprio Mercosul. A autora coloca as cidades como local de transformação da sociedade, posto que elas obrigam

[...] a repensar la idea de “región” como una estructura flexible, cuyos límites no necesariamente deben ser fijados en términos jurisdiccionales sino en función de un abanico de aspectos: eslabonamiento de procesos productivos, articulaciones sociales, recursos que lo rodean, emprendimientos comunes, problemáticas concretas (ROMERO, 2004, p. 407).⁹⁷

A “nova agenda urbana” no Mercosul mostra que na região existe a conexão das cidades com o espaço internacional, cujo resultado é a incorporação do conceito de “projeção internacional de cidades”. Tal noção vai ao encontro do que fora observado em dois conceitos mencionados no primeiro capítulo sobre a reestruturação e descentralização do Estado-nação no pós-Guerra Fria, lembrando que o Mercosul fora criado justamente nesse contexto.

Tratam-se das terminologias “localismo” (PEREIRA, 2004) e “municipalismo” (CASTELLS; BORJA, 1996). A primeira compreende a emergência das regiões para preencher o espaço deixado pelos governos centrais, enquanto a segunda estabelece-se na exigência de se levar para outros territórios os processos de descentralização política e administrativa em sistemas políticos democráticos.

Ambos os conceitos evidenciam a porosidade das fronteiras estatais, mesmo pressuposto tomado por Maria del Huerto Romero (2004) em sua “nova agenda urbana”. Ademais, é importante observar como os dois remetem-se diretamente à realidade do Mercosul, pois no bloco há esse vazio deixado pelos governos centrais, seja no desenvolvimento integracionista ou no cumprimento das demandas sociais, e existem sistemas políticos democráticos, conforme fora firmado no Protocolo de Ushuaia (1998). Por

⁹⁷ Tradução livre do autor: “[...] repensar a ideia de ‘região’ como uma estrutura flexível, cujas fronteiras não devem necessariamente ser definidas em termos jurisdicionais, mas sim em função de uma série de aspectos: encadeamento de processos produtivos, articulações sociais, recursos que o rodeiam, projetos comuns, problemas concretos” (ROMERO, 2004, p. 407).

consequente, além do conceito de Romero (2004), as ideias de “localismo mercosulino” e “municipalismo mercosulino” são nomenclaturas em potencial para caracterizar a tímida participação subnacional no bloco.

Além do ineditismo e da vontade política advinda da internacionalização das cidades e da formação de redes em virtude do Mercosul, a noção de Federalismo, enquanto sistema político que acompanha inúmeras democracias mundo afora e representa uma forma organizacional de dupla autonomia de poder político onde coexistem governo federal e governos descentralizados (BRANCO; KULGEMAS, 2005), também apresenta importante papel propositivo na conceitualização da mobilização subnacional na região.

Grande parcela dos estudos sobre Mercosul e seus atores subnacionais advém das academias e dos constantes intercâmbios promovidos entre universidades e autoridades do Brasil e da Argentina, dois países cujos sistemas políticos são federativos. Mesmo assim, foi do Brasil que surgiu os debates acerca da diplomacia federativa (BÓGEA FILHO, 2001 apud BUENO, 2010, LESSA, 2002) e da Política Externa Federativa (RODRIGUES, 2009), ambas analisadas no segundo capítulo como sinônimos da paradiplomacia para serem utilizados na realidade nacional.⁹⁸ Nos dizeres de Elton Gomes dos Reis (2007, p. 04), as incursões paradiplomáticas impactam as federações, mormente Brasil e Argentina, e o próprio Mercosul.

A coadunação dos estados e províncias membros dos referidos órgãos reacende a discussão acerca do federalismo e ganha maior sentido e propriedade na atual fase do processo globalizante, onde o Brasil e a Argentina aparecem à frente do Mercosul, sendo os Estados detentores do maior território e população além de possuir as maiores economias do bloco regional. [...] A atenção que se volta ao federalismo, mais especificamente com os impactos da atuação de unidades infra-estatais pertencentes a Estados que adotam o modelo federalista, representa uma das mais importantes preocupações dos estudiosos da paradiplomacia.

Por assim dizer, novas conceitualizações da “mobilização subnacional” podem aparecer em virtude das relações externas federativas argentino-brasileiras. No caso específico do Brasil, destaca-se o conceito de Cooperação Internacional Federativa, aplicado ao diálogo entre governo federal e entes federativos e estabelecido sobre uma política governamental de fortalecimento das iniciativas externas dos atores subnacionais (TREVAS, 2006).

Mesmo mantendo os princípios e orientações da Política Externa Brasileira, o conceito de Cooperação Internacional Federativa representa a transferência de responsabilidades do

⁹⁸ José Flávio Sombra Saraiva (2004, p. 132-33) assinala: “No caso brasileiro, a chamada paradiplomacia dos entes federativos vem demonstrando vigor excepcional nos últimos anos, sinalizando fenômeno original na conformação do processo decisório da política exterior e comercial do país”.

Ministério de Relações Exteriores (MRE) para a Presidência da República na coordenação e articulação da inserção externa dos atores subnacionais.

A Cooperação Federativa faz parte de um processo no qual, governos locais e Estado buscam estabelecer maior contato para o desenvolvimento de políticas públicas. Podemos destacar nesse processo Cooperação Internacional Federativa, que busca gerar um consenso entre as relações entre Governo Federal e governos locais nas relações internacionais, sendo, portanto, uma vertente daquela. É importante destacar que a Cooperação Federativa foi criada sob a articulação da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, bem como o está a Cooperação Internacional Federativa (BRIGAGÃO, 2006 apud ALMEIDA, 2012, p. 116).

Não há novidades na relação da cooperação federativa com o Brasil, mas sim em como essa iniciativa impacta diretamente as diretrizes da “mobilização subnacional” no Mercosul. O exemplo mais claro encontra-se no próprio Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR), pois a participação brasileira nessa organização é gerenciada pela Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República (SAF/PR) e uma de suas principais diretrizes está em fomentar justamente a Cooperação Internacional Federativa.⁹⁹

Destarte, como há grande impacto da agenda subnacional brasileira no FCCR, existe uma tendência positiva a se demandar novas conceitualizações em torno da questão federativa. Na próxima subseção o FCCR será analisado e, por ora, cumpre dizer que um de seus eixos centrais de ação é relacionamento e cooperação. Conceitualizações como a “cooperação federativa mercosulina” também se apresenta propositivamente para fazer jus à dimensão subnacional no bloco.

Se na década de 1990 a diplomacia subnacional regional do Mercosul foi, em sua maioria, resultado da ação de cidades, pode-se dizer, conforme observado anteriormente, que na década de 2000 ocorreu uma tendência de transbordar essas iniciativas para outros atores subnacionais, destacadamente os entes federativos a exemplo dos estados brasileiros e províncias argentinas. Porquanto, a “mobilização subnacional” na região recebeu uma nova terminologia: a integração *hacia adentro*.

Para Deisy Ventura e Marcela Fonseca (2012), ao longo de mais de vinte anos de integração, o Mercosul foi criando órgãos dedicados à integração *hacia adentro*, ou seja, uma integração movida por relativa participação subnacional no processo decisório do bloco. Tudo teve início com a Rede Mercocidades que não figura no quadro institucional do bloco, mas

⁹⁹ Para maiores informações sobre a SAF/PR, bem como alguns dos trabalhos desenvolvidos no âmbito do FCCR, vide <portalfederativo.gov.br>.

que originou a Reunião Especializada de Municípios e Intendências (REMI), a qual, mais tarde, deu lugar ao FCCR.

Segundo as autoras, atualmente já existe um espaço para que os atores subnacionais influenciem as decisões do bloco e criem novas formas de legitimidade. O problema continua sendo seus aspectos consultivos com ausência de poderes decisórios. Todavia, com a integração *hacia adentro* não há incompatibilidade entre a internacionalização subnacional e os processos de integração regional. Muito pelo contrário, ambos se fortalecem e, por isso, pode-se afirmar que essa conceitualização proposta por Ventura e Fonseca (2012) tem uma via de mão dupla que, concomitantemente, incita a participação subnacional e requer o desenvolvimento integracionista do Mercosul perpassando a reforma institucional observada no início do capítulo.

Sumariamente, não existem dúvidas de que a “mobilização subnacional” no Mercosul já pode ser observada em estudos acadêmicos. Entretanto, os mesmos ainda são escassos e, mormente pelas parcerias geradas entre Brasil e Argentina nesse sentido, tendem a aumentar no futuro próximo. Exemplo maior aqui retratado é o caso da revista argentina *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, cujo número sobre integração regional e atores subnacionais (TIP, 2012) foi utilizado na presente dissertação como fonte de pesquisa e resultou da compilação de diferentes textos escritos por colaboradores de ambos os países, além da Itália e do México.

O intuito não foi validar ou refutar a existência da integração *bottom-up*, “localismo mercosulino”, “municipalismo mercosulino”, “cooperação federativa mercosulina” e “integração *hacia adentro*”. A primeira e a última terminologias aparecem como retratos advindos da “mobilização subnacional” na União Europeia (UE) e do debate acerca da Europa das Regiões (EdR) e do “terceiro nível integracionista”. Enquanto as três restantes sistematizam o progressivo papel desempenhado por cidades e entes federados no Mercosul e servem como propostas para retratar conceitualmente o fenômeno da paradiplomacia na sub-região.

Tendo em vista o aparato integracionista e o modelo de gestão intergovernamental do Mercosul, o resultado é um debate teórico-conceitual sobre os atores subnacionais que se encontra em patamar mínimo. Em contrapartida, ressalta-se que ele começou a ser criado em anos recentes e serve como meio de se fortalecer o discurso das subnacionalidades. Objetivou-se, assim, alentar-se para essa questão e dizer que ainda falta um olhar mais abrangente da literatura das Relações Internacionais a respeito da “mobilização subnacional”

mercosulina. Somente com novas terminologias para esse fenômeno será possível sustentar a influência empírica desses atores políticos no bloco.

4.2.2) Os canais de influência subnacional no Mercosul: uma abordagem de ordem prática

Em virtude do pioneirismo e da institucionalização da participação subnacional no Mercosul provindos da Rede Mercocidades e do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR), respectivamente, grande parcela dos estudos sobre o tema trata da realidade de ambos os órgãos. Todavia, existem outros meios através dos quais os atores subnacionais procuram aumentar seus alcances intra bloco. São os denominados canais de influência subnacional que perfazem os meios práticos de operação desses atores na região.

Segundo Marcelo Mariano e Maria Inês Barreto (2004, p. 40), a atuação subnacional na integração pode ocorrer de duas formas: ou pela via das instituições, a qual pode ser direta ou indireta, extra ou interinstitucional, ou pela ação informal de um conjunto de atores sociais, envolvendo sindicatos, empresas e organizações não governamentais. Conforme alenta Felipe Cordeiro de Almeida (2012), também é importante observar a atuação subnacional fora dos padrões oficiais nacionais e regionais. Como até 2000 não havia nenhum canal de participação subnacional na estrutura institucional mercosulina, os atores subnacionais empreendiam atividades por livre e espontânea vontade que caracterizaram os chamados canais informais.

De modo análogo, para Maria del Huerto Romero (2004) a emergência dos poderes locais no Cone Sul apresentou duas dimensões distintas: horizontal, marcada por cooperação e alianças, e vertical, sustentada na participação subnacional na formulação de políticas comuns no Mercosul. E, por fim, Marcelo de Almeida Medeiros e Miriam Gomes Saraiva (2009) atestam que os melhores canais subnacionais na região residem na cooperação direta sub-regional e na interação com países vizinhos através de laços culturais e trocas comerciais.

Como no Mercosul a atividade subnacional é limitada, muitas vezes as vertentes formais e informais se coadunam, pois mesmo os atores subnacionais inseridos em instituições regionais precisam empreender iniciativas à parte para impulsionarem suas internacionalizações. Similarmente ao caso europeu, a atuação subnacional mercosulina divide-se em ações intra e extra-estatais. Os canais informais atuam com maior ênfase nas políticas nacionais dos países membros, enquanto os formais – vias institucional e vertical – barganham por tentativas de tomar parte no processo decisório do bloco.

De modo geral, os canais¹⁰⁰ de influência subnacional no Mercosul perfazem um total de cinco atividades práticas pontuadas a seguir:

- 1) Atuação via Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR);
- 2) Atuação via Rede Mercocidades¹⁰¹;
- 3) Atuação via Conselho do Mercado Comum (CMC), mormente através do Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM);
- 4) Formação de Associações Interregionais, de Cooperação Transfronteiriça e *Lobbies*; e
- 5) Formação de Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRI).

O primeiro canal remete-se ao objeto de estudo que será analisado com maior profundidade na parte seguinte deste capítulo. Por ora, é válido dizer que o FCCR é o canal formal e institucional de representação de governos locais e regionais no Mercosul. Foi criado através da Decisão 41/04 do Conselho do Mercado Comum (CMC), mas entrou em funcionamento somente em 2007, mais precisamente no mês de janeiro quando fora assinado a Carta do Rio, documento de fundação do FCCR, em que autoridades subnacionais demonstraram seus compromissos em estabelecer a consolidação do processo integracionista por meio da ação conjunta entre governos locais, regionais e nacionais.

Através do FCCR, cada um dos cinco países membros do bloco divide-se em capítulos nacionais, os quais são, em tese, preenchidos por vinte autoridades locais ou federativas (prefeitos, governadores e líderes de organizações municipais), totalizando uma centena de atores subnacionais representados na instituição. Ele é subordinado ao Grupo Mercado Comum (GMC), órgão central que recebe as recomendações do Foro e as envia para apreciação do CMC.

Até o presente momento, o principal aspecto que implica na falta de práxis do FCCR é seu caráter meramente consultivo para com o Mercosul. Em contrapartida, adquirindo *status* de instituição plena, conseguiu colocar a agenda dos governos subnacionais nas diretrizes do bloco por duas vias. Primeiramente, conforme mencionado, aumentou a participação subnacional direta na estrutura do bloco. E, em segundo, questionou o caráter “economicista”

¹⁰⁰ A Reunião Especializada de Municípios e Intendências (REMI) criada pela Resolução 90/00 do Grupo Mercado Comum (GMC) não é pontuada aqui como um canal subnacional no Mercosul, porque encerrou suas atividades e cedeu lugar ao FCCR em 2004. Ela caracterizou o primeiro espaço de participação dos governos locais na estrutura institucional do bloco e objetivou fomentar o diálogo e a cooperação entre autoridades de nível municipal.

¹⁰¹ O documento fundacional, o Regimento Interno e o Estatuto da Rede Mercocidades encontram-se nos anexos C, D e E, nas páginas 242, 245 e 247 da dissertação.

da integração demandando maior inclusão de temáticas sociais e políticas na mesma (KLEIMAN, 2008). Ratificando, o FCCR é um canal subnacional que barganha pela reforma institucional mercosulina, seja pela adequação dos interesses locais e regionais ou pela inclusão dos interesses dos cidadãos.

Nenhuma dessas atividades seria possível sem a articulação de outro canal subnacional, seja ela a cooperação estimulada por governos locais no decurso do estabelecimento da Rede Mercocidades. Formalizada com a assinatura da Ata de Fundação das Mercocidades¹⁰² durante a I Cúpula realizada em Assunção, no Paraguai, em novembro de 1995, a Rede iniciou a participação dos governos locais no Mercosul e objetivou lograr essa diligência nos processos decisórios do bloco, além de consolidar uma espécie de cooperação horizontal voltada ao intercâmbio de experiências e difusão de boas práticas (CHASQUETTI, 2006, MATOS; STEFFEN, 2012).

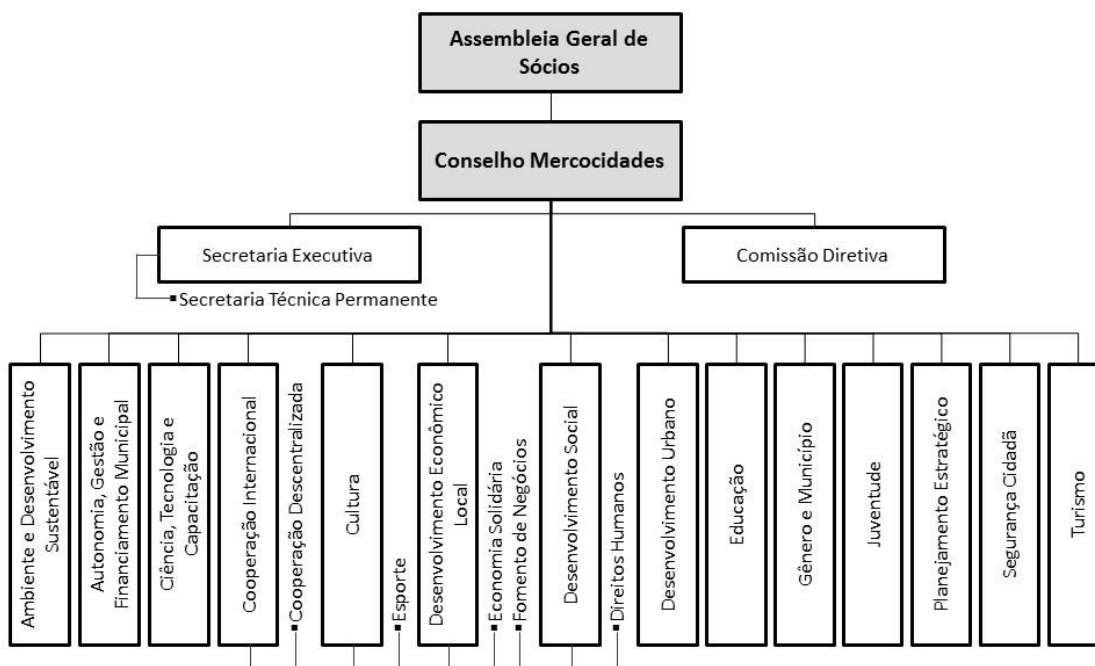
A criação das Mercocidades ocorreu em virtude do Mercosul, mas não se estabeleceu em sua estrutura institucional, caracterizando um canal extra institucional subnacional do bloco, propriamente dito. Atualmente é composta por cerca de 270 cidades dos países membros e associados mercosulinos – Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Chile, Bolívia, Colômbia e Peru – e vem procurando promover a inserção das mesmas na sub-região.

Com a realização de reuniões anuais, com proeminência para a V Cúpula efetivada em Belo Horizonte, Brasil, em 1999, na qual foi aprovada a Cláusula Democrática¹⁰³, e a VI Cúpula lotada em Rosário, Argentina, em que se instaurou a Secretaria Técnica-Administrativa das Mercocidades (ROMERO, 2004), as Mercocidades continuaram seu desenvolvimento e completaram seu quadro organizacional com a Assembleia Geral de Sócios, o Conselho, a Comissão Diretiva, a Secretaria Executiva e as Unidades Temáticas.

¹⁰² As cidades fundadoras da Rede Mercocidades foram as seguintes: Rosário, La Plata e Córdoba (Argentina); Florianópolis, Porto Alegre, Curitiba, Rio de Janeiro, Brasília e Salvador (Brasil); Assunção (Paraguai); e Montevideu (Uruguai).

¹⁰³ A partir dessa cláusula, ficou estabelecido que a plena vigência das instituições democráticas é um pressuposto indispensável para a participação popular no desenvolvimento das Mercocidades (ROMERO, 2004).

Figura 6 – Organograma das Mercocidades



Fonte: Adaptado do Organograma Oficial das Mercocidades (2014)

Além de inaugurar uma nova etapa no relacionamento da integração regional com os atores subnacionais, a Rede ajudou a criar um espaço para discussão, articulação política e barganha por maiores recursos. Nos dizeres de Alberto Kleiman (2008, p. 05): “Mercocities had not only served as a resistance focus and a place of birth for another integration model, but also as a network and a public space so that its members could come to use lessons and alliances at other levels of regional politics”¹⁰⁴.

Em seu estatuto são pontuados quais são seus objetivos centrais, os quais se dividem em três aspectos: institucionais, de relacionamento e cooperação e relacionados às políticas municipais. O grande trunfo das Mercocidades é ter como base de sustentação um discurso de horizontalização do processo decisório que é muito típico e característico das redes de cidades. Entretanto, na prática, cidades maiores e que participam mais ativamente da mesma, sobretudo na chefia das Unidades Temáticas, acabam por ganhar proeminência e mais facilidade na cooperação (PRADO, 2009).

¹⁰⁴ Tradução livre do autor: “As Mercocidades não só serviram como um foco de resistência e *locus* de nascimento para outro modelo de integração, mas também como uma rede e espaço público em que seus membros poderiam usar ensinamentos e alianças em outros níveis das políticas regionais” (KLEIMAN, 2008, p. 05).

Os pontos de maior destaque das Mercocidades, assim como Fabiana Dessotti (2011) ressalta em sua tese de doutorado, foi ter questionado a agenda do Mercosul e ter surgido como uma rede de caráter político capaz de influenciar as políticas internas e externas dos governos nacionais da região. Voltando-se à defesa dos processos políticos, sociais e culturais a partir do âmbito das cidades, a Rede obteve ganhos com desenvolvimento local e cooperação descentralizada.

Abrangendo aproximadamente 30% da população dos países membros e associados do Mercosul, as mais de 270 cidades continuam empreendendo iniciativas sobre complementação produtiva, desenvolvimento de infraestrutura, integração fronteiriça e criação de instrumentos de financiamento e fomento à cooperação subnacional. Ademais, vem firmando acordos e convênios com outras associações de municípios e universidades, a exemplo da Rede de Cidades da Europa (*Eurocities*), do Centro de Formação para a Integração Regional (CEFIR), da União Ibero-americana de Municipalistas (UIM) e da Associação de Cidades Grupo Montevideú.

Sua agenda é bastante ampla e sistematizada pelo rol de temáticas presente em suas Unidades Temáticas ilustradas na Figura 6. Tais Unidades criam bancos de dados, realizam e participam de eventos, promovem e firmam parcerias e estimulam a gerência de projetos comuns às cidades.¹⁰⁵ Entretanto, essa agenda não é planificada, sendo que seu extenso número de membros acaba prejudicando a existência de diretrizes unificadas entre os mesmos. Novamente para Fabiana Dessotti (2011), mesmo reforçando a paradiplomacia, estimulando a integração regional e o desenvolvimento e viabilizando a cooperação internacional, as Mercocidades ainda possuem papel restrito de participação no bloco e não alcançou resultados significativos. O principal motivo, além da centralização dos poderes nos executivos nacionais, é a heterogeneidade de seus membros.

Resumidamente, a par de não constar no quadro organizacional do Mercosul, a Rede Mercocidades consegue defender uma cultura democrática em escala regional, favorecer a participação dos governos locais no bloco e estabelecer uma relação mais estreita de cooperação com vistas à políticas sociais adequadas (VENTURA; FONSECA, 2012). Sua criação foi vital para o estabelecimento da Reunião Especializada de Municípios e Intendências (REMI) em 2000 e, assim como será observado na subseção seguinte, seu papel

¹⁰⁵ A tese de doutorado de Fabiana Dessotti (2011) compila as principais ações, agendas, iniciativas e atividades tanto das Mercocidades de maneira geral quanto das Unidades Temáticas de modo específico nos últimos anos e foi tomada como referência bibliográfica na presente dissertação.

subnacional é necessário para o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR) continuar buscando poderes decisórios na região.

Adjacentemente ao FCCR e às Mercocidades caminha um canal de influência extra-estatal sustentado em pressões exercidas no principal órgão decisório mercosulino, o Conselho do Mercado Comum (CMC). De maneira direta ou indireta, todo e qualquer canal subnacional do Mercosul acaba exercendo pressão nesse órgão, pois é ele quem responde e aprova as mudanças políticas regionais. Mas, especificamente, é ele quem administra¹⁰⁶ o Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), órgão responsável por promover convergência estrutural, desenvolver competitividade, promover coesão social e fortalecer institucionalmente o bloco (TESSARI, 2009, 2012).

O FOCEM foi criado pela Decisão 45/04 do CMC e começou suas atividades três anos mais tarde, apresentando um caminho de desenvolvimento similar ao FCCR e tendo como objetivo central a diminuição das assimetrias entre os países do bloco. Em 2005, através da Decisão 18/05 do CMC, o Fundo fez referência direta à participação subnacional em suas ações, afirmando ser necessário “[...] promover a coesão social, em particular, das economias menores e regiões menos desenvolvidas” (TESSARI, 2012, p. 89-90).

Ressalta-se que o FOCEM é um fundo de repasse de recursos dos Estados com economia mais forte para Estados com economias menores, ou seja, os atores subnacionais chegam ao órgão por meio da via estatal e não participam de sua gestão.

O Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL [FOCEM] ficou estabelecido que fosse composto por contribuições anuais em cotas semestrais proporcionais à média histórica do PIB de cada Estado Parte, alocados em instituições financeiras de preferência de cada um dos países membros. As contribuições alocadas se dividem em: 70% brasileira, 27% argentina, 2% uruguaia e 1% paraguaia, não reembolsável, totalizando 100 milhões de dólares anuais por um período de 10 anos, sendo cumulativa e redistribuída no ano seguinte, quando não investida. A alocação de recursos ficou estabelecida que fosse por etapas após incluída na normativa dos países, sendo 50% no primeiro ano de vigência, 75% no segundo e 100% no terceiro. Estabeleceu-se também a possibilidade em contar com recursos e financiamento de fora do bloco, e a necessidade de os Estados estarem em dia com suas contribuições semestrais e com as cotas de funcionamento institucional para que seus projetos sejam aprovados (ILHA PINTO, 2012, p. 05-06).

O montante financeiro é limitado e a administração do FOCEM por instituições intergovernamentais acaba dificultando a distribuição dos recursos. Em contrapartida, os fundos estruturais vêm adquirindo um papel de centralidade para os atores subnacionais, chegando a ser um dos temas de maior relevância tratados nas reuniões das Mercocidades e

¹⁰⁶ Vale ressaltar que a unidade técnica do FOCEM faz parte da Secretaria do Mercosul (SM) e seu conselho administrativo integra o quadro do Grupo Mercado Comum (CMC).

do FCCR¹⁰⁷. Como seus quatro programas essenciais baseiam-se em convergência estrutural (integração física), competitividade, coesão social e fortalecimento institucional do Mercosul, os fundos tornaram-se áreas em potencial para que os governos locais e federativos pudessem barganhar por maiores recursos financeiros.

Diferentemente dos Fundos Estruturais da União Europeia (UE) que a partir do Ato Único Europeu (1986) passaram a levar em consideração as assimetrias regionais e não somente as nacionais, o FOCEM ainda não é uma política efetiva no sentido de minimizar as assimetrias do Mercosul. No entanto, nas palavras de Gustavo Tessari (2012, p. 135), a mobilização em torno dos atores subnacionais, principalmente do FCCR, que vem sendo mostrada sobre os fundos tende a fazer com que a integração regional evolua para uma política regional *de facto*, indo adiante dos interesses centralizadores dos maiores Estados.

Complementando essa ideia, Elói Martins Senhoras et al (2008, p. 11) argumentam o seguinte:

Neste contexto [de surgimento de fundos regionais], destaca-se que a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) [...] ao destinar recursos aos países membros como forma de se diminuir as assimetrias e desigualdades regionais econômicas e sociais, pode estimular o transbordamento de repercussões paradiplomáticas maiores ainda por parte dos municípios de fronteira e da própria rede de Mercocidades no sentido de garantir recursos para o desenvolvimento de infra-estrutura econômica e social, tal como aconteceu na Europa, com um representativo crescimento das redes de paradiplomacia subnacional frente a formação e transferência de fundos regionais.

Outrora, o quarto canal de influência subnacional aqui descrito compreende a formação de associações interregionais e de cooperação transfronteiriça, os quais podem ser caracterizados como atividades extra institucionais de integração subnacional no Mercosul. Dentre elas sobressaem o Conselho de Desenvolvimento e Integração do Sul (CODESUL), a Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino (CRECENEA) e a Zona de Integração do Centro-Oeste da América do Sul (ZICOSUL).

Criado em 1961 e composto pelos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso do Sul, o CODESUL procurou alternativas aos desequilíbrios regionais e centrou suas atividades na impulsão industrial e econômica da região sul do Brasil (PRADO, 2010, p. 97). Mais do que apenas manter o foco regional, o órgão interage com

¹⁰⁷ No FCCR, o debate sobre a utilização de recursos do FOCEM por parte dos atores subnacionais começou a ocorrer ainda em 2008 na realização de sua VIII Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada em Buenos Aires, Argentina, no mês de maio. Na ocasião fora esboçada uma Proposta para elaboração de Recomendação do FCCR ao GMC sobre o FOCEM, na qual as subnacionalidades demonstram seus anseios em participar da elaboração, discussão e implementação dos fundos. No Plano de Ação 2013-2014 do FCCR (MERCOSUL, 2012) há menção direta ao FOCEM a respeito da incorporação de propostas de financiamento de projetos sobre cooperação técnica, infraestrutura, logística e integração fronteiriça.

outros atores subnacionais da América do Sul e, inclusive, articulou uma série de projetos com o próprio Mercosul.

Por sua vez, a CRECENEA foi criada em 1984 abrangendo as províncias argentinas de Chaco, Corrientes, Entre Rios, Formosa, Misiones e Santa Fé. Seus objetivos são similares aos do CODESUL, havendo a necessidade de estimular a integração do nordeste argentino com regiões vizinhas (REIS, 2007). Quatro anos mais tarde, em 1988, ocorreram reuniões e encontros que culminaram na assinatura do Protocolo Regional Fronteiriço nº 23 do Programa de Integração e Cooperação Econômica entre Argentina e Brasil e o estabelecimento da parceria CODESUL/CRECENEA-Litoral, o mais importante caso de cooperação interregional da América Latina, segundo Marcello Branco e Eduardo Kulgemas (2005, p. 180), e o primeiro e maior bloco sub-regional no âmbito do Mercosul.

Desde 1995, com a formação do Foro Permanente de Governadores do CODESUL/CRECENEA-Litoral, a sociedade reúne os governos das províncias do nordeste argentino¹⁰⁸ e dos estados do sul e centro-oeste brasileiros, promovendo o que Marcelo Medeiros (2008) denomina de governança regional, haja vista que os dez atores subnacionais trabalham conjuntamente em matéria de infraestrutura, saúde, cultura, educação, turismo, meio ambiente, ciência e tecnologia, cooperação técnica e segurança.

De forma mais abrangente, a ZICOSUL começou a tomar corpo institucional em 1997 a partir de seu primeiro encontro realizado em Antofagasta, no Chile, visando à complementação econômica, comercial e cultural e a cooperação intergovernamental e empresarial das regiões próximas ao Trópico de Capricórnio.

O objetivo do ZICOSUR seria fomentar um “novo pólo de integração e investimentos em toda a Região Centro-Oeste da América do Sul e estimular novas correntes de comércio, através de uma infra-estrutura de transportes multimodal entre o Centro-Oeste latino-americano e o Continente Asiático”. A iniciativa estaria balizada por cinco eixos principais: (1) formação de parcerias com os países asiáticos; (2) logística de transportes - que engloba também a Hidrovia Paraguai-Paraná; (3) suprimento de energia (gás natural proveniente da Bolívia); (4) exploração do turismo - como, por exemplo, na região Andina e no altiplano boliviano, no deserto de Atacama e no circuito das águas em Mato Grosso do Sul; (5) defesa do meio ambiente mediante a elaboração de um plano de desenvolvimento sustentável para a região (LESSA, 2002, p. 70-71).

Compõem a ZICOSUL os seguintes atores subnacionais: as regiões de Tarapacá, Antofagasta e Atacama (Chile); os departamentos de Potosí e Tarija (Bolívia); as províncias

¹⁰⁸ A articulação do Foro Permanente de Governadores do CODESUL/CRECENEA-Litoral, a título de curiosidade, ocorreu no ano seguinte à reforma constitucional argentina que possibilitou às províncias criarem regiões para desenvolvimento econômico e social, além de estabelecerem órgãos e convênios internacionais compatíveis com a política exterior do país. Para maiores informações, vide artigo 124 da Constituição Argentina após a reforma de 1994 (PRAZERES, 2004 apud REIS, 2007, p. 10).

de Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, Corrientes, Formosa, Chaco e Misiones (Argentina); e os estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Paraná (Brasil), além da República do Paraguai e localidades do Peru (BRASIL, 2010). Tal organização detém uma agenda mais plural se comparado com o CODESUL e a CRECENEA, com os quais mantém laços de cooperação, e procurou trazer para os debates integracionistas a voz de atores subnacionais presentes em Estados adjacentes, a exemplo da Bolívia e do Chile, este último responsável em grande medida pela articulação de diálogos para com países da Ásia e Oceania.

Pontuou-se, também no quarto canal de influência subnacional no Mercosul, a formação de *lobbies*. Esse canal é mencionado no texto de Deisy Ventura e Marcela Fonseca (2012) e as autoras sustentam que o *lobby* dos atores subnacionais ainda é uma realidade muito recente na região, sendo pouco estudada, mas com grande potencial de impactar as políticas de um país em específico, o Brasil.

As atividades lobistas procuram exercer pressão sobre determinado nível de governo, podendo ser enquadrado como um canal subnacional informal e intra-estatal do Mercosul. Especificamente no caso brasileiro, algo desse tipo vem sendo realizado desde 1997 quando foi criada a Assessoria de Relações Federativas (ARF) que anos depois tornou-se Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA) dentro da estrutura do Ministério de Relações Exteriores (MRE). Ela é o órgão responsável por articular o Itamaraty com os entes federativos, sendo que sua criação deixou claro que o governo central não quer abrir mão do domínio em ações externas.

De maneira semelhante, a formação de *lobby* subnacional brasileiro pode ser observada atualmente junto à Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República (SAF/PR), órgão criado no âmbito da Secretaria de Relações Institucionais (SRI/PR) em 2003 e responsável por estabelecer a relação do Executivo com os atores subnacionais. Além de dialogar diretamente com governadores e prefeitos, mantém uma linha ativa de articulação com organizações representativas dos entes federados, havendo destaque para a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), a Associação Brasileira de Municípios (ABM) e a Confederação Nacional dos Municípios (CNM).

Por último, aparecendo como novidade e o mais recente canal de influência subnacional no Mercosul, tem-se a criação das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRI), iniciativa que vem encontrando espaço de atuação principalmente no Brasil e na Argentina.

Todos os governadores brasileiros e muitos prefeitos, assim como secretários de Estado, secretários municipais, dirigentes de empresas públicas estaduais e municipais têm realizado missões no exterior, na área do Mercosul e em países de

todos os continentes. Um razoável número de governos estaduais, assim como prefeituras maiores e mesmo médias, criaram secretarias específicas para as relações internacionais, com uma preocupação em comum, evidenciada desde os anos 80: incentivar o comércio exterior, a busca de investimentos, o turismo. A relação relativamente forte que existe entre o Codesul (Conselho para o Desenvolvimento Econômico do Sudoeste do Brasil, do qual participam os estados de Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso do Sul) e o Crecenea-Litoral (Comissão Regional do Nordeste da Argentina para o Comércio Exterior, integrado pelas províncias de Chaco, Corrientes, Entre Rios, Formosa, Misiones e Santa Fé) é um exemplo de institucionalização dessas relações (VIGEVANI et al, 2006, p. 22).

Cidades e estados estão construindo departamentos especializados, coordenadorias, assessorias e secretarias para desenvolverem atividades com vistas a estabelecer acordos de cooperação e intercâmbio de experiências em áreas de políticas públicas com inúmeros atores subnacionais de outras regiões do mundo. Exemplificam instrumentos do que Ivo Duchacek (1984, p. 14) denominou de “globalismo local”, um novo padrão da inserção internacional dos atores subnacionais no que tange ao estabelecimento de relações econômicas e políticas com centros vizinhos e distantes.

Em sua análise sobre as Mercocidades, mas que se expande para outras redes de cidades, Fabiana Dessotti (2011) afirma, através de pesquisa empírica, que grande parte das autoridades subnacionais que responderam aos seus questionários tem uma área específica na estrutural institucional do governo local para tratar de assuntos internacionais. Por conseguinte, hoje já existe um perfil de institucionalidade de relações externas nas cidades participantes daquela Rede advinda do estabelecimento de SMRI ou órgãos similares.

Por fim, no Brasil é cada dia mais comum haver o estabelecimento de SMRI em prefeituras municipais. Tal estudo¹⁰⁹ que corrobora essa afirmação está sendo coordenado e realizado por Regina Laisner (2014) no mapeamento do chamado “empoderamento” dos governos locais brasileiros. Destacam-se São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Guarulhos, Campinas, Curitiba, Maringá e Rio Branco, municípios que criaram SMRI ou órgão similares e atualmente possuem projetos de cooperação descentralizada focados nas áreas comercial, cerimonial ou institucional.

[...] o surgimento das Secretarias Municipais de Relações Internacionais [SMRI] pode representar a construção de novos mecanismos de articulação entre comunidades, fortalecendo os vínculos de cooperação, diálogo e superação conjunta dos problemas decorrentes das assimetrias regionais a partir da institucionalização de parcerias internacionais nas prefeituras, de modo a maximizar as possibilidades oferecidas pelo cenário internacional, em uma perspectiva de construção da cidadania. A partir do trabalho delas, as prefeituras, pressupõe-se, poderão, ao longo do tempo e de seu amadurecimento e consolidação junto ao poder local, se organizar melhor dentro da perspectiva de atividades deste tipo, assim como formalizá-las,

¹⁰⁹ É necessário mencionar que estudos pioneiros nessa área de SMRI no Brasil foram desenvolvidos pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM). Para maiores informações, vide dissertação de mestrado de Gustavo de Lima Cezário (2011).

contando com estrutura adequada e funcionários capacitados para trabalhar no planejamento e implementação de políticas públicas (LAISNER, 2014, p. 33).

As SMRI são uma realidade muito recente e seus resultados enquanto canal de participação subnacional extra institucional no Mercosul ainda representam uma incógnita, excetuando-se o caso do CODESUL/CRECENEA-Litoral mencionado anteriormente. Sua incorporação na presente dissertação deve ser vista como ideia construtiva no intuito de observar como os municípios e alguns estados e províncias estão fortalecendo e capacitando tecnicamente seus quadros de funcionários que cuidam das temáticas internacionais. Em contrapartida, já é possível averiguar que o papel de cidades proeminentes na Rede Mercocidades advém, em grande medida, da existência de SMRI em seus organogramas.

Em definitivo, foram apresentados os cinco canais de influência implementados na prática pelos atores subnacionais no Mercosul. Mesmo não figurando institucionalmente no bloco, a Rede Mercocidades é a que tem maior histórico e extensão, seja no fortalecimento dos atores subnacionais e na contribuição para as criações da REMI e do FCCR. Os canais informais são importantes e figuram como um meio de se escapar das diretrizes intergovernamentais mercosulinas. Por fim, observa-se que tais iniciativas muitas vezes são lideradas por Brasil e Argentina, cujos atores subnacionais atuam mais qualitativa e quantitativamente na participação subnacional da região. Não se abstendo do caráter institucional, o FCCR tornou-se o principal canal de representação subnacional no Mercosul.

4.3) O Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul¹¹⁰

O FCCR foi criado através da Decisão 41/04 do Conselho do Mercado Comum (CMC) em 2004¹¹¹, mas foi instalado somente em janeiro de 2007 durante a XXXII Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul ocorrida no Rio de Janeiro, Brasil. Durante a ocasião, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o qual iniciou a I Reunião do FCCR, afirmou que sua inauguração traria aceleração do processo de integração regional e redução das desigualdades no continente.

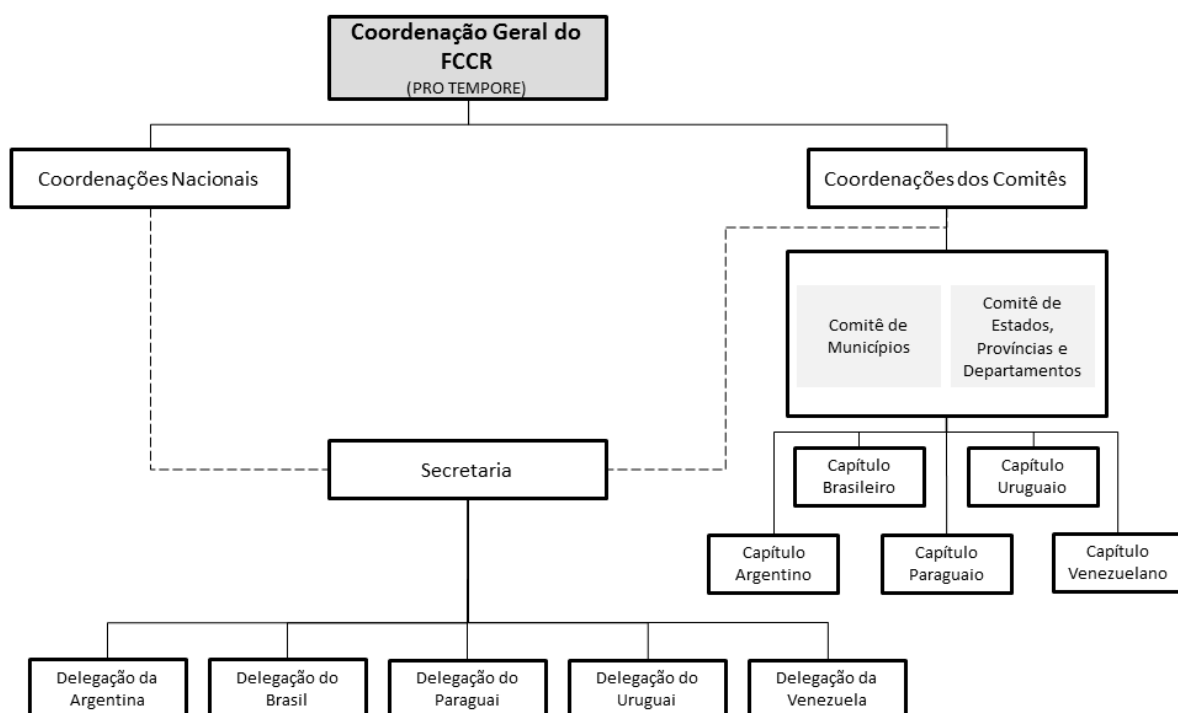
¹¹⁰ As informações aqui mencionadas e retratadas foram retiradas de fontes primárias e secundárias de pesquisa. Além da análise bibliográfica, enfatiza-se a leitura e exame das cinquenta e três atas de Reuniões Ordinárias de Coordenadores Nacionais e Reuniões Ordinárias de Plenário do FCCR que abrangem o período de maio de 2007 até dezembro de 2013. As mesmas estão acessíveis quase que em totalidade nos sítios oficiais do Mercosul, do próprio FCCR e da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República (SAF/PR), quais sejam, respectivamente: <mercosur.int>, <fccrmercosur.org> e <planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul>. Um número mínimo de atas não está disponível em formato digital e foi enviado diretamente ao autor por assessores da SAF/PR, órgão coordenador do capítulo brasileiro no FCCR.

¹¹¹ A Decisão 41/04 do CMC encontra-se no Anexo F, na página 253 da dissertação.

Em seu Regimento Interno¹¹² publicado no mesmo ano do início das suas atividades, é disposto que o órgão é a instância de representação dos governos locais dos Estados mercosulinos (MERCOSUL, 2007). Foi em 2007 que o FCCR adquiriu *status* de instituição plena, propiciando a prerrogativa de participação dos atores estatais subnacionais no rol integracionista (MEDEIROS, 2008).

Suas ações e atividades centrais, bem como sua composição, foram estipuladas pelo CMC na Decisão 41/04, na qual se menciona criar o FCCR com vistas a estimular o diálogo e a cooperação entre autoridades de nível municipal, estadual, provincial e departamental do bloco. Ademais, alude-se no documento que o FCCR é o substituto da REMI e quem deveria propor políticas de melhoria da qualidade de vida da população e formular recomendações por intermédio do Grupo Mercado Comum (GMC). Ainda assim, na ata consta sua estruturação em dois comitês: o Comitê de Municípios e o Comitê de Estados Federados, Províncias e Departamentos.

Figura 7 – Estrutura Geral do FCCR



Fonte: Adaptado da Revista do FCCR (BRASIL, 2010)

¹¹² O Regimento Interno do FCCR encontra-se no Anexo G, página 254 da dissertação.

Acima de ambos está a Coordenação Geral do FCCR, aparelho de articulação das instâncias do órgão composto por coordenadores nacionais (titulares e alternos) e dos próprios comitês.¹¹³ Já abaixo destes últimos encontra-se o mais recente instrumento organizacional do Foro, seja ele a Secretaria¹¹⁴ que tem diversos compromissos, dentre os quais se destacam o apoio à execução do Plano de Ação do FCCR, a compilação e atualização de arquivos, atas e documentos do mesmo e a difusão de reuniões, seminários, eventos e atividades realizados ou apoiados pela instituição.

Na parte inferior da estrutura institucional encontram-se os cinco capítulos nacionais, um para cada país membro do bloco, ocupados por no máximo vinte prefeitos, governadores ou outras autoridades subnacionais de cada Estado, conforme pode ser observado no quadro a seguir.

Quadro 4 – Membros do FCCR por capítulo nacional

Capítulo Argentino	Rosario, La Matanza, Florencio Varela, Rafaela, Santa Fe, Ituzaingó, Tandil, San Miguel de Tucumán, Morón, Ciudad Autónoma de Buenos Aires Tucumán, Chaco, Corrientes, Formosa, Santa Fe, Santiago del Estero, Mendoza, Córdoba, Entre Ríos, Salta
Capítulo Brasileiro	Belo Horizonte, Guarulhos, Fortaleza, Santa Vitória do Palmar, Corumbá, Bagé, Conselho dos Municípios Lindeiros ao lago de Itaipu, Frente Nacional de Prefeitos (FNP), Associação Brasileira de Municípios (ABM), Confederação Nacional dos Municípios (CNM) Bahia, Pernambuco, Amazonas, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rio de Janeiro, Acre
Capítulo Paraguaio	Capiatá, San Bernardino, Yute, General Aquino, Capitán Miranda, Villa Hayes, General Díaz Concepción, San Pedro, Cordillera, Guairá, Caaguazú, Caazapá, Itapúa, Misiones, Paraguari, Alto Paraná, Central, Ñeembucú, Amambay, Canandeyú, Presidente Hayes, Alto Paraguay, Boquerón
Capítulo Uruguaio	Congresso de Intendentes, Artigas, Cerro Largo, Rivera, Rocha, Treinta y Três
Capítulo Venezuelano	Estado de Bolívar

Fonte: Revista do FCCR – Presidência Pro Tempore Brasileira (BRASIL, 2010)

¹¹³ A lista completa dos atuais coordenadores nacionais e dos comitês pode ser obtida no seguinte endereço eletrônico: <fccrmercotur.org/web/coordinaciones>. Para o caso brasileiro, é a Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República (SAF/PR) quem detém esses postos. No biênio 2013-2014, é a Prefeitura de Porto Alegre que está liderando a Secretaria Executiva das Mercocidades e seu prefeito, José Fortunari, é o atual Coordenador do Comitê de Municípios do FCCR.

¹¹⁴ Desde a X Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada em agosto de 2008 durante a Presidência Pro Tempore Brasileira propôs-se a criação e estruturação de uma Secretaria Permanente para a instituição. Entretanto, somente na XXXVIII Reunião efetivada em julho de 2013 durante a Presidência Pro Tempore Venezuelana foi anunciado documento formal apresentando a visão, missão, objetivos e funções da Secretaria. Cinco meses mais tarde, na XL Reunião de dezembro de 2013, oficializou-se a fundação da Secretaria Executiva, doravante denominada Secretaria do FCCR.

O debate sobre a agenda do FCCR será desenvolvido posteriormente, sendo viável destacar neste momento que ele atua com base em quatro eixos principais de ação: integração produtiva; integração fronteiriça; cidadania regional; e relacionamento e cooperação descentralizada. São áreas restritas de atuação, mas não se pode esquecer que as Mercocidades influenciam diretamente essa realidade dando amplitude temática ao FCCR, haja vista que é a Secretaria Executiva da Rede que coordena o Comitê de Municípios do Foro.

Novamente, no Regimento Interno do FCCR pragmatizou-se sua natureza consultiva, posto que três de suas atribuições e responsabilidades principais são: emitir recomendações acompanhadas junto ao GMC e outras instituições do Mercosul, emitir declarações públicas diretamente ao CMC e propor normas e políticas de integração no âmbito de sua competência também através do GMC (MERCOSUL, 2007). Aqui já é possível observar relativa precariedade na autonomia dos atores subnacionais, ficando à mercê da estrutura intergovernamental mercosulina.

Concomitantemente, a criação do FCCR representou tanto um novo rumo quanto um novo desafio para os atores subnacionais no Mercosul, pois, segundo Abel Oroño (2009), o Foro serviu para coroar os avanços significativos das Mercocidades, além de inaugurar uma nova dimensão institucional de participação subnacional, mas não conseguiu descentralizar sua agenda dos governos centrais estando diretamente subordinado ao GMC.

O grande destaque dado ao FCCR provém do fato de ter objetivado, mesmo que de maneira indireta, impactar as diretrizes políticas do Mercosul através da influência e dos interesses dos atores subnacionais. Similarmente, conforme mencionado na seção introdutória do capítulo, a instituição trouxe e ainda traz questionamentos à atual estrutura institucional do bloco propondo o desenvolvimento da agenda não econômica, ou seja, o fomento de ações voltadas aos campos sociais e políticos.

A instituição pragmatizou a legitimidade e a institucionalidade dos atores subnacionais no Mercosul a partir de 2007, além de ter buscado desenvolvimento inclusivo e participação democrática (KLEIMAN, 2008). Espelhando-se no Comitê das Regiões (CR) da União Europeia (UE), adensou diferentes níveis subnacionais em sua estrutura – municípios e províncias argentinas; municípios e estados federados brasileiros; municípios e departamentos paraguaios; departamentos uruguaios; municípios e estados venezuelanos –, proveu prerrogativa de participação de jure a eles no processo de integração regional e firmou-se como instituição de representação subnacional no bloco.

De modo análogo, a composição do FCCR, mesmo sendo lotada por autoridades locais, ainda é designada por representantes dos governos centrais. Soma-se a isso sua subordinação ao GMC e seu caráter isento de decisão e têm-se os principais desafios da organização na atualidade. Ver-se-á a seguir que também falta unificação de agenda e interesses entre os atores subnacionais participantes do Foro, sendo isso apontado pela literatura como uma de suas grandes urgências de reforma (ODDONE, 2012, YAHN FILHO, 2009).

Em suma, o FCCR nasceu de pressões exercidas anteriormente pela Rede Mercocidades e da substituição da Reunião Especializada de Municípios e Intendências (REMI). Pode-se dizer que ele é o corolário subnacional no Mercosul, porque, mesmo sendo um organismo jovem e sem ter alcançado muitos resultados práticos até o presente momento, conseguiu institucionalizar a voz dos atores subnacionais no debate integracionista.

É fundamental mencionar que não há uma bibliografia extensa sobre o FCCR e, por isso e para dar maior arcabouço empírico para a presente pesquisa, foram analisadas todas as atas de reuniões do órgão desde 2007 até 2013. A literatura tende a enfatizar a precariedade institucional do Foro juntamente com a falta de uma agenda unificada entre os atores subnacionais. A apreciação dos documentos dará maior arcabouço para essas afirmações e, ao mesmo tempo, possibilitará verificar quais são as principais atividades e iniciativas desenvolvidas ao longo de sete anos.

Baseado na metodologia adotada na dissertação, antes das considerações finais do capítulo, cada uma das três variáveis será avaliada em partes distintas. Em primeiro, terá lugar a questão da institucionalidade do FCCR para que depois seja debatida a composição de sua agenda, bem como quais são suas iniciativas centrais. Ratifica-se a importância advinda da Rede Mercocidades no desenrolar das atividades do Foro, fato que também será apreciado em seguida.

Mesmo com suas limitações, o FCCR vem trabalhando para construir uma nova fase do Mercosul, na qual há maior participação de outros atores e entes políticos. Agindo por meio da diplomacia subnacional regional, os atores subnacionais são planos em potencial para aumentar o diálogo entre os poderes Executivos dos Estados e as sociedades civis. Algo assim só será concretizado com um maior incremento da instituição geradora de representação municipal, estadual, provincial e departamental na região, função de excelência do próprio Foro.

4.3.1) O grau de institucionalização do FCCR

Se fosse realizada uma escala para saber qual é o grau de institucionalização do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), ou seja, qual seu real nível de participação e influência nas tomadas de decisão do bloco, a mesma poderia ser dividida em quatro níveis: alto, médio, baixo e nulo. Ademais, tal categorização, caso fosse avaliada em outra graduação, seria fragmentada em três patamares: ótimo/bom, regular e ruim/péssimo. Com base nos resultados encontrados com a presente pesquisa, afirma-se que a institucionalização do FCCR é baixa e ruim.

Por que, se fora mencionado que o Foro é o corolário subnacional do Mercosul? Por que, se ele institucionalizou a voz subnacional no bloco? A resposta é coesa: o FCCR não possui poderes decisórios diretos, seu principal meio de atuação é o feitiço de recomendações que são apreciadas pelo Grupo Mercado Comum (GMC) e ele é dependente das diretrizes intergovernamentais propostas pelo Conselho do Mercado Comum (CMC). A designação do grau institucional ruim não é apontada aqui com caráter valorativo, mas sim para mencionar que o FCCR não obteve ainda muitos resultados práticos em suas ações, não conseguindo impactar sobremaneira as diretrizes integracionistas mercosulinas.

Nos dizeres de Marcelo de Almeida Medeiros (2008), os atores subnacionais do bloco encontram-se em constante crescimento no que concerne à ocupação de mais espaço no rol integracionista e estão tecendo suas próprias redes de diplomacia constituinte (KINCAID, 1990) favorecidas por reformas constitucionais advindas dos períodos de redemocratização na Argentina e no Brasil. Especificamente sobre o FCCR, o autor afirma que, com ele, as subnacionalidades adquiriram prerrogativa de participação de jure no Mercosul, posto que o Foro obteve *status* de instituição plena. Durante a I Reunião do Comitê de Municípios do FCCR realizada em Tandil, Argentina, em 2011, a ata do encontro incluiu a institucionalização dos governos locais no processo de integração regional, corroborando a ideia de que havia necessidade de influência subnacional no desenvolvimento regional (MATOS; STEFFEN, 2012, p. 38).

Como substituto da Reunião Especializada de Municípios e Intendências (REMI) e em comunhão com as atividades da Rede Mercocidades, o órgão conseguiu colocar os líderes locais, especificamente prefeitos e alcaides, como as autoridades mais próximas da sociedade civil capazes de gerar um constante diálogo interméstico (MANNING, 1977 apud DUCHACEK, 1984) entre a população e os governos nacionais. Para Gustavo Tessari (2009), a criação do FCCR representou a constituição de um canal permanente de diálogo entre os atores subnacionais e os órgãos do próprio Mercosul. Assim, consolidar-se-ia, mesmo que

idealmente, os preceitos de Governança Multi-Nível (GMN), haja vista que o Foro colocaria em prática um sistema de constante negociação entre governos de diferentes níveis – nacional, regional e local –, com exceção do supranacional, como resultado de intensa barganha institucional e decisória.

Além do mais, é importante ressaltar que a criação do FCCR demonstrou o reconhecimento dos governos nacionais de que os seus atores subnacionais têm legitimidade para formular recomendações no processo de integração sul-americano (SENHORAS et al, 2008). E, fortalecendo as pressões exercidas pela Rede Mercocidades e a REMI, o Foro conseguiu adensar os níveis estaduais, provinciais e departamentais do Mercosul, ampliando os interesses subnacionais para além dos governos locais (cidades e intendências) *stricto sensu*.

Em contrapartida, pode-se dizer que a institucionalização do FCCR manifesta-se muito mais como vontade política do que em resultados satisfatórios. Em outro artigo, Marcelo de Almeida Medeiros et al (2010) sustentam que existem duas questões recorrentes à institucionalização dos atores subnacionais no FCCR, sejam elas o déficit democrático e o poder decisório. Como a composição do órgão é realizada de maneira indireta, ou seja, por vontade dos governos nacionais e sem o voto popular direto, ele acaba falhando em seu objetivo principal que é representar as subnacionalidades e não consegue se desvencilhar da estrutura intergovernamental do bloco. Resumidamente, os autores atestam que o desenho institucional do FCCR é falho e interfere na forma como os interesses subnacionais figuram no ambiente institucional do Mercosul.

Seguindo essa linha de raciocínio, Nahuel Oddone (2012) sustenta que o problema reside nas seções regionais do Foro, as quais são coordenadas por diferentes órgãos do Poder Executivo de cada país. Assim, o resultado é um intenso desequilíbrio institucional impossibilitador de fortalecimento interno do FCCR. Sem uma estrutura organizacional coesa, acompanhada de uma agenda dispare e ainda em construção, conforme ver-se-á posteriormente, o Foro fica incapacitado e impossibilitado de exercer pressão para com as instâncias superiores e centrais.

Além das objeções de ordem interna, o principal motivo para apontar a institucionalização do FCCR como baixa encontra-se em seu “caráter não-vinculativo das proposições”, conforme sustenta Armando Gallo Yahn Filho (2009). Dito de outro modo, o Foro atua por meio de recomendações por intermédio do GMC, daí decorrendo seu aspecto meramente consultivo e isento de poderes decisórios diretos. Por assim dizer, o FCCR

confirma o que Marcelo de Almeida Medeiros e Miriam Gomes Saraiva (2009) apontam em seu texto: a institucionalidade subnacional é limitada no Mercosul.

Abel Oroño (2009) assegura existirem três características limitantes do FCCR:

- 1) Organização em apenas dois comitês, um de Municípios e outro de Estados Federados, Províncias e Departamentos;
- 2) Dependência direta e quase que exclusiva do GMC;
- 3) Composição e membros eleitos localmente, mas designados pelos governos centrais.

Vê-se, destarte, que o FCCR possui limitações internas e externas. Internamente, sua estrutura é desarmoniosa¹¹⁵ e caracterizada por uma reduzida qualificação técnica¹¹⁶ e, externamente, sua subordinação decisória ao GMC denota precariedade e impotência em fazer valer os ideais dos atores subnacionais. Até mesmo na REMI os representantes de municípios e intendências eram indicados pelos Estados, fato que contribuiu para o baixo incentivo e a impossibilidade do órgão efetivar seus objetivos. De modo negativo, tal característica foi mantida no FCCR e caracteriza uma de suas principais defasagens institucionais.

Como resultado da análise bibliográfica, infere-se que o grau institucional do FCCR no Mercosul é baixo porque ele possui caráter exclusivamente consultivo, é isento de poderes decisórios, depende da estrutura intergovernamental do bloco, é atrelado sobremaneira às diretrizes do GMC, sua composição organizacional é apontada por governos centrais e ainda não conseguiu harmonizar a divisão de tarefas entre o Comitê de Municípios e o Comitê de Estados Federados, Províncias e Departamentos.

Igualmente, além de baixo, fora mencionado que sua institucionalidade também é ruim no sentido de não alcançar resultados práticos e esses impossibilitarem seu impacto no processo integracionista. Dentre suas funções apresentadas no artigo 5º do Regimento Interno do FCCR (MERCOSUL, 2007), observa-se que as principais fazem jus à emissão de recomendações e declarações ao GMC e CMC, respectivamente.

¹¹⁵ O Comitê de Municípios é mais estruturado, apresenta uma agenda bem definida e possui papel mais ativo nas reuniões do FCCR, conforme fora observado com a análise das atas. Em estudo desenvolvido pela Delegação Argentina e apresentado durante a XI Reunião Ordinária de Plenário do FCCR realizada no mês de junho de 2012 em Mendoza, Argentina, observou-se que o Comitê de Municípios tem um nível operacional bem maior do que o Comitê de Estados Federados, Províncias e Departamentos. Ressalta-se que, em grande medida, esse destaque advém do papel desempenhado pela Mercocidades na chefia e coordenação do mesmo, pois a agenda do Comitê de Municípios é inteiramente proposta pela Rede (CHASQUETTI, 2006).

¹¹⁶ Essa afirmação advém de estudos realizados por Alberto Kleiman e Gilberto Rodrigues (2007 apud DESSOTTI, 2011), os quais sustentam que o FCCR depende totalmente de seus membros, mas de forma individual e não coletiva, caracterizando a precariedade apontada por Abel Oroño (2009) quando de seu apontamento sobre a divisão em dois comitês.

Deisy Ventura e Marcela Fonseca (2012) afirmam que até o final do ano de 2012 o FCCR não havia feito declarações e nenhuma recomendação formal ao CMC. Durante a XXVIII Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada em Montevideu, Uruguai, em setembro de 2011, a Delegação Argentina atestou que a última recomendação emanada pelo FCCR ao GMC realizou-se em 2007 quando da apresentação formal do seu Regulamento Interno para futura aprovação perante a instância central. Foi somente na XXXIII Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada em Mendoza, Argentina, em junho de 2012 que o Foro enviou três recomendações ao GMC para tratar de trabalhos envolvendo o Grupo Ad Hoc de Integração Produtiva (GAHIP), o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) e as iniciativas de cooperação sul-sul. Ou seja, passaram-se mais de quatro anos de trabalho sem que o órgão realizasse uma única recomendação ao GMC.

Outro ponto a se destacar é a carência de participação de representantes dos capítulos nacionais do FCCR como observadores nas reuniões do GMC e do CMC. Desde a VII Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais datada em março de 2008 houve a menção da necessidade de aumentar o diálogo com o GMC e da tentativa de participar de suas reuniões. Reiterou-se esse compromisso em outras oportunidades, mas somente na XXVII Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada em Assunção, Paraguai, em julho de 2011 houve informe oficial dizendo o CMC disponibilizaria três lugares de observação ao FCCR para participação em sua reunião geral.

Sem nem mesmo conseguir fomentar o diálogo direto com as instituições centrais do Mercosul, o debate sobre a institucionalização dos governos subnacionais no bloco só foi mencionado e tratado em maio de 2011 também em Assunção durante a XXVI Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais. Nessa oportunidade, o Comitê de Municípios programou sua reunião para se debater “A institucionalidade dos governos locais no processo de integração regional: repensando estratégias para a integração produtiva”. Nem mesmo os capítulos nacionais encabeçaram essa discussão, cabendo às Mercocidades levarem tais questões por intermédio do comitê ao FCCR.

De modo análogo, o FCCR só conseguiu empreender contato direto sobremaneira com a Secretaria do Mercosul (SM), que esteve presente na maioria das reuniões de coordenadores nacionais e plenárias, e participar das Reuniões de Cúpula do Mercosul, nas quais eram lidas declarações formalizadas durante as Reuniões Ordinárias de Plenário. Conclui-se, assim, que o contato realizado com o GMC e CMC por parte do Foro ainda é precário e caracteriza sua institucionalização restrita.

Enfatiza-se que o FCCR reconhece ser imperativo dinamizar sua estrutura interna e lutar por uma reforma institucional mercosulina. Na XVIII Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada em dezembro de 2009 no Uruguai, o Foro explicitou na Declaração de Montevideu que havia necessidade de uma reforma institucional no Mercosul através da qual os governos subnacionais teriam maiores poderes de acesso à informação, maior descentralização política e margem de manobra na internalização das normas do GMC e CMC.

Posteriormente, na XXI Reunião lotada em San Juan, Argentina, no mês de agosto de 2010, a Delegação Brasileira afirmou ser prioritário aumentar a institucionalização do Foro e isso seria realizado somente com a garantia plena da composição dos capítulos nacionais, o maior diálogo entre os dois comitês, a aproximação com outros canais de influência subnacional do bloco (Mercocidades, CODESUL, CRECENEA, ZICOSUL, etc.), a atualização do seu Regimento Interno e a criação da Secretaria do FCCR, a qual fora oficializada em dezembro de 2013.

Essas iniciativas estão sendo operacionalizadas com o passar do tempo, mas se encontram em níveis incipientes de atividade. A criação de um Plano de Trabalho do FCCR só foi levada em consideração no final do ano de 2011 e na XXXIII Reunião ocorrida em Mendoza, Argentina, em junho de 2012 afirmou-se que a descontinuidade de trabalho entre uma Presidência Pro Tempore e outra, com rotatividade semestral, era um importante caráter de descontinuidade de ação da instituição. Com a Decisão 54/12 do CMC (MERCOSUL, 2012), aprovou-se o Plano de Ação do FCCR para os anos de 2013 e 2014¹¹⁷, o qual está sendo colocado em operação na atualidade. Outrossim, de 2007 até 2012 o FCCR não conseguiu unificar seu *modus operandi* caracterizador do seu nível institucional marginal apontado na presente dissertação.

Nas V, VII e XI Reuniões Ordinárias de Plenário ocorridas em 2009, 2010 e 2012 em Assunção (Paraguai), San Juan (Argentina) e Mendoza (Argentina), respectivamente, o FCCR pontuou ser imperativo a reforma institucional do Mercosul, necessária a consolidação institucional do órgão e imprescindível verificar sua situação no quadro organizacional do bloco. Tem-se uma clara percepção de que mudanças de ordem empírica são necessárias para empreender verdadeiramente o canal de representação subnacional na região.

Portanto, o FCCR conseguiu adquirir prerrogativa de participação subnacional no Mercosul mais em tom meramente político/discursivo do que prático. Seu aspecto consultivo

¹¹⁷ O Plano de Ação do FCCR para 2013/2014 encontra-se no Anexo H, página 259 da dissertação.

em comunhão com a centralização decisória nas mãos de instituições intergovernamentais perfazem o grau baixo de sua institucionalização. Por sua vez, esse nível não chega a ser regular, conforme verificado na análise do Comitê das Regiões (CR), porque o FCCR ainda não conseguiu liderar um *locus* de comunicação e participação entre a sociedade civil e o CMC.

Para uma instituição que completa sete anos de existência, o grau institucional dito ruim deve ser visto também como falta de estruturação e coesão internas. Sua Secretaria foi criada recentemente e somente em 2013 fora colocado em prática um Plano de Ação do FCCR. No desenrolar dos anos, conforme atestam novamente Medeiros et al (2010), o Foro poderá gerar *momentum* para novas invenções políticas e isso demandará uma resolução em via dupla: ao mesmo tempo que a estrutura intergovernamental do Mercosul impede seu avanço e roga por mudanças, ele terá que se reestruturar e se capacitar tecnicamente. Atualmente, sua institucionalização é precária tanto em matéria externa, no nível mercosulino, quanto interna, na carência de unificação dos interesses subnacionais.

4.3.2) *O que está em pauta? A agenda do FCCR*

Desde 2007, o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) tem estimulado debates sobre temas trazidos pelos próprios atores subnacionais. Como modo de articulá-los internamente, decidiu-se que a instituição funcionaria tendo como base três eixos de ação: integração produtiva, integração fronteiriça e cidadania regional (BRASIL, 2010). Posteriormente, no Plano de Ação 2013-2014 fora aglutinado um quarto eixo temático, seja ele relacionamento e cooperação, mas isso não mudou a natureza de sua agenda, a qual se apresenta de maneira reduzida, restrita e próxima dos interesses do Grupo Mercado Comum (GMC).

A integração produtiva é um dos temas de maior apreciação por parte dos países do Mercosul. Desenvolvimento econômico sustentável, promoção comercial e cadeias logísticas estão nas pautas de inúmeras reuniões, destacando-se o trabalho desenvolvido pelo Grupo de Integração Produtiva (GIP) criado pela Decisão 12/08 do Conselho do Mercado Comum (CMC). Nele são desenvolvidos projetos do setor automobilístico, de cadeias de petróleo e gás e de fomento a pequenas e médias empresas. No caso específico do FCCR, além de procurar iniciativas com o GIP, busca-se desenvolver estudos sobre integração logística, adquirir boas práticas de desenvolvimento sustentável e conseguir financiamentos providos do Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM).

Do mesmo modo, a questão territorial e de fronteiras também é uma preocupação constante dos atores subnacionais e tornou-se nítido nas criações do CODESUL, da CRECENEA e da ZICOSUL. Para o FCCR é imperativo tratar da integração fronteiriça como meio de diminuir as assimetrias regionais entre os países membros do bloco, havendo maior preocupação com municípios limítrofes e áreas abrangidas por hidrovias, com especial destaque para os Rios Paraná-Paraguai e Uruguai. Inclusive, em 2008 criou-se o Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça¹¹⁸ dentro do Foro para se ocupar dos temas envolvendo comércio, meio ambiente, segurança e identidade fronteiriça, haja vista que, conforme mencionado na IX Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais ocorrida em Buenos Aires, Argentina, em junho do mesmo ano, os governos locais de fronteira têm clara vivência dos problemas e benesses pelos quais passa o Mercosul.

Já o eixo de cidadania regional serve de guarda-chuva para todos os temas sociais e culturais. A concepção de uma suposta “cidadania mercosulina” está presente nas pautas do bloco para, além de impulsionar um sentimento de identidade para com as populações, gerir intercâmbios culturais e promover políticas públicas sociais (ALMEIDA, 2012). Encontra-se intimamente ligado à livre circulação de pessoas, ao intercâmbio educacional e universitário entre os países e ao Programa de Ação Social do Mercosul (PEAS) criado pela Decisão 67/10 do CMC com o objetivo geral de diminuir a desigualdade social (MERCOSUL, 2010).

Por último, o eixo temático de relacionamento e cooperação do FCCR, criado recentemente, serve para fortalecer o diálogo entre os atores subnacionais e, por conseguinte, robustecer o peso institucional do Foro por si só através do estímulo da cooperação internacional descentralizada. Pode ser considerado o eixo mais amplo dentre os quatro, visando à capacidade técnica dos seus membros e ao estabelecimento de acordos entre subnacionalidades em matéria política, econômica, cultural, comercial, etc.

Resumidamente, as temáticas de integração produtiva e integração fronteiriça são mais clássicas e vão ao encontro das diretrizes propostas pelo GMC e CMC. Cidadania regional e relacionamento e cooperação também não fogem ao controle das instituições intergovernamentais. Todavia, dão um estímulo maior a uma diretriz que foge da centralidade comercial típica do Mercosul. Elas são o retrato da agenda não econômica mencionada por Alcides Costa Vaz e Marco Aurélio Figueira (2006), ou seja, fruto do trabalho envolvendo

¹¹⁸ O Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça é uma instância do FCCR e não deve ser confundida com o Grupo Ad Hoc de Integração Fronteiriça do Mercosul (GAHIF) subordinado diretamente ao GMC. O Foro sempre viu como uma necessidade o trabalho conjunto ao GAHIF, seja para estimular iniciativas fronteiriças ou para trabalhar de maneira interligada às instituições do bloco.

temas mais estáveis e amplos a exemplo de cultura, tecnologia, identidade, segurança social, saúde, trabalho, educação e meio ambiente.

Reitera-se que no texto de Vaz e Figueira (2006) é mencionado que a agenda não econômica do Mercosul possui um paradoxo, visto que representa um vasto espectro institucional, mas não alcança visibilidade junto às esferas políticas e sociais do processo integracionista. Assim, o desenvolvimento desses temas e eixos propostos pelo FCCR deve ser visto atualmente como ferramenta aglutinadora para se diminuir o déficit democrático e promover maior legitimidade aos atores subnacionais. Como se observou anteriormente no capítulo, falta aplicabilidade dessas políticas na região e essa vertente não econômica ainda é subaproveitada.

Isso não retira o mérito dessa nova proposta desenvolvida pelo FCCR. Muito pelo contrário, denota o crescimento de sua agenda, a qual permanece reduzida, mas que vem aumentando principalmente por influência das Mercocidades. É a Secretaria Executiva da Rede quem coordena o Comitê de Municípios do FCCR e quem vem barganhando desde a XXXI Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais ocorrida em 2012 para que o Foro adicione outro eixo temático voltado à dimensão social da integração.

Adiante de ter pressionado o Mercosul e ter gerado as bases de criação do FCCR, as Mercocidades possuem uma grande influência direta na formulação da agenda do Foro (DESSOTTI, 2011), porque, com sua experiência de quase vinte anos, já conta com estruturação e uma agenda programada para um futuro próximo. No texto de Daniel Chasqueti (2006) é possível observar que os temas desenvolvidos pelo Comitê de Municípios são inteiramente propostos pela Rede, sendo que o autor ainda aponta quais são assuntos em potencial – já colocados em pauta nos últimos anos e no Plano de Ação 2013-2014 do FCCR – para incorrer no comitê: FOCEM, políticas de fronteira, identidade regional e políticas municipais.

As Mercocidades e a amplitude de conteúdo previamente citada quando do apontamento da divisão de suas Unidades Temáticas, seguem a lógica da chamada “nova agenda” das Relações Internacionais que ganharam crescente relevância no final do século XX. Temas como meio ambiente, migração, saúde e direitos humanos já estavam presente na agenda dos Estados, mas transcenderam suas fronteiras somente na década de 1990. Segundo Felipe Cordeiro de Almeida (2012), a agenda dos atores subnacionais no Mercosul atualmente é composta por: turismo, investimento, educação, saúde, saneamento básico, cultura, transporte, planejamento urbano, combate à pobreza, dentre outros. A Rede Mercocidades já

incorporou essa totalidade em suas diretrizes, mas o FCCR ainda caminha a passos lentos nessa implementação.

Para Nahuel Oddone (2012) e Armando Gallo Yahn Filho (2009) falta uma agenda unificada tanto para o Mercosul quanto para o FCCR, respectivamente. “El Mercosur necesita de manera urgente la construcción de una agenda consensuada de desarrollo y gobernanza territorial que permita paliar las asimetrías intrarregionales y construir desarrollo desde abajo” (ODDONE, 2012, p. 144).¹¹⁹ E, conforme aponta Yahn Filho (2009), a agenda do FCCR deve abranger educação, cultura, saúde, meio ambiente, integração fronteiriça, infraestrutura e comércio. As quatro primeiras estão presentes de modo ainda introdutório e em virtude dos interesses das Mercocidades. Por sua vez, as três últimas constam nos eixos de ação do Foro e representam as diretrizes do GMC, estando em um patamar mais avançado de operacionalidade.

Em suma, e não menos importante, enfatiza-se a análise estipulada por Abel Oroño (2009) e suas propostas para a construção de uma nova agenda do FCCR. Nos dizeres do autor, o principal desafio aos atores subnacionais no Mercosul reside no fato de suas agendas serem formuladas e impulsionadas por governos centrais, cabendo ao Foro desenvolver e fomentar dezoito recomendadas ações:

- 1) Aprofundar sua legitimidade social e política para implementação de políticas públicas;
- 2) Aumentar a potencialidade de resolução de problemas a nível regional;
- 3) Fortalecer a dimensão subnacional no bloco;
- 4) Fortalecer os laços culturais entre os atores subnacionais;
- 5) Contribuir para clarificar as prioridades de desenvolvimento do Mercosul;
- 6) Propiciar a existência de coordenadores democraticamente eleitos a nível local;
- 7) Avançar na construção do “Mercosul político” e não somente no “Mercosul comercial”;
- 8) Capacitar-se interna e tecnicamente para promover iniciativas de cooperação descentralizada;
- 9) Fortalecer a capacidade institucional dos governos locais;
- 10) Impulsionar as políticas públicas regionais;
- 11) Participar mais ativamente no desenho político do bloco;

¹¹⁹ Tradução livre do autor: “O Mercosul precisa urgentemente conceber uma agenda com consenso de desenvolvimento e governança territorial que permita diminuir as assimetrias intrarregionais e construir o desenvolvimento desde baixo” (ODDONE, 2012, p. 144).

- 12) Desenvolver políticas comuns ao processo integracionista;
- 13) Melhorar os processos decisórios do Mercosul;
- 14) Incorporar maior número de autoridades locais¹²⁰;
- 15) Articular-se com outros órgãos do Mercosul, a exemplo do FOCEM e Parlasul;
- 16) Reivindicar maior participação de governos locais em sua estrutura;
- 17) Impulsionar a dimensão estratégica do Mercosul;
- 18) Lograr resultados com a participação da sociedade civil.

Várias dessas recomendações reiteram o grau institucional caracterizado como baixo e ruim na subseção anterior, mormente quando é pontuado que há carência de legitimidade, capacidade e poder decisório por parte de seus atores subnacionais. Oronó (2009) também pontua sobre a necessidade de se enraizar debates sobre políticas públicas, laços culturais e sociedade civil, o que caracteriza a agenda do FCCR em um nível de aprofundamento e construção. Portanto, com a análise da bibliografia e a leitura das atas de reuniões ficou nítido que a agenda do FCCR ainda em 2014 encontra-se em formulação e não é totalmente delineada.

Na Declaração de Buenos Aires redigida durante a III Reunião Ordinária de Plenário realizada em junho de 2008 na Argentina, reiterou-se quais eram os eixos centrais de trabalho do FCCR: “Conciente de la necesidad de contribuir aún más a la profundización y democratización del MERCOSUR, el FCCR ha resuelto: 1. Incorporar a su agenda los temas referentes a Integración Productiva y Ciudadanía Regional como cuestiones relevantes para el MERCOSUR. 2. Seguir trabajando sobre el tema de la integración fronteriza [...]”¹²¹. Um dos pontos de maior discussão apresentado na VII Reunião Ordinária de Plenário realizada também na Argentina em agosto de 2010 pontua-se que, para os próximos anos, era necessário unificar a agenda do FCCR.

Relativa mudança é encontrada na X Reunião Ordinária de Plenário realizada no Uruguai em dezembro de 2011. Nela vê-se que o Comitê de Municípios tinha uma agenda programada para 2011 e 2012 em que temas voltados a direitos humanos, inclusão social, igualdade de gênero, emprego e desenvolvimento sustentável eram prioridades. Conforme visto anteriormente, o Comitê de Municípios é mais estruturado que o Comitê de Estados

¹²⁰ De acordo com o Regimento Interno do FCCR (MERCOSUL, 2007), cada um dos comitês da instituição deve ser formado por no máximo dez representantes de cada Estado membro. Cada capítulo nacional também não pode ser preenchido por mais de dez autoridades locais (prefeitos ou alcaides) e dez autoridades estaduais, provinciais ou departamentais (governadores).

¹²¹ Tradução livre do autor: “Consciente da necessidade de contribuir ainda mais para o aprofundamento e a democratização do Mercosul, o FCCR decidiu: 1. Incorporar em sua agenda os temas referentes à Integração Produtiva e Cidadania Regional como questões relevantes ao Mercosul. 2. Continuar trabalhando com os temas de integração fronteiriça [...]”.

Federados, Províncias e Departamentos no FCCR, e um dos benefícios dessa diferença reside na incorporação da “nova agenda” e de uma agenda não econômica para o Foro em virtude de iniciativas da própria Rede Mercocidades.

Temas recentes que representam os interesses dos atores subnacionais e que foram incorporados na agenda do FCCR tangem a questão da cooperação internacional, integração turística, governança fronteiriça, livre circulação de pessoas, cooperação multi-nível e cooperação sul-sul. São temáticas novas e algumas aparecem na literatura das Relações Internacionais, destacando-se que a terminologia “governança” consta na ata da XXIII Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada em novembro de 2010 e o conceito de Governança Multi-Nível (GMN) fora apresentado na ata da XXVI Reunião ocorrida em maio de 2011. Ainda assim, a menção à cooperação multi-nível foi incorporada na Declaração de Mendoza ratificada na XXXIII Reunião ocorrida em junho de 2012.¹²²

Até mesmo o debate teórico sobre a internacionalização dos atores subnacionais encontra-se em pendência na agenda do FCCR e ainda não é do conhecimento de seus membros a unificação terminológica que perfaz suas atividades. Deu-se predileção ao conceito de cooperação multi-nível e não de cooperação descentralizada para satisfazer o irmanamento de cidades e o estabelecimento de projetos internacionais em comum.¹²³

Finalmente, pode-se dizer que as prioridades políticas do FCCR para os próximos anos continuam a ser aquelas pontuadas desde sua fundação em 2007: fortalecer seu papel institucional, estimular o diálogo com os cidadãos mercosulinos, buscar fontes alternativas de financiamento, propor parcerias e acordos interinstitucionais (FOCEM, Parlasul, FCES, Programa Somos Mercosul, GAHIF), promover o desenvolvimento integracionista e a expansão do bloco (desde 2007 o FCCR era a favor da entrada da Venezuela no Mercosul) e unificar a voz e os interesses de seus membros.

As diretrizes propostas no Plano de Ação 2013-2014 (MERCOSUL, 2012) continuam se baseando nos quatro eixos temáticos centrais do FCCR: integração produtiva, integração fronteiriça, cidadania regional e relacionamento e cooperação. Conclui-se que sua agenda é

¹²² Na Declaração de Mendoza (XXXIII Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais do FCCR, Mendoza, Argentina, 27 de junho de 2012) é estipulado que os princípios de cooperação técnica descentralizada Sul-Sul seriam um instrumento idôneo e concreto para que a cooperação multi-nível promovesse a participação dos governos subnacionais no processo de integração regional.

¹²³ Essa informação é baseada no acompanhamento do autor como ouvinte em dois encontros organizados pela Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República (SAF/PR) no ano de 2012, sejam elas a I Reunião de Cooperação Descentralizada do Brasil e a II Reunião de Cooperação Internacional Federativa do Brasil realizadas em Julho e Setembro, respectivamente, em Brasília, Distrito Federal. Na primeira ocasião, o atual Secretário Municipal de Relações Internacionais de Belo Horizonte, Rodrigo Perpétuo, destacou que o termo cooperação multi-nível era mais adequado às atividades internacionais dos atores subnacionais e houve consenso geral sobre a utilização do mesmo desde então.

reduzida, seus temas de maior ênfase permanecem sob as principais diretrizes do GMC e encontra-se em constante formulação. Por assim dizer, a agenda do FCCR ainda não é consolidada.

Há que se aludir que o Plano de Ação 2013-2014 representou o momento inicial para mudar essa realidade, porque nele fora encabeçado uma organização de curto prazo para ordenar as iniciativas do FCCR por um período de dois anos. Com a leitura das atas, observou-se que novos temas que fogem da seara econômica estão sendo estimulados pelo Foro, mas sua atuação ainda é centrada nos eixos supramencionados. Aqui são as Mercocidades as detentoras dessa incipiente inclusão temática e o Comitê de Municípios o organismo merecedor dos créditos.

Se, na prática, a agenda ainda está em construção, a utilização do discurso e da retórica presentes nos debates sobre paradiplomacia encontra-se em patamares mínimos e iniciais. A cooperação multi-nível até pode ser usada em documentos do FCCR, mas a ação dos seus membros satisfaz somente a diplomacia subnacional regional mencionada no segundo capítulo da presente dissertação. A agenda do FCCR tem grande potencial de inclusão de novos temas, mormente no que concerne às abordagens sociais e culturais. Entretanto, ela precisa de uma reestruturação e pragmatização que fogue dos seus eixos centrais.

4.3.3) As principais iniciativas e atividades do FCCR

Com a observação e análise das atas de Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais, Reunião Ordinária de Plenário e Reunião Extraordinária¹²⁴ do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), depreende-se que o mesmo possui cinco atividades, iniciativas ou ações principais, quais sejam: emitir recomendações, emitir declarações, firmar parcerias inter e extra institucionais, realizar projetos e desenvolver eventos diversos.

A emissão de recomendações ao Grupo Mercado Comum (GMC) e de declarações ao Conselho do Mercado Comum (CMC) são as duas ações centrais de impacto do FCCR perante as diretrizes do bloco. Entretanto, conforme se observou na subseção sobre o seu nível institucional, tais iniciativas não são muito empreendidas e encontram-se em um quantitativo mínimo. Entre 2007 e 2012 o Foro não emitiu uma única recomendação ao GMC, fazendo com que seu contato com o CMC também fosse colocado em segundo plano. De mais notório,

¹²⁴ O FCCR reuniu-se pela primeira e única vez de maneira extraordinária no dia 07 de outubro de 2010 para tratar exclusivamente do andamento de um projeto sobre integração fronteiriça realizado junto à Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID).

salienta-se o feito de declarações durante as Reuniões Ordinárias de Plenário que servem para ratificar os interesses dos atores subnacionais a serem lidas durante as reuniões de cúpula do Mercosul.

A firma de parceria interinstitucional é mencionada na Carta do Rio, documento inaugural do FCCR em que fica explícito “Privilegiar o relacionamento com as demais instâncias do Mercosul, em particular com o Parlamento do Mercosul [Parlasul], com a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul, o Foro Consultivo Econômico e Social [FCES], o Foro de Consulta Concertação e Política e o Programa Somos Mercosul”. Ademais, ao longo de aproximadamente sete anos de trabalho, o FCCR buscou ou empreendeu laços cooperativos também com o Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), Rede Mercocidades, Organização dos Estados Americanos (OEA), Corporação Andina de Fomento (CAF), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID), Comitê das Regiões (CR), Centro de Informação para a Integração Regional (CEFIR), Governos Locais para a Sustentabilidade (ICLEI), Centro de Estudos de Política Internacional (CesPI), Conselho de Desenvolvimento e Integração do Sul (CODESUL), Zona de Integração do Centro-Oeste da América do Sul (ZICOSUL), dentre outros.

Dentre as instâncias do próprio Mercosul, destacam-se as iniciativas empreendidas com o Parlasul e o FOCEM, ambos colocados nas pautas de discussão de várias reuniões do FCCR, com destaque para as IX e VIII Reuniões Ordinárias de Coordenadores Nacionais realizadas em 2008, nas quais o Foro propõe formalmente ao GMC a participação subnacional na elaboração, discussão e implementação dos fundos e firma acordo com o Parlamento tendo como intuito sustentar progressivo diálogo com os cidadãos do bloco.

Por seu turno, as parcerias extra institucionais de maior destaque foram atentadas com as Mercocidades, o CR e a AECID. A menção à Rede aparece como evidente, posto que seu diálogo é constante com o FCCR através da coordenação do Comitê de Municípios. Na XXVII Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no Paraguai em julho de 2011 o comitê deu destaque para um projeto de proeminência desenvolvido pela Rede chamado “E+D, IN e LPL”. Versam sobre construção da cidadania (E+D), inovação e coesão social (IN) e políticas locais (LPL). Todos têm uma relação direta com a agenda do FCCR, mas o projeto “IN: Inovação e Coesão Social” prioriza os eixos centrais de atuação deste (integração produtiva, integração fronteiriça e cidadania regional), confirmando os mútuos interesses de ambas as instituições (DESSOTTI, 2011).

A sugestão de trabalho conjunto entre o FCCR e o CR fora mencionada pela primeira vez em julho de 2009 na XV Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais. Ainda em 2013 propôs-se novamente a comunhão de atividades entre ambos, tornando-se incerto saber se houve a realização de algum projeto concreto até o início de 2014. Em contrapartida, o diálogo já deve ser visto como algo proativo e que denota a tentativa do FCCR em aprender um pouco mais com o histórico da instituição europeia.

Já adentrando a questão da realização de projetos, um dos assuntos mais recorrentes nas atas e de maior preocupação do FCCR encontra-se na efetivação do Projeto Integração Fronteiriça no Mercosul em parceria com a AECID. Inicialmente, ele fora idealizado para ocorrer entre 2009 e 2012, mas o FCCR não conseguiu implementá-lo por falta de estrutura institucional e a apresentação de uma nova proposta foi pedida pelo órgão espanhol ainda em 2010. Na XXIV Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais ocorrida no Brasil em dezembro de 2010, reapresentou-se o projeto com um novo título: “Governança Fronteiriça: fortalecimento das capacidades dos governos departamentais e locais do Mercosul”¹²⁵ com duração prevista para dois anos (2012-2014). Esse é o principal projeto realizado pelo Foro, cabendo mencionar, do mesmo modo, o Projeto de Criação de Oficinas de Enlace, cuja base de sustentação encontra-se no Regimento Interno da instituição (MERCOSUL, 2007), e propõe o crescimento institucional através do aumento do diálogo entre os coordenadores e capítulos nacionais.

Vale realçar, também, que várias parcerias do FCCR formalizam-se pela assinatura de atos e firma de convênios bilaterais. Aqui sobressaem atividades com outros canais de influência subnacional no Mercosul, a exemplo dos já citados CODESUL e ZICOSUL, e parcerias colocadas em prática pelo governo brasileiro. No âmbito do Foro, a Delegação Brasileira é a que mais impulsiona atividades bilaterais e configura acordos com instituições muito conhecidas no cenário nacional: Caixa Econômica Federal, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), Agência Brasileira de Cooperação (ABC), etc.

Por fim, encontram-se os estudos, pesquisas e eventos diversos. O FCCR possui uma única publicação com caráter publicitário e de prestação de serviços, seja ela a revista

¹²⁵ O novo projeto entre FCCR e AECID foi lançado oficialmente em novembro de 2012, encontra-se em operação e seu documento de formação está disponível na íntegra no anexo V da ata da XXIV Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais do FCCR. O custo do projeto é de aproximadamente 800 mil euros e nele consta que as áreas fronteiriças do Mercosul são as com piores indicadores de desenvolvimento humano e econômico da região, além das autoridades locais deterem pouca capacidade para gerenciar propostas de desenvolvimento local. Conta com três etapas distintas: criar o programa de capacitação, implementá-lo e dar início à rede de cidades-gêmeas fronteiriças do Mercosul. Por fim, enfatiza-se que a execução e administração do projeto é uma iniciativa que conta com a participação de governos centrais, sociedade civil e universidades.

desenvolvida pela Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI/PR) e lançada na XXIV Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada em Foz do Iguaçu em dezembro de 2010. A mesma foi utilizada como referência na presente dissertação (BRASIL, 2010) e resume um pouco da história do Foro, bem como quais são sua estrutura organizacional, composição, temas e acordos firmados com instituições parceiras (CAF, Parlasul, CODESUL, AECID, dentre outros).

Outra atividade que esteve presente desde as primeiras reuniões realizadas em 2007 faz jus à criação de um portal *web* ou página oficial do FCCR na *internet*. Tal importância é evidenciada na estipulação de um Grupo de Trabalho de Informação e Portal *Web*, cuja primeira reunião ocorreu ainda em 2008 com o objetivo de debater o *site*, propriamente dito, e sua inclusão no portal oficial do Mercosul. Na XXV Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais apresentou-se o sítio do FCCR instalado no provedor do Capítulo Brasileiro, mas somente na XXXIV Reunião realizada na Venezuela em setembro de 2013 houve o lançamento oficial da página *web* do Foro.¹²⁶

Há uma grande gama de eventos (seminários, encontros, oficinas) realizados pelo FCCR e outros em que as delegações nacionais participam paralelamente. Dentre estes, destaca-se a participação brasileira no Encontro Frente Norte e Encontro de Comércio Exterior (ENCOMEX) e argentina na V Cúpula Hemisférica de Prefeitos organizada pela Federação Argentina de Municípios (FAM) e Federação Latino-americana de Cidades, Municípios e Associações de Governos Locais (FLACMA).

De maneira geral, pontua-se a importância estratégica do Lago de Itaipu em eventos como o VIII Foro Binacional Paraguai-Brasil (2007), a participação da sociedade civil nos seminários “Cidades com inclusão e protagonismo no Mercosul. Mercocidades e FCCR” (2007) e “Políticas de Integração Regional. Experiências locais exitosas no Mercosul” (2007), os debates sobre fronteira no *taller* “Tema de Fronteiras. Uma agenda pendente no Mercosul” (2008), a proeminência de temas culturais na iniciativa “Música Latino-Americana para a Integração” (2009), o trato dos temas logísticos nos seminários “Hidroviás, Corredores Oceânicos e Transporte Multimodal do Mercosul” (2009), “Transporte e Integração: as chaves do Mercosul” (2010) e “Para um melhor uso das hidroviás do Mercosul” (2013), a importância no desenvolvimento do bloco no evento “20 anos de Mercosul e os Governos Subnacionais” (2010) e a atualidade da agenda não econômica e das questões de inclusão

¹²⁶ A página do FCCR instalada no provedor brasileiro, bem como seu sítio oficial lançado em 2013 podem ser encontrados em: <planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul> e <fccrmercosul.org>.

social e cultural nos encontros “Políticas Públicas para Afrodescendentes (Afro 21)” (2013) e “Primeiro Festival de Cultura do Mercosul” (2013).

Os eventos citados não foram, necessariamente, desenvolvidos pelo FCCR. Ocorreram paralelamente ou por iniciativa de atores subnacionais que participam do mesmo e trouxeram os debates para as reuniões do Foro. Avulta-se o fato da grande maioria dos seminários e encontros tratarem estritamente dos quatro eixos temáticos do órgão. Mesmo havendo um grande número e grande intensidade em suas realizações, eles acompanham a agenda restrita do FCCR principalmente no desenrolar dos temas de integração produtiva, integração fronteira e cidadania regional.

Em definitivo, dentro dessa última atividade do FCCR, nas XXXI e XXXII Reuniões Ordinárias de Coordenadores Nacionais realizadas na Argentina em 2012 o Comitê de Municípios formulou o documento “Livre Circulação de Pessoas no Mercosul” e as delegações nacionais pautaram-se no documento “O rol das cidades há 20 anos da Cúpula da Terra do Rio de Janeiro” idealizado pela Rede Mercocidades. A questão da circulação de cidadãos mercosulinos está na pauta do FCCR e o Comitê de Municípios vem tentando aglutinar a dimensão social da integração dentro dos eixos temáticos daquele. E, deve-se salientar, os municípios e as cidades tiveram uma participação importante durante a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), sendo que a Rede liderou iniciativas que contaram com a participação do próprio FCCR e de outras instituições como o ICLEI e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Dentre todas as atividades e iniciativas do FCCR, a emissão de recomendações ao GMC e declarações ao CMC são as mais importantes, pois compreendem seu grau institucional no Mercosul. Entretanto, na prática isso não demonstra resultados satisfatórios, porque, mesmo estando em suas atribuições centrais, os atores subnacionais ainda não conseguiram empreender essas ações tanto quantitativa quanto qualitativamente. As parcerias e a assinatura de atos e acordos funcionam como um meio de equilibrar essa precariedade institucional. Os projetos, mesmo sendo poucos, são os que trazem resultados mais satisfatórios e maiores mudanças de ordem empírica. Por último, os eventos são numerosos e pluralísticos, fomentam discussões importantes, mas ficam restritos à agenda do FCCR e não mudam a realidade intergovernamental do bloco.

4.4) Considerações finais do capítulo

Objetivou-se no decorrer do quarto capítulo observar como se apresenta a dimensão subnacional no Mercosul. De modo ímpar, a única instituição com função de representação dos atores subnacionais formalmente reconhecida no processo integracionista, seja ela o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR), foi ponto central de análise e consolida-se como um importante canal de articulação subnacional na região.

Primeiramente, tomou corpo o debate sobre o curto histórico integracionista do Mercosul, buscando observar como ocorreu, concomitantemente, os avanços e retrocessos na inclusão das demandas subnacionais no rol regional. Torna-se imperativo sustentar uma mudança e/ou reforma institucional mercosulina que vai além da centralidade dos eixos comerciais e possibilita a inclusão de outros níveis e atores políticos, mormente os subnacionais, em suas diretrizes. Pragmatizar a agenda não econômica será o caminho inicial para garantir o espaço legítimo e de influência decisória defendido pelo FCCR. Essa instância, mesmo confirmando e substanciando o interesse subnacional no Mercosul, reflete a precariedade institucional do bloco marcada pelo rigor excessivo das políticas intergovernamentais.

Ademais, procurou-se verificar a dupla vertente do debate sobre a dimensão subnacional mercosulina. As ideias de “localismo mercosulino”, “municipalismo mercosulino” e “cooperação federativa mercosulina” apareceram como possíveis abordagens conceituais para sistematizar a participação subnacional no bloco. Por seu turno, a “integração subnacional mercosulina” e a “integração *hacia adentro*” já apareceram previamente na bibliografia e são peça-chave desse debate. Não obstante, é importante mencionar que há carência desse debate terminológico e, por isso, a presente dissertação destacou que a diplomacia subnacional regional pode ser usada para se remeter a essa atividade no Mercosul.

Posteriormente, viu-se quais são os cinco canais empíricos de influência subnacional no bloco, enfatizando-se, também, os informais e citando-se casos recentes, a exemplo da formação de Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRI). Dentre todos, a atuação via FCCR representou uma nova fase no relacionamento entre a integração regional e as subnacionalidades, haja vista que ele aumentou a participação desses níveis políticos na região e questionou o caráter “economicista” do Mercosul.

No final, procurou-se debater as três variáveis previamente escolhidas e apreciadas no que concerne ao FCCR. Seu grau de institucionalização caracterizou-se como baixo e ruim, pois seu caráter consultivo atrelado à centralização de poder nas mãos dos executivos

nacionais e às diretrizes do Grupo Mercado Comum (GMC) impossibilitam o alcance de avanços práticos e o consequente impacto no processo integracionista. Como resultado, na atualidade o Foro ainda não conseguiu sistematizar o contato entre os Estados nacionais e a sociedade civil e isso se deve à sua precária institucionalização tanto em nível regional quanto em nível de estrutura e organização internas.

A respeito de sua agenda e de seus temas, depreendeu-se que a mesma encontra-se em formação e não é inteiramente consolidada tanto em patamares práticos quanto conceituais e teóricos. Mesmo adicionando temáticas da agenda não econômica do Mercosul, sua atuação sustenta-se em quatro eixos centrais (integração produtiva, integração fronteiriça, cidadania regional e relacionamento e cooperação), os quais são muito próximos dos interesses do GMC. De tal sorte, a agenda do FCCR é reduzida e restrita. Todavia, desde 2012 essa realidade está mudando em virtude do estabelecimento do Plano de Ação 2013-2014 e da inclusão de novos temas sociais nas reuniões advindos de pressões e influências da Rede Mercocidades.

Suas atividades, iniciativas e ações ocorrem em grande número. A emissão de recomendações ao GMC e de declarações ao Conselho do Mercado Comum (CMC) são as mais importantes, porque denotam seu caráter institucional no bloco, mas aparecem de maneira escassa e esporádica desde 2007. As parcerias e os projetos pontuam-se como destaques, visto que servem tanto para a capacitação técnica do Foro quanto para barganhar por maiores contatos interinstitucionais. Por fim, os eventos, liderados pelo FCCR ou desenvolvidos paralelamente por seus membros, ocorrem em massa e são plurais, mas se circunscrevem em grande maioria aos seus eixos temáticos.

O FCCR em si apresenta um baixo grau de participação no Mercosul e tenta consolidar sua agenda e estabelecer programas de ação a longo prazo. Contudo, o Foro possui muitos problemas de ordem interna que independem do aspecto intergovernamental do Mercosul. É uma instância nova que precisará de mais alguns anos para estruturar-se e capacitar-se tecnicamente. Conclui-se que o Foro ainda não conseguiu prover unidade em suas ações empíricas e discursivas até 2014, sendo, por ora, instrumento da diplomacia subnacional regional. Faltam resultados práticos, mas seu ganho incontestável foi ter aberto espaço de atuação e representação subnacional na estrutura organizacional do bloco regional.

CONCLUSÃO

Iniciou-se a presente dissertação com a afirmação de que as Relações Internacionais, enquanto área acadêmica e campo de pesquisas das Ciências Humanas, são recentes e abrangem uma vasta gama de temáticas. Para tanto, duas subáreas de estudos obtiveram destaque e foram analisadas anteriormente, sejam elas a inserção internacional dos atores subnacionais, notadamente conhecida e difundida como paradiplomacia, e a formação de laços cooperativos econômicos e políticos entre três ou mais países, processo distinguido como integração regional.

O desenvolvimento da dissertação foi dividido em duas grandes partes e quatro capítulos. A primeira – *Panorama Geral e Arcabouço Teórico Conceitual* – tratou de compreender as Relações Internacionais Contemporâneas em seu capítulo inicial e, posteriormente, problematizar, conceitualizar e definir a paradiplomacia e a integração regional, bem como tratar dos marcos teóricos em que ambas são passíveis de inserção na área acadêmica em questão. Já na segunda – *A inserção internacional dos atores subnacionais nos blocos regionais: os casos da União Europeia e do Mercosul* – encontrou-se o núcleo da pesquisa em si, no qual foi descrito como se dá a atuação subnacional nos dois blocos regionais e analisou-se o Comitê das Regiões (CR) da União Europeia (UE) e o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR) do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Viu-se que a atividade internacional dos atores subnacionais, principalmente cidades, e a formação de blocos regionais não representam fenômenos, acontecimentos e/ou processos recentes da Política Internacional. Todavia, a partir do final do século XX, período conjunturado aqui como as Relações Internacionais Contemporâneas, houve o fomento e a intensificação dessas iniciativas como nunca antes observado em anos predecessores, fato que proveu ainda mais respaldo à escolha desses dois objetos de estudo.

Por conseguinte, no primeiro capítulo intitulado *Compreendendo as Relações Internacionais Contemporâneas* objetivou-se abranger o universo espaço-temporal das relações internacionais mais atuais, o qual foi e ainda é marcado por três grandes características: o movimento de reestruturação e descentralização do Estado-nação no pós-Guerra Fria, a intensificação da Globalização em suas vertentes econômica e política e a emergência de novos atores no Sistema Internacional havendo destaque para os subnacionais (cidades, municípios, estados federados, províncias, departamentos, cantões, condados, *länder*, *oblasts*, conselhos distritais, comunidades autônomas, etc.).

Os três pontos supracitados não têm como marcos de origem a década de 1990, mas foi nela em que os mesmos adquiriram um impulso crescente que possibilitou aos atores subnacionais adquirirem a proeminência de excursão externa visível nos dias de hoje. Não se pode esquecer que o mundo pós-Guerra Fria é tido nas Relações Internacionais como uma nova fase ou um novo ordenamento de poder e foi essa ruptura que possibilitou, inclusive, a criação e a conceitualização da paradiplomacia.

Com a análise do novo Estado-nação que maximiza suas relações através da cooperação, abre espaço de atuação para os níveis regionais, subnacionais, locais e domésticos, cria canais de interdependência e caminha ao encontro das *low politics*, conclui-se que existe um “Paradigma Pluricêntrico” nas Relações Internacionais marcado pela constante troca e barganha de interesses entre os mais diversos atores.

Essa relação mútua e constante é característica do que hoje se denomina na academia de relações globais-locais, cujo resultado foi a concepção dos termos “glocal” e “glocalização”. Para muito além de se centrar na Globalização em sua vertente econômica, seja na internacionalização do capital ou no constante aumento do número de grandes empresas transnacionais, no capítulo inicial também foi abordada a questão da globalização política que desmentiu a continuidade entre os dois níveis mencionados e possibilitou o envolvimento de novas forças e novos atores na seara mundial. A reestruturação e descentralização do Estado-nação encontraram suas bases nessa aba política globalizante e foi ela quem proveu avanços na compreensão da formação dos blocos regionais e no protagonismo adquirido pelas subnacionalidades.

Finalmente, no capítulo deu-se ênfase à emergência dos novos atores de modo geral e dos subnacionais, particularmente. Foram apontados três principais modelos de gestão para a inserção internacional daqueles, sejam eles: países com sistemas políticos federativos, redes de cidades e processos de integração regional. Por razões apresentadas, o foco do presente estudo centrou-se no terceiro modelo e na análise da UE e do Mercosul, cabendo mencionar que os blocos regionais tornaram-se arenas em potencial para o desenvolvimento e a ampliação das ações, agendas e iniciativas dos atores subnacionais.

Não há inovações de análise de pesquisa presentes em tal capítulo. Todavia, o mesmo procurou responder às seguintes perguntas: *Quais anos, períodos, acontecimentos, fenômenos e movimentos das Relações Internacionais deram arcabouço qualitativo e quantitativo à formação dos blocos regionais e à internacionalização dos atores subnacionais? O que caracteriza as Relações Internacionais Contemporâneas do fim do século XX e início do XXI?* Nele adensou-se uma extensa análise bibliográfica secundária que transpassa a área das

Relações Internacionais e vai até a Economia, Ciência Política e Sociologia. Inúmeros trabalhos acadêmicos da primeira área começam pela apreciação direta de determinado tema, país ou foco de conhecimento, fixando-os como algo atemporal. Por isso e contrariando essa tendência, o intuito presente no primeiro capítulo foi o de dar bases iniciais amplas e introduzir o leitor ao objeto central de estudo da dissertação: a inserção internacional dos atores subnacionais nos processos de integração regional.

Destarte, no segundo capítulo nomeado *Paradiplomacia e Integração Regional: terminologias, abordagens, teorias e novas definições* consubstanciou-se analisar teórica e conceitualmente o objeto de estudo supramencionado, averiguar a literatura que se debruça sobre a relação existente sobre os atores subnacionais no ambiente integracionista, bem como abordar dois possíveis marcos teóricos que servem como patamares de observação da mesma nas Relações Internacionais, quais sejam o Intergovernamentalismo Neoliberal e a Governança Multi-Nível (GMN).

O termo “paradiplomacia” cunhado no ano de 1990 como síntese da “diplomacia paralela” tornou-se a palavra mais usada na academia para fazer jus à inserção internacional dos atores subnacionais. Passados mais de vinte anos, tal afirmação continua sendo verdadeira, mas outros autores e novos trabalhos começaram a questionar seu uso e a criar terminologias equivalentes a ela. Dividindo essa evolução de nomenclatura em abordagens clássicas, modernas e contemporâneas, viu-se no início do segundo capítulo que a “paradiplomacia” deve ser amplamente colocada à prova e problematizada, posto que o prefixo “para” ainda se confunde e se remete a uma atividade proibida e muitas vezes combatida por órgãos superiores, nesse caso os Estados.

Por essa razão e com o desígnio de incitar a concepção de novos termos, propôs-se a utilização da “metadiplomacia” como recurso estilístico substitutivo à “paradiplomacia”, posto que o prefixo grego “meta” remete-se à mudança de lugar ou de posição. Assim, a metadiplomacia corresponde à inserção internacional dos atores subnacionais em decorrência da reestruturação e descentralização do Estado-nação em comunhão com a intensificação da Globalização. Ambos os processos proveram as bases para a emergência de novos atores subnacionais e sustentam as Relações Internacionais Contemporâneas, ambiente de ação subnacional assinalado pela ruptura e mudança da ordem internacional pós-Guerra Fria. Para evitar possíveis ambiguidades ou confusões terminológicas, pondera-se que a “metadiplomacia” é um termo em potencial para ser utilizado na academia correlacionando-se à paradiplomacia em sua tendência global.

Com maior notoriedade, notou-se que a inserção internacional dos atores subnacionais dentro dos blocos regionais também é abrangida pela academia nas vertentes de paradiplomacia regional. Para dar sustentação aos estudos do CR na UE e do FCCR no Mercosul, ainda no segundo capítulo da dissertação foi sugerida a utilização dos termos “diplomacia subnacional multi-nível” e “diplomacia subnacional regional” para cada caso, respectivamente. A primeira advém principalmente do fato da União apresentar traços de supranacionalidade em sua integração, ou seja, prover poderes de mando além dos Estados. Já a segunda caracteriza uma estrutura estritamente intergovernamental, haja vista que o Mercosul não possui instituições de caráter regional propriamente dito. Já respondendo a uma das indagações feitas antes da escrita da presente dissertação e que será pontuada mais adiante, conclui-se que o nível de desenvolvimento de determinado bloco regional tem influência direta na participação dos atores subnacionais no mesmo e, de tal sorte, essa diferença apareceu nas duas nomenclaturas apresentadas acima, a multi-nível e a regional.

Seguindo com a análise, adentrou-se brevemente no debate acerca das definições da integração regional, bem como na apresentação das principais Teorias de Integração Regional. Termos correlatos como regionalismo, regionalização e integração *per se* ganharam um novo rumo justamente na década de 1990 e rumaram ao encontro da excursão externa dos atores subnacionais, caminho esse que fez surgir, inclusive, o conceito de integração subnacional.

O motivo principal para se ter pontuado as principais Teorias de Integração Regional reside no fato das mesmas dialogarem constantemente com as Teorias – e conceitos – das Relações Internacionais. Os arcabouços teóricos presentes no Institucionalismo Neoliberal serviram como influência direta para o Intergovernamentalismo Neoliberal e a GMN, os quais conformaram o marco teórico da presente pesquisa. O primeiro surgiu no âmbito das Relações Internacionais, mas também serve como recurso analítico da integração regional. De modo análogo, a GMN seguiu o caminho inverso, pois surgiu dentro dos debates sobre blocos regionais e, paulatinamente, é utilizada para explicar fenômenos e processos de cunho internacional.

No caso específico da UE e do Mercosul, conclui-se que a GMN é um recurso explanatório que caminha ao encontro daquela, enquanto o Intergovernamentalismo Neoliberal conecta-se ao segundo. Os motivos são sintéticos: na União há uma constante relação entre diferentes níveis de poder – supranacional, intergovernamental, estatal, regional, subnacional, local e doméstico –, característica ímpar da GMN; já no Mercosul prevalece os interesses e as decisões dos governos centrais, atributo central do Intergovernamentalismo. Não por acaso essa constatação inferiu diretamente quando da estipulação da diplomacia

subnacional multi-nível para o caso europeu e da diplomacia subnacional regional para o caso mercosulino.

Também no segundo capítulo houve grande apreciação da literatura que se debruça sobre a inserção internacional dos atores subnacionais e em específico no ambiente de integração regional. Ele foi guiado pelos seguintes questionamentos: *Como surgiu a paradiplomacia e como a literatura vem reestilizando tal conceito? O que é integração regional, quais são seus conceitos correlatos e suas principais teorias? Quais são os possíveis marcos teóricos das Relações Internacionais que fazem jus aos modelos organizacionais da UE e do Mercosul, bem como à atuação de seus atores subnacionais?* A inovação presente no final da primeira parte está em relacionar a paradiplomacia com a integração regional, as Teorias de Integração Regional com as Teorias de Relações Internacionais e, a partir desse debate, apontar três possíveis proposições terminológicas para a inserção internacional dos atores subnacionais tanto em nível global quanto regional.

Como dito anteriormente, o terceiro e quarto capítulos presentes na segunda parte da dissertação correspondem ao núcleo central da averiguação científica. No pré-projeto antecedente à dissertação foram pontuadas três perguntas que serviram de guia para o que ora se apresentou aqui: *Como se relacionam a inserção internacional dos atores subnacionais e o desenvolvimento dos blocos regionais? Quais os níveis institucionais e operacionais desses atores na UE e no Mercosul? Se tais blocos possuem diferentes graus de integração, isso se reflete em suas ações paradiplomáticas?*

Assim, cada capítulo foi iniciado levando-se em consideração o histórico integracionista dos blocos e o que cada um deles promoveu e trouxe aos seus atores subnacionais. Posteriormente, foi debatido a inserção internacional dos mesmos na UE e no Mercosul tanto na vertente teórica-conceitual, a qual buscou compreender como a literatura das Relações Internacionais vem criando terminologias para se remeter a essa realidade, quanto empírica, que perfez os canais de influência subnacional na prática da integração regional. Por fim, passou-se às análises do CR e do FCCR, os dois estudos de caso da dissertação.

No terceiro capítulo intitulado *A dimensão subnacional na União Europeia: uma análise do Comitê das Regiões* objetivou-se apreciar como se apresenta a influência subnacional no bloco. Hoje existe certo consenso de que para aprofundar e aprimorar a integração intra-bloco é necessário contar com a participação das subnacionalidades, sendo que a UE foi o primeiro bloco regional a dar apoio a essa tendência.

Ressalta-se que, especificamente sobre a atuação subnacional na UE, fez-se somente análise de fontes secundárias de pesquisa, pois as mesmas são plurais e adensam fontes primárias. Viu-se que o desenvolvimento integracionista europeu acompanhou e forneceu as bases para a articulação dos atores subnacionais a nível regional. Essa afirmativa é válida em via de mão dupla: ao mesmo tempo em que existem canais de influência empírica subnacional na União, há uma vasta gama de conceitualizações e estudos acadêmicos sobre o mesmo, destacando-se a estipulação das ideias de Europa das Regiões (EdR) e do “Terceiro Nível Integracionista”.

Dentre todos os canais de influência subnacional no bloco, a atuação do Comitê das Regiões (CR) representou uma nova fase no relacionamento entre os temas de estudo escolhidos. O CR é o corolário subnacional na UE, ator político formal e institucionalmente legitimado para com outros organismos da região. Criado e estipulado pelo Tratado de Maastricht (1992), nasceu em comunhão com um novo projeto integracionista e ao longo de aproximadamente vinte anos de existência conseguiu ser o instrumento da diplomacia subnacional multi-nível na União.

Por último, no quarto capítulo nomeado *A dimensão subnacional no Mercosul: uma análise do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos* (FCCR) seguiu-se a lógica do tópico anterior e objetivou-se averiguar a incipiente influência subnacional no bloco. Concluiu-se que a lógica estritamente intergovernamental mercosulina acompanhada pelo exacerbado poder exercido pelos poderes executivos dos seus países membros corresponde a um empecilho para a participação de outros níveis políticos, notadamente a sociedade civil e os atores subnacionais, em suas diretrizes.

Diferentemente da UE, a qual apresenta uma literatura abrangente que versa conceitualmente sobre a paradiplomacia regional, no Mercosul as análises desse tipo são mais escassas. A integração subnacional mercosulina e a integração *hacia adentro* apareceram recentemente nas produções acadêmicas, mas são os únicos exemplares. Para tanto, as ideias de “localismo mercosulino”, “municipalismo mercosulino” e “cooperação federativa mercosulina” foram apontadas como possíveis abordagens conceituais para sistematizar a participação subnacional na sub-região.

A respeito da área empírica, ou seja, dos canais de influência subnacional no Mercosul, pontuou-se como novidade a existência das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRI) e deu-se ênfase ao estudo de caso do FCCR, que também exibiu uma nova fase no relacionamento entre a integração regional e as subnacionalidades. Como reflexo das pressões advindas da Rede Mercocidades, canal de participação subnacional extra

institucional no Mercosul, o FCCR adquiriu *status* de instituição legítima e seus trabalhos atuais giram em torno da tentativa de prover progressivo respaldo decisório de seus membros no rol desenvolvimentista do bloco.

Como o FCCR é uma instância nova e não há uma vasta gama bibliográfica a seu respeito, foram utilizadas fontes primárias de pesquisa, quais sejam aproximadamente cinquenta atas de reuniões ordinárias e plenárias do órgão. Com suas apreciações foi possível deduzir que o FCCR ainda precisa de maior estruturação interna e capacitação técnica, visto que o dito precário nível integracionista do Mercosul não é o único empecilho para suas atividades. Mesmo sendo o instrumento da diplomacia subnacional regional, o Foro ainda não conseguiu prover unidade em suas ações práticas e discursivas.

Por questões metodológicas, o objetivo geral da dissertação foi analisar a participação dos atores subnacionais, leia-se CR e FCCR, nos processos de integração da UE e do Mercosul levando-se em consideração três variáveis, sejam elas: a) o grau de institucionalização dessas instâncias para com os blocos regionais; b) a formulação de suas agendas temáticas tanto em nível de discurso quanto de ações práticas; e c) o perfil de suas principais atividades e iniciativas. Cada uma das três foi apreciada no que tange ao CR e ao FCCR no final do terceiro e quarto capítulos, respectivamente, cabendo nesta conclusão realizar os comentários finais, comparar ambos os estudos de caso e fazer as últimas inferências que suscitam novos questionamentos e hipóteses.

As três variáveis de pesquisa e a comparação entre o CR e o FCCR

O grau de institucionalização – Em tese, tanto o CR quanto o FCCR possuem o mesmo *status* institucional em seus blocos regionais, fato que leva à possível constatação de que a institucionalização de ambos independe do nível de desenvolvimento dos respectivos blocos regionais. Eles não possuem poderes decisórios diretos, têm apenas caráter consultivo e são dependentes de instituições superiores. O CR emite pareceres e lança resoluções, enquanto o FCCR emite recomendações e declarações.

A principal diferença entre eles encontra-se no modo segundo o qual pragmatizam seus níveis de institucionalização. A participação do Comitê nas políticas legislativas da UE é numerosa, sendo que em seu sítio oficial está pontuado que o órgão emite, em média, cerca de cinquenta pareceres sobre legislação regional por ano. Isso já não ocorre com o Foro, o qual se mostra com uma atuação escassa e sem muito diálogo com as instituições centrais, exemplo maior dessa constatação é que entre 2007 e 2012 a instância não emitiu uma única

recomendação ao Grupo Mercado Comum (GMC). Sumariamente, pode-se dizer que o CR faz mais jus ao seu aspecto institucional do que o FCCR.

Enquanto se pontuou que a institucionalização do Comitê é baixa e regular, a do FCCR mostrou-se como baixa e ruim. Grande parte da literatura crítica diz que a baixa institucionalização do CR é o seu principal aspecto negativo, o qual o torna incapaz de possibilitar maior participação subnacional na UE. O mesmo se conclui sobre o FCCR, ou seja, sua baixa institucionalização provém do seu aspecto meramente consultivo.

Entretanto, um dos principais questionamentos que adveio da pesquisa realizada centra-se no seguinte problema: *Se sim, quando essas instâncias subnacionais adquirirão poderes decisórios diretos?* Talvez o fato do CR e do FCCR serem organismos consultivos não indica suas precariedades institucionais. Afinal, a integração regional é formada e estabelecida por Estados-nação e a inserção internacional dos atores subnacionais é um fenômeno recente nas relações internacionais. São momentos de ruptura de ordem e os atores que possuem o *decision-making* tendem a concentrá-lo e não compartilhá-lo a curto prazo.

Assim, a principal diferença advinda da pesquisa encontra-se na institucionalização regular do CR e ruim do FCCR, posto que aquele conseguiu estabelecer um maior contato com as sociedade civis e corroborar seus interesses para com a UE. Contudo, o Foro ainda não conseguiu sistematizar um constante diálogo com os governos centrais e muito menos com a sociedade civil, sendo fruto de sua precariedade institucional interna ponderada anteriormente.

A formulação de suas agendas temáticas tanto em nível de discurso quanto de ações práticas – Dentre as três variáveis analisadas, é a agenda o ponto que deveria ter mais destaque por parte daqueles que estudam o comportamento das instituições subnacionais, porque foi nela que se contemplou o maior número de diferenças entre o CR e o FCCR. A do primeiro é ampla e abrange um imenso rol de temáticas evidenciado em suas sete comissões, enquanto a do segundo é mais restrita e caracterizada por quatro eixos centrais de ação (integração produtiva, integração fronteiriça, cidadania regional e relacionamento e cooperação).

Além do mais, a agenda do CR é consolidada e possui um programa de operação abrangente, mas a do FCCR ainda se encontra em formação e não é estável. O maior exemplo dessa constatação reside na observação da variável sobre as atividades e iniciativas de ambas as instituições. Enquanto o CR apresenta planos de ação voltados à consolidação da estratégia *Europe 2020* (EU2020), o FCCR só conseguiu formular seu Plano de Ação para o biênio

2013-2014. Consequentemente, pode-se dizer que o Comitê apresenta uma agenda fixa de longo prazo, enquanto o Foro possui uma agenda variável de curto prazo.

Na UE a agenda do CR é substancialmente influenciada por interesses da Comissão Europeia e isso deve ser visto como algo positivo, pois faz com que seus membros articulem um maior contato com os Estados nacionais e a sociedade civil. Do lado oposto, a do FCCR no Mercosul é controlada pelo Grupo Mercado Comum (GMC), o qual clama para si a predileção por temas econômicos e comerciais. Notadamente, o Foro começou a adensar a chamada agenda não econômica em seus temas principais e novos debates sobre questões sociais estão entrando nas pautas das reuniões. Isso se deve à forte pressão e ao peso político exercido pela Rede Mercocidades, mas aquele órgão ainda carece de maior autonomia.

Além dessa matéria prática, a presente dissertação constatou uma diferença acentuada entre o discurso, a retórica e as conceitualizações abrangidas pelas agendas dessas instituições. O CR já adensou o debate sobre a articulação da GMN, tal problemática aparece em suas publicações e é levada a cabo nas reuniões. Em contrapartida, o FCCR encontra dificuldades em trabalhar com essas nomenclaturas entre seus membros, sendo que nos dois últimos anos houve predileção pelo uso do termo “cooperação multi-nível” para se referir à forma de contato entre seus atores subnacionais.

Vê-se, destarte, que o Comitê está provendo unidade em suas ações empíricas e discursivas, e o mesmo não pode ser dito sobre o Foro. Incitar a argumentação sobre conceitos que se remetem à inserção internacional dos atores subnacionais é necessário nessas instituições, visto que são eles que conseguem fortificar o discurso dos seus membros para poderem barganhar por progressiva influência nas tomadas de decisão regionais. A isso também se prezou esta dissertação: problematizar o conceito de paradiplomacia e inferir novas proposições terminológicas à paradiplomacia em sua tipologia regional fazem parte do “valor social” deste exercício intelectual.

O perfil de suas principais atividades e iniciativas – Viu-se que o CR possui seis principais atividades/iniciativas, enquanto o FCCR detém cinco. São elas: emissão de pareceres, lançamento de resoluções, fornecimento de informações em relatórios de impacto da UE, salvaguarda do princípio de subsidiariedade, realização de eventos e propagação de estudos e publicações para o primeiro caso e emissão de recomendações, emissão de declarações, firma de parcerias inter e extra institucionais, realização projetos e desenvolvimento de eventos diversos para o segundo.

Quando da comparação entre o Comitê e o Foro no que tange à variável de institucionalização, observou-se que há uma nítida diferença em como cada um coloca em prática suas atividades e iniciativas que perfazem seus patamares consultivos. Ademais, o restante das ações de ambos tem dois intuitos muito evidentes: fomentar ao máximo o diálogo com outras instituições e grupos dos blocos regionais e fortalecer seus interesses internos através de difusão de informações úteis para o empoderamento subnacional no rol integracionista.

Seja pelo nível de desenvolvimento tanto da UE quanto do próprio CR, essa instância apresenta uma melhor articulação dos dois objetivos supracitados em comparação ao FCCR no Mercosul. As atividades e iniciativas do Comitê acompanham sua vasta agenda temática, havendo destaque para as chamadas “redes do CR”, importantes instrumentos de influência subnacional no bloco. No caso do FCCR também se deve destacar o feito de parcerias, projetos e estudos em conjunto com outras instituições. Todavia, os resultados práticos ficam aquém do esperado.

A partir da pesquisa bibliográfica realizada, dos estudos de caso e da comparação entre eles, elencam-se as principais conclusões da dissertação:

- 1) Conforme observado no capítulo inicial, as Relações Internacionais Contemporâneas marcadas pela reestruturação e descentralização do Estado, a intensificação da Globalização e a emergência de novos atores internacionais deram total suporte para o aumento qualitativo e quantitativo da inserção internacional dos atores subnacionais, mormente dentro do ambiente de integração regional.

No que toca ao primeiro ponto, afirma-se que ocorreu uma releitura da orientação unitária e coesa do Estado. Internamente, suas concepções de soberania, autonomia e territorialidade demandaram uma constante transformação. Por outro lado, internacionalmente, a chamada nova agenda das relações internacionais, a descentralização do Sistema Internacional e a própria crise desse importante ator contribuíram para o incremento das ações dos atores subnacionais a nível regional e global.

Mesmo prevalecendo um maior número de publicações acadêmicas sobre a globalização em sua tipologia econômica, a presente dissertação atentou-se principalmente para a globalização de vertente política. A Globalização em si, para o caso das subnacionalidades, deve ser compreendida como um processo que amplia o alcance do poder para outros atores além dos supracitados Estados-nações, os quais

perdem suas centralidades em matérias econômicas, políticas e sociais. Suas causas, conforme o próprio nome denota, são globais, mas seus efeitos abrangem todos os níveis de análise das Relações Internacionais: desde o doméstico e o local até o regional e o internacional, propriamente dito.

Assim, como consequência direta do reordenamento do Estado no pós-Guerra Fria e da Globalização, novos atores, com destaque para os subnacionais, adquiriram real capacidade de influenciar as Relações Internacionais Contemporâneas. Sem tais fenômenos longos e de ruptura, a paradiplomacia conhecida e reproduzida atualmente estaria caminhando a passos bem mais lentos e não teria a proeminência verificada na atualidade;

- 2) Os blocos regionais tornaram-se esferas de grande potencial para o progressivo aumento e a influência dos atores subnacionais para com os Estados-nações. Estes, provendo laços cooperativos, aumentando o grau de interdependência e dividindo a troca de boas experiências em virtude da integração regional, tendem a compartilhar suas demandas com outros níveis de poder e atores, dentre eles os subnacionais.

Invariavelmente, a criação de determinado bloco regional, de modo independente do nível de integração, denota em menor ou maior escala a reconfiguração da soberania estatal e a aceitação de algumas limitações de tal ator em benefício comum de uma nova organização internacional (OI). No caso da UE, essa realidade é mais visível em virtude de seu histórico, temas presentes nas reuniões, alargamentos e instituições. Por outro lado, no Mercosul isso é incipiente, pois os Estados ainda clamam para si a totalidade das decisões políticas.

Mesmo assim e de acordo com o que fora visto no segundo capítulo, é sabido que, para haver maiores benefícios com a integração, torna-se mister acentuar uma elevada descentralização política em prol de outros atores. A regionalização constitui-se em exemplo nítido de realocação do *locus* de poder e é nela que a paradiplomacia regional encontrou um relevante ponto de apoio para seu desenvolvimento;

- 3) De acordo com o que fora observado no segundo capítulo, a paradiplomacia, enquanto recurso estilístico e terminológico, deve ser problematizada, equacionada e colocada à prova, posto que, mesmo reconhecida e legitimada na academia, não é o termo mais propício a ser usado para fortalecer o discurso e a prática da inserção internacional dos atores subnacionais.

Atualmente, já existem outras proposições similares e sinônimas da mesma que causam menos confusão e não se remetem à lógica do “paralelo” ou algo proibido de

acordo com as exigências dos governos centrais, destacando-se as seguintes: diplomacia constituinte, diplomacia plurinacional, diplomacia de múltiplas camadas, diplomacia multi-nível, política externa das entidades subestatais, política externa federativa, cooperação internacional descentralizada e diplomacia federativa.

Dando continuidade a essa tendência de gerar novas formulações terminológicas, de modo ainda incipiente a presente dissertação atestou para o fato da “metadiplomacia” ser um possível termo para se referir à excursão externa subnacional, visto que o prefixo grego da palavra faz jus à mudança/transformação de ordem adquirida na contemporaneidade das Relações Internacionais;

- 4) Adiante, a “diplomacia subnacional” é apontada como o termo de maior aptidão para substituir o uso da paradiplomacia em sua vertente regional. Consequentemente, a “diplomacia subnacional multi-nível” e a “diplomacia subnacional regional” foram mencionados aqui como recursos que perfazem o *modus operandi* do CR na UE e do FCCR no Mercosul, respectivamente. Na União é possível, seja na prática ou na teoria, afirmar que existe uma esfera de constante permuta e troca de interesses entre diferentes níveis de poder. Inclusive, averiguou-se que em nenhum estudo ou publicação oficial o CR utiliza ou menciona a “paradiplomacia”. Baseado na ótica da GMN e com o intuito de robustecer seu discurso perante o restante das instituições europeias, reitera-se que a “diplomacia subnacional multi-nível” é um conceito favorável a ser utilizado como parâmetro de fortalecimento da participação subnacional no âmbito da UE.

No Mercosul, os Estados ainda detêm imensa parcela dos poderes e até mesmo a participação subnacional é fortemente dependente dessa realidade. Como a questão regional do bloco apresenta essa intensa marca dos poderes estatais, ponderou-se a utilização da “diplomacia subnacional regional” para o caso específico do Foro Consultivo. A participação dos atores subnacionais na estrutura regional já existe, mas se encontra em patamares mínimos e iniciais e, em virtude desse fato, a tipologia regional da diplomacia subnacional deve ser posicionada em um escala inferior se comparado à multi-nível;

- 5) O Intergovernamentalismo Neoliberal e a GMN foram tomados como marcos teóricos porque fundamentam, concomitantemente, os debates tanto das Relações Internacionais quanto da Integração Regional. Ambos funcionam como marcos teórico-conceituais de observação da inserção internacional dos atores subnacionais nos processos de integração regional porque bebem da fonte do Institucionalismo

Neoliberal das Relações Internacionais, o qual presume maior participação de outros atores nos fenômenos integracionistas na medida em que são impulsionadas interações transnacionais entre os países envolvidos.

O Intergovernamentalismo Neoliberal mantém a decisão política nas mãos do Estado e, por isso, coaduna com a realidade intergovernamental, propriamente dita, do Mercosul. Todavia, tal teoria relativiza esse aspecto central estatal e advoga que suas ações racionais refletem as pressões e os interesses de outros atores, especificamente os domésticos. Ele atesta a importância das instituições para manter laços de cooperação entre os atores envolvidos no processo e tem melhor função analítica quando o procedimento de *decision-making* é tomado em uma arena política descentralizada. E é exatamente isso que é apontado pela academia e pela presente dissertação quando se defende a necessidade de haver uma reforma institucional mais propícia à participação subnacional na sub-região.

De modo distinto, a GMN enraizada na *Governance Approach* relativiza sobremaneira o estatocentrismo e incita o envolvimento de outros níveis de análise para se observar os processos de integração regional. Ela sustenta que a participação dos atores subnacionais no âmbito da UE e em comunhão com a Comissão Europeia é vital para a consecução das políticas a nível supranacional. Vale mencionar, do mesmo modo, que essa abordagem é tomada pelo próprio CR em suas publicações e discursos oficiais, pois fomenta a descentralização política na Europa e defende o empoderamento dos atores subnacionais. Mesmo sendo um aspecto teórico-conceitual, a GMN aparece como enfoque que dá força, vigor e voz prática às subnacionalidades e é um importante instrumento retórico utilizado pelo Comitê;

- 6) Pelas considerações realizadas no terceiro capítulo, infere-se que a UE conseguiu prover espaço de manobra e influência subnacional ao longo de seu desenvolvimento integracionista tendo em vista que a mesma foi o primeiro bloco regional a criar um “triângulo de relacionamento” entre si, os Estados nacionais e as regiões subnacionais. Mesmo mantendo grande parcela de suas decisões sob a ótica intergovernamental, já é de reconhecimento geral que somente com a progressiva valorização do local e do subnacional no bloco haverá crescimento de seu aparato supranacional.

Completando vinte anos de atividades em 2014, o CR nasceu através do Tratado de Maastricht (1992), considerado o marco normativo central da integração europeia. Sua criação em meio à transformação do bloco em UE como é formalmente conhecida

atualmente deve ser vista como ponto positivo, denotando o progressivo destaque dado às subnacionalidades no espaço institucional.

Elucidando tal debate, pontuou-se que a literatura acadêmica já desenvolveu conceitualizações para ilustrar essa realidade europeia. A Europa das Regiões (EdR) e o “Terceiro Nível Integracionista” são os exemplos principais de como, mesmo em meio a ceticismos gerais, os atores subnacionais podem pouco a pouco adquirir avanços de forma independente na região e complementar as políticas da União.

Por fim, a partir do debate empírico adquirido pela “mobilização subnacional” do CR, viu-se que sua condição institucional baixa continua a ser um empecilho para o aumento da participação subnacional intra-bloco, haja vista que prevalecem dificuldades estruturais às cidades e regiões para levar suas demandas às instituições centrais. Em contrapartida, sua outra condição institucional mencionada como regular deve ser observado como ponto afirmativo que denota ativa participação do CR em políticas legislativas regionais.

De mais proeminente sobressai a formulação de sua agenda temática tanto em nível de discurso quanto de ações práticas. Ela é fixa, consolidada e de longo prazo, ajudando diretamente na consecução de atividades e iniciativas benéficas aos atores subnacionais. E é através dessa agenda que o CR vem tentando unificar sua voz perante a UE, posto que isso não é tarefa simples em virtude da multiplicidade de membros presentes na organização;

- 7) Pelas considerações realizadas no quarto capítulo, depreende-se que a estrutura estritamente intergovernamental do Mercosul e, além do mais, o alto índice de estatocentrismo presente nos países membros causaram e ainda causam efeito retardante no desenvolvimento do bloco. Obviamente, não se pode restringir os problemas regionais somente a esse fato institucional. Mas é essa questão que coloca em segundo plano a participação de outros atores e níveis políticos no seio integracionista.

Entretanto, já é de conhecimento geral que a participação dos atores subnacionais, os quais tentam quebrar a lógica centralizadora de poder, é um fenômeno visível no Mercosul. Deve-se destacar o papel extra institucional desempenhado pela Rede Mercocidades, considerada o berço da inserção internacional das cidades na sub-região. Foi ela, juntamente com a Reunião Especializada de Municípios e Intendências (REMI), que pressionou autoridades centrais para a criação do FCCR, a primeira instância a dar *status* autêntico às subnacionalidades no Mercosul.

O traço marcante do desenvolvimento institucional dos atores subnacionais na região é o transbordamento em plena década de 2000 da inserção internacional para outros atores subnacionais além das cidades, passando a abranger estados federados, províncias e departamentos. A partir dessa tendência, a literatura acadêmica começou a expressar-se e a cunhar terminologias para tanto, enfatizando-se a integração *hacia adentro* e a integração subnacional. Tal debate permanece com grande importância, mas se encontra em níveis iniciais, tornando-se imprescindível afirmar que urge existir maior apreço acadêmico pela atuação subnacional no Mercosul.

Especificamente sobre a “mobilização subnacional” empírica do FCCR, quando da arguição das três variáveis de pesquisa, viu-se que seu grau de institucionalização caracterizado como baixo, em virtude da isenção de poderes decisórios, e ruim, posto que a organização ainda não alcançou resultados práticos satisfatórios, reflete a imperatividade de haver uma reforma institucional no bloco. Ainda assim, não se pode esquecer que o Foro tem problemas de ordem interna e técnica.

Sua agenda é restrita e de curto prazo e, mesmo aglutinando quatro eixos temáticos, mostra-se fortemente amparada nos interesses do Grupo Mercado Comum (GMC). Enfatiza-se a importância da estipulação do Plano de Ação 2013-2014 do FCCR, o qual permitiu nortear suas atividades e iniciativas que são plurais e multifacetadas. Até 2014, o Foro não conseguiu emitir recomendações e declarações de maneira coesa e temporal. Todavia, as parcerias e os projetos liderados pela instituição ou pelos membros de forma paralela mostram-se como seus grandes triunfos. Só o futuro responderá as presentes incertezas do FCCR e o que fica de ganho incontestável é a abertura de um espaço legítimo de articulação subnacional no Mercosul;

- 8) Com base nas comparações finais entre o CR e o FCCR no que tange às três variáveis escolhidas, a pesquisa não encontrou resultados satisfatórios para afirmar que o nível institucional baixo dos organismos subnacionais não depende dos patamares de integração dos blocos.

Há inúmeras análises comparativas entre a UE e o Mercosul, cumprindo dizer, apenas por critérios de ratificação, que seus níveis integracionistas são bastante divergentes. A primeira é uma união econômica e monetária imperfeita, envolve vinte e oito membros, tem mais de sessenta anos de história, apresenta características supranacionais, permite uma participação mais ativa de outros atores políticos para além dos Estados nacionais e é mais consolidada nos aspectos jurídicos e administrativos. Por outro lado, o segundo é uma união aduaneira, abrange somente

cinco membros, tem um histórico de aproximadamente vinte anos, é estritamente intergovernamental, bloqueia em inúmeras ocasiões a participação de outros atores e é fraco nos âmbitos jurídicos e administrativos.

Essa diferença também é observada entre o CR e o FCCR. O Comitê tem vinte anos de funcionamento, é mais estruturado interna e tecnicamente, aglutina centenas de membros, apresenta um aspecto institucional regular, possui um plano de ação e uma agenda fixos e de longo prazo e condensa papel essencial nas políticas legislativas da UE. Já o FCCR entrou em funcionamento somente em 2007, apresenta problemas de ordem interna, ainda tem pouca estruturação técnica, seu número de membros é limitado, exhibe um aspecto institucional ruim, mostra somente uma agenda em construção e de curto prazo e é sobremaneira dependente das instituições centrais do bloco.

Por conseguinte, levando-se em consideração essas inúmeras diferenças, o que explicaria a existência do mesmo nível institucional consultivo e isento de poderes decisórios para ambos os estudos de caso da presente dissertação? Assim, o principal questionamento resume-se na seguinte pergunta: *Se tanto na UE quanto no Mercosul o CR e o FCCR possuem o mesmo aspecto institucional, seja ele o consultivo, essa variável independe da conjuntura e estrutura de cada processo de integração?*;

- 9) Além da pergunta apresentada acima, a análise comparativa entre ambos os estudos de caso observou um maior número de divergências na segunda variável previamente escolhida, seja ela a formulação das agendas temáticas. Conforme foi alentado na introdução, uma das maiores benesses do método comparado é observar as diferenças entre os objetos analisados. E nos casos do CR e do FCCR é a agenda que tende a ser o ponto de inflexão que demandará a evolução de tais instituições.

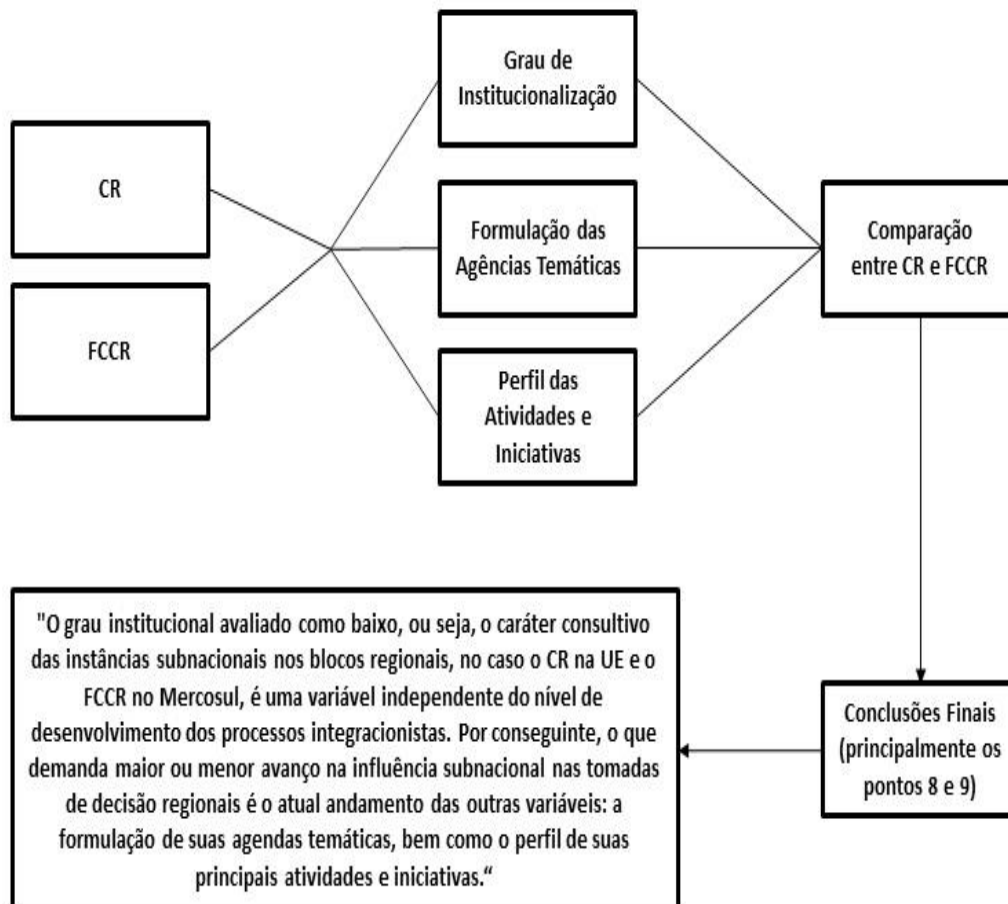
Dito de outra maneira, o que está exposto nesta última conclusão vai de encontro com o que atesta a grande maioria da literatura sobre paradiplomacia. Esta última afirma categoricamente que a variável grau de institucionalização das instâncias subnacionais é o principal ponto de bloqueio de suas participações perante outros organismos, incluindo os processos de integração regional. O presente estudou corroborou tal afirmação acadêmica, mas, para muito além, vem mostrar que as outras variáveis não devem ser deixadas em segundo plano.

É a agenda temática que impacta diretamente as atividades e iniciativas do CR e do FCCR e deve ser mais estudada por parte daqueles que se interessam pelo tema e por aqueles profissionais que trabalham nos canais subnacionais. As agendas são

influenciadas diretamente pelo nível de integração da UE e do Mercosul, por isso há diferenças entre as mesmas no CR e no FCCR, haja vista que a do Comitê é integrada e a do Foro permanece em construção.

Portanto, realizadas as considerações cabais, finda-se a presente dissertação com o pensamento indutivo e a seguinte hipótese conclusiva: *O grau institucional avaliado como baixo, ou seja, o caráter consultivo das instâncias subnacionais nos blocos regionais, no caso o Comitê das Regiões da União Europeia e o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, é uma variável independente do nível de desenvolvimento dos processos integracionistas. Por conseguinte, o que demanda maior ou menor avanço na influência subnacional nas tomadas de decisão regionais é o atual andamento das outras variáveis: a formulação de suas agendas temáticas, bem como o perfil de suas principais atividades e iniciativas.*

Figura 8 – Resumo metodológico e apresentação da hipótese conclusiva



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; COUTO, Cláudio Gonçalves. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. **Revista São Paulo em Perspectiva**, 10 (3), 1996, pp. 40-47.

ALANÍS, Leobardo Ruiz. Las relaciones internacionales de los municipios. **Convergencia – Revista de Ciencias Sociales**, v. 16, n. 49, enero-abril, 2009, pp. 253-275.

ALLEN, David. The Structural funds and cohesion policy. In: WALLACE, Helen; POLLACK, Mark; YOUNG, Alasdair. **Policy-Making in the EU**. 6 ed. Oxford University Press, 2010.

ALMEIDA, Felipe Cordeiro de. **Os governos locais brasileiros e o Mercosul: a influência da paradiplomacia na agenda da integração regional**. 2012. Dissertação Mestrado em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2012.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Integração Regional: uma introdução**. Coleção Temas Essenciais em R.I. São Paulo: Ed. Saraiva, 2013.

AGUIRRE, Iñaki. Making sense of paradiplomacy. An intertextual inquiry about a concept in search of a definition. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, MICHAEL. **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**. Londres: Frank Cass Publishers, 1999.

ARMSTRONG, Harvey. The Role and Evolution of European Community Regional Policy. In: JONES, Barry; KEATING, Michael (Eds.) **The European Union and the Regions**. United States: Clarendon Press Oxford, 1995.

ARTURI, Carlos. Mercosul: expectativas e desafios para a próxima década. In: RESENDE, Erica Simone Almeida; MALLMAN, Maria Izabel (Orgs). **Mercosul 21 anos: Maioridade ou Imaturidade?** Curitiba: Editora Appris, 2013, pp. 319-333.

BACH, Daniel. New regionalism as an Alias: Regionalization through trans-state networks. In: GRANT, Andres; SÖDERBAUM, Fredrik (Eds.) **The new regionalism in Africa**. England: Ashgate Publishing Company, 2003.

BARRETO, Maria Inês. A inserção internacional das cidades enquanto estratégia de fortalecimento da capacidade de gestão dos governos locais. Congreso Internacional Del Clad sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 2005. **Anais**. Santiago, 18-21 oct. 2005.

BAUER, Michael; STUDINGER, Philipp. European Regions' relationship with the EU seen from below – Re-visiting the subnational mobilization thesis. EUSA Conference, Policy, Authority, and Identity in the EU Regions, **Anais**, Boston, 2011, pp. 01-27.

BENKO, Georges. A recomposição dos espaços. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, v. 1, n. 2, mar. 2001, pp. 7-12.

BENNETT, Andrew; ELMAN, Colin. Complex Causal Relations and Case Study Methods: The Example of Path Dependence. **Political Analysis**, 14, 2006, pp. 250-267.

BISWARO, Joram Mukama. **The quest for regional integration in Africa, Latin America and beyond in the twenty first century: experience, progress and prospects.** Rhetoric versus reality. A comparative study. Brasília, DF: Ed. Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política - A Filosofia Política e as lições dos clássicos.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BRANCO, Marcello Simão; KULGEMAS, Eduardo. Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo (Org.). **Governos Subnacionais e Sociedade Civil: integração regional e Mercosul.** São Paulo: EDUC; Fundação Editora UNESP; FAPESP, 2005.

BRUGUÉ, Quim et al. Governar ciudades y territorios en la sociedad de las redes. **Revista Del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo: Reforma y Democracia**, n. 32, jun. 2005.

BUENO, Ironildes. **Paradiplomacia contemporânea: trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e EUA.** 2010. Tese Doutorado em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2010.

BURSENS, Peter; DEFORCHE, Jana. Going beyond paradiplomacy? Adding historical institutionalism to account for regional foreign policy competences. **The Hague Journal of Diplomacy** 5, Belgium, 2010. Disponível em:

<<http://www.ingentaconnect.com/content/mnp/hjd/2010/00000005/F0020001/art00007>>

Acesso em: 20 mai. 2013.

CABALLERO, Sergio. **El proceso de integración del Mercosur a través de las teorías de la integración regional.** Documento de Trabajo 12, Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), 2011.

CAETANO, Gerardo (Cord.). **Mercosur – Breve historia, cronología y marco institucional.** Uruguai: Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), 2011.

CAMARGO, Alan Gabriel; JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. A teoria neoliberal nas Relações Internacionais: o tripé institucional e o papel do Estado. **O Debatedouro**, v. 2, ed. 83, Agosto, 2013, pp. 20-24.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos do Cebrap**, n. 45, São Paulo, jul. 1996.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros.** São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

CEZÁRIO, Gustavo de Lima. **Atuação global municipal: dimensões e institucionalização.** 2011. Dissertação Mestrado em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2011.

CHASQUETTI, Daniel. **El Mercosur y las ciudades**. Apuntes para una Agenda del Comité de Municipios del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur. Friederich Ebert Stiftung. Montevidéo: Outubro, 2006. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf_files/bueros/uruguay/04478.pdf>. Acesso em 27 jan. 2014.

CHRISTIANSEN, Thomas et al. Towards a “Europe of Regions”? Visions and Reality from a Critical Perspective. **Regional Politics and Policy**, v. 4, n. 2, 1994, pp. 27-59.

COLLIER, David. The Comparative Method. In: FINIFTER, Ada (Ed.) **Political Science: The State of the Discipline II**. Washington DC: American Political Science Association, 1993, pp. 105-119.

COLLIER, David et al. Claiming Too Much: Warnings about Selection Bias. In: BRADY, Henry; COLLIER, David (Eds). **Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards**, Lanham: Rowman and Littlefield, 2004, pp. 85-102.

CUADROS, Manuel Rodríguez. Diplomacia y cooperación descentralizada: un instrumento para el desarrollo y la gobernabilidad de las regiones. **Instituto Latinoamericano de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (ILADIR)**, 2011. Disponível em: <<http://www.paradiplomacia.org/upload/downloads/cf109a23fa83f3e6f443c2532686b4b5diplomaciaycooperaci%C3%B3ndescentralizada.pdf>> Acesso em: 07 ago. 2013.

DESSOTTI, Fabiana Rita. **Rede Mercocidades na cooperação descentralizada: limites e potencialidades**. 2011. Tese Doutorado em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, SP, 2011.

DE PIERI, Vitor Stuart. Paradiplomacia y descentralización política: breve análisis sobre las contribuciones del Comité de las Regiones en la Unión Europea. **Meridiano 47**, v. 11, n. 118, mai. 2010, pp. 23-26.

DHÉRET, Claire et al. Division of powers between the European Union, the member states and local and regional authorities – Additional Fiscal/ Budgetary Elements. **European Policy Center**, 2012, pp. 01-31.

DUCHACEK, Ivo. Perforated sovereignties towards a typology of new actors in international relations. In MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and international relations**. The role of subnational units. United Kingdom: Oxford University Press, 1990.

DUCHACEK, Ivo. The international dimension of subnational self-government. **Publius**, Oxford University Press, v. 14, n. 4, 1984.

EUROPA – **O Portal da União Europeia**. Disponível em: <http://http://europa.eu/index_pt.htm> Acesso em 14 out. 2013.

EVANS, Andrew. Regional dimension to European Governance. **The International and Comparative Law Quarterly**, v. 52, n. 1, jan. 2003, pp. 21-51.

FARIAS, Déborah Barros Leal. **Federalismo e Relações Internacionais**. 2000. Dissertação Mestrado em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2010.

FAWCETT, Louise; HURRELL, Andrew. et al. **Regionalism in world politics: regional organization and international order**. New York: Oxford University Press, 1995.

FINDINGS. The impact of regional and local authorities on EU decision-making. Joseph Rowntree Foundation, **Local and Central Government Relations Research**, n. 51, oct. 1996.

FONTAINE, Pascal. A Europa em 12 lições. **Série Documentação Européia**, Comissão Européia, Bélgica, 2003.

FORJAZ, Maria Cecília Spina. Globalização e crise do Estado nacional. **RAE – Revista de Administração de Empresas**, v. 40, n. 2, São Paulo, abr/jun 2000, pp. 38-50.

FRANCHINO, Fabio; BORGHETTO, Enrico. The role of subnational authorities in the implementation of EU directives. **Journal of European Public Policy**, v. 17, n. 6, 2010, pp. 759-780. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2010.486972>> Acesso em 17 out. 2013.

FRONZAGLIA, Mauricio et al. Redes de cidades. Federação Latino Americana de Cidades, Municípios e Associações, **Mimeo**, 2006.

FRY, Earl. **Globalization and its impact on federations**. International Conference on Federalism, Forum of Federations, Mont-Tremblant, oct. 1999.

FRY, Earl. **Globalization, Federalism and Governance**. Conference Cooperative Federalism, Globalization, and Democracy, Forum of Federations, Brazil, May, 2000.

GALLASTEGUI, Arantza Lasuen. **The institutionalization of multi-level governance: the Committee of the Regions and inter-institutional relations with the Commission**. Ireland: European Consortium for Political Research Press, s/d. Disponível em: <<http://www.ecprnet.eu/databases/conferences/papers/195.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2012.

GELDENHUYS, Deon. **The foreign relations of South Africa's provinces**. The South African Institute of International Affairs (SAIIA), n. 12, 1998.

GENEST, Hugo. An examination of the limits posed by state-centrism on the explanatory power of Neoliberal Institutional approaches to International Regimes: the case of substates and regimes. Belgium: **The BSIS Journal of International Studies**, v. 5, 2008.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 6 ed., 2008.

GOMES FILHO, Francisco. **A paradiplomacia subnacional no Brasil: uma análise da política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia**, 2011. Tese Doutorado em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2011.

HELD, David. A democracia, o estado-nação e o sistema global. **Lua Nova**, São Paulo: CEDEC, n. 23, 1991.

HELD, David; MCGREW, Anthony. **Prós e contras da globalização**. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

HOCKING, Brian. Bridging boundaries: creating linkages, non-central governments and multilayered policy environments. **WeltTrends**, n. 11, 2006, pp. 36-51. Disponível em: <<http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2006/1112/>> Acesso em: 20 ago. 2013.

HOCKING, Brian. Regionalismo: uma perspectiva das Relações Internacionais. In: VIGEVANI, Tullo et al. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC : Ed. UNESP : Ed. FAPESP : EDUSC, 2004.

HOPKINS, John. The Future of Sub-National Governments in a Supranational World – Lessons From the European Union. **VUW Law Review**, v. 38, 2007, pp. 19-34.

HUYSEUNE, Michel; JANS, Theo. Brussels as the capital of a Europe of the Regions? Regional Offices as European Policy Actors. **Brussels Studies**, issue 16, 2008, pp. 01-11.

ILHA PINTO, Rafael Cesar. O Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) e uma nova perspectiva da integração. Trabajo presentado en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “La Ciencia Política desde el Sur”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-16 de noviembre de 2012. **Anais**, 2012.

IVAN, Adrian; CUGLESAN, Natalia. Multi-Level Governance and Decentralization in the unitary states of the European Union. Case Study: France and Romania. **NEJ**, v. 14, n. 1, jan-abr 2009, pp. 47-59.

JEFFERY, Charlie. Sub-national authorities and European Integration. Moving beyond the Nation-State? The Fifth Biennial International Conference European Community Studies Association, **Anais**, Seattle USA, 1997, pp. 01-28. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/2635/1/002803_1.PDF> Acesso em 10 out. 2013.

JEFFERY, Charlie. The ‘Europe of the Regions’ from Maastricht to Nice. **Queen’s Paper on Europeanisation**, n. 7, 2002, p. 01-09.

KEATING, Michael. Europeanism and Regionalism. In: JONES, Barry; KEATING, Michael (Eds.) **The European Union and the Regions**. United States: Clarendon Press Oxford, 1995.

KEATING, Michael. Paradiplomacy and regional networking. Conference organized by the Forum of Federations: an International Federalism. **Anais**. Hannover, October 2000.

KEATING, Michael. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estratégias. In: VIGEVANI, Tullo et al. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC : Ed. UNESP : Ed. FAPESP : EDUSC, 2004.

KEOHANE, Robert. **After Hegemony**: cooperation and discord in the world political economy. Princeton: Princeton University Press, 2005.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. La interdependencia en la política mundial. In: TAMAYO, Arturo Borja (Comp.). **Interdependencia, cooperación y globalismo**: ensayos escogidos de Robert Keohane. México, DF: CIDE, 2005.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Power and Interdependence**. 2 Ed. United States: Harvard University Press, 1989.

KIILLO, Tatjana. **Paradiplomacy and intergovernmental relations in the case of russian diaspora politics**. 2006. Tesis of Master of Public Administration, University of Tartu, Estonia, 2006. Disponível em: <<http://dspace.utlib.ee/dspace/bitstream/handle/10062/140/kiilotatjana.pdf;jsessionid=79250F182746D2CC5F688873E2BAC7C7?sequence=1>> Acesso em: 31 jul. 2013

KINCAID, John. Constituent diplomacy in federal polities and the nation-state conflict and co-operation. In MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and international relations**. The role of subnational units. United Kingdom: Oxford University Press, 1990.

KLEIMAN, Alberto. The regional integration process and its impact on the international activities of Brazilian and South American sub-national governments. **Forum of Federations**, 2008. Disponível em: <<http://www.forumfed.org/libdocs/2009/2008-09-18-Kleiman.pdf>> Acesso em: 22 jan. 2014.

KOTZIAS, Fernanda Vieira. **A paradiplomacia no âmbito da União Europeia: perspectivas da formação de um terceiro nível de governança**. 2011. Dissertação Mestrado em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2011.

KRASNER, Stephen. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. **International Organization**, n. 2, v. 36, 1982.

LACHAPELLE, Guy. Globalization and Governance: aspiring for a fairer globalization. **Development**, 48(1), pp. 52-60, 2005.

LAISNER, Regina Claudia. A democracia em rede: a URB-AL e os processos de cooperação internacional para a implantação da democracia participativa local. Congresso do Fórum Universitário Mercosul, Aracaju, **Anais**, 2007.

LAISNER, Regina Claudia. Las redes internacionales de ciudades como posibilidad de difusión de la democracia participativa local. 21st World Congress of Political Science, Santiago, Chile, **Anais**, 2009.

LAISNER, Regina Claudia. O “empoderamento” dos governos locais e a constituição das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRI): um mapeamento no Brasil. **Relatório Científico de Pesquisa**. Franca: UNESP, 2014.

LECOURS, André. **Political issues of paradiplomacy: lessons from the developed world**. Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’ and Antwerp University, Netherlands, 2008. Disponível em: <http://www.clingendael.nl/publications/2008/20081217_cdsp_diplomacy_paper_paradiplomacy.pdf> Acesso em: 19 ago. 2013.

LECOURS, André. When regions go abroad: globalization, nationalism and federalism. Paper prepared for the conference “**Globalization, Multilevel Governance and Democracy: Continental, Comparative and Global Perspectives**”. Queen’s University, 2002.

LESSA, José Vicente da Silva. **A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não centrais**. Brasília: MRE, Tese do XLIV Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, dez. 2002.

LIPJHART, Arend. Comparative Politics and Comparative Method. **The American Political Science Review**, v. 65, n. 3, sep. 1971, pp. 682-693.

MAGONE, José. Paradiplomacy revisited: the structure of opportunities of global governance and regional actors. International Conference 'The International Relations of the Regions, Sub-National Actors, Paradiplomacy and Multi-Level Governance, Zaragoza, Spain, 2006. **Anais**. Zaragoza, 05-06 oct. 2006.

MAIA, José Nelson Bessa. **Paradiplomacia financeira dos estados brasileiros: evolução, fatores determinantes, impactos e perspectivas**, 2012. Tese Doutorado em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, DF.

MALAMUD, Andrés. Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. **Brazilian Journal of International Relations**, v. 2, n. 3, 2013, pp. 09-38.

MALAMUD, Andrés; CASTRO, Pablo. Are Regional Blocs leading from nation states to Global Governance? A skeptical view from Latin America. Iberoamericana. **Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies**, v. XXXVII: 1, 2007, pp 111-130.

MALAMUD, Andrés; SCHMITTER, Philippe. La Experiencia de Integración Europea y el Potencial de Integración del Mercosur. **Desarrollo Económico**, v. 46, n. 181 (Apr-Jun), 2006, pp. 03-31.

MANN, Michael. Has globalization ended the rise and rise of the nation-state? **Review of International Political Economy**, 4:3, 1997, pp. 472-496.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. Globalização, Integração e o Estado. **Lua Nova**, São Paulo, 71, 2007, pp. 123-168.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. O neoliberal institucionalismo: um modelo teórico para a integração regional. **Cadernos CEDEC**, n. 50, 1995.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello; LUCIANO, Bruno Theodoro. Implicações nacionais da integração regional: as eleições diretas do Parlamento do Mercosul. **Perspectivas**, São Paulo, v. 42, jul./dez. 2012, pp. 41-77.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello; MARIANO, Marcelo Passini. As teorias de integração regional e os estados subnacionais. **Impulso**, Piracicaba, v. 13, n. 31, pp. 47-69, 2002.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello; MARIANO, Marcelo Passini. Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo; VIGEVANI, Tullo. (Org.). **Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul**. São Paulo: EDUC : Ed. UNESP : Ed. FAPESP, 2005.

- MARIANO, Marcelo Passini; BARRETO, Maria Inês. Questão subnacional e integração regional: o caso do Mercosul. In: VIGEVANI, Tullo et al. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC : Ed. UNESP : Ed. FAPESP : EDUSC, 2004.
- MARKS, Gary. Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In: CAFRUNY, Alan; ROSENTHAL, Glenda. **The State of the European Community**. Boulder: Lynne Rienner, 1993, pp. 391- 410.
- MARKS, Gary, HOOGHE, Liesbet. Contrasting Visions of Multi-Level Governance. In: BACHE, Ian; FLINDERS, Matthew (Eds). **Multi-Level Governance: Interdisciplinary Perspectives**. Oxford University Press, 2005, pp. 15-30.
- MARKS, Gary; HOOGHE, Liesbet. “Europe with the Regions”: Channels of Regional Representation in the European Union. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 26, n. 1, winter 1996, pp. 73-91.
- MARQUES, Guilherme Bez. Velhos e novos atores: as Relações Internacionais de Vestfália ao século XXI. **Revista Ius Gentium: Teoria e Comércio no Direito Internacional**, n. 1, jul. 2008, pp. 12-32.
- MARTINS, Estevão de Rezende. O alargamento da União Europeia e a América Latina. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 47, n. 2, 2004, pp. 05-24.
- MARTINS, Estevão de Rezende. **Parcerias Almejadas**. Política Externa, segurança, defesa e história na Europa. Belo Horizonte, Minas Gerais: Editora Fino Traço, 2012.
- MATOS, Giovanna Arjonilla de; STEFFEN, Nathalie Padovani. A rede Mercocidades e o Mercosul: atuação em rede através do FCCR. **Conjuntura Internacional**, Belo Horizonte, v. 9, n. 5, 2º sem. 2012, pp. 31-39.
- MATTLI, Walter. Sovereignty Bargain in Regional Integration. **International Studies Review**, v. 02, n. 02, summer 2000, pp.149-180.
- MATTLI, Walter. **The Logic of Regional Integration: Europe and beyond**. Cambridge University Press, 1999.
- MATSUMOTO, Carlos Eduardo. **As determinantes locais da paradiplomacia**. Dissertação Mestrado em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2011.
- MAUAD, Ana Carolina Evangelista. **A participação dos governos locais na Segunda Conferência das Nações Unidas Sobre Assentamentos Humanos (HABITAT II) e seus desdobramentos nacionais e internacionais**. 2011. Dissertação Mestrado em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2011.
- MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Legitimidade, Democracia e Accountability no Mercosul. **RBCS**, v. 23, n. 67, junho 2008, pp. 51-69.
- MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Prerrogativas estatais, integração regional e lógica distributiva. **Lua Nova**, n. 58, 2003, pp. 141-168.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Unidades subnacionais e integração européia: o caso do Comitê de Regiões. In: VIGEVANI, Tullo et al. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC : Ed. UNESP : Ed. FAPESP : EDUSC, 2004.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida; CAMPOS, Cinthia Regina. União Europeia, reformas institucionais e déficit democrático: uma análise a partir do mecanismo de co-decisão. **Rev. Bras. Pol. Int.**, v. 52, n. 1, 2009, pp. 29-52.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida; SARAIVA, Miriam Gomes. Os atores subnacionais no Mercosul: o caso das Papeleras. **Lua Nova**, n. 78, 2009, pp. 77-108.

MELLO, Valérie de Campos. Globalização, regionalismo e ordem internacional. **Rev. Bras. Pol. Int.**, 42 (1), 1999, pp. 157-181.

MENEGHETTI NETO, Alfredo. **Redes de cidades: cooperação, estratégias de desenvolvimento, limitações constitucionais e divergências – o caso da Rede Mercocidades**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2005. Disponível em: < http://www.fee.tche.br/sitefee/download/teses/teses_fee_04.pdf > Acesso em: 14 mai. 2013.

MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and international relations**. The role of subnational units. New York: Oxford University Press, 1990.

MIGUEL, Luis Felipe. Accountability em listas abertas. **Rev. Sociol. Polit.**, v.18, n.37, 2010, pp. 183-200.

MIKLOS, Manoela Salem. **A inserção internacional de unidades subnacionais percebida pelo Estado Nacional: a experiência brasileira**. Dissertação Mestrado em Relações Internacionais, Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas, São Paulo, SP, 2010.

MILNER, Helen. Rationalizing politics: the emerging synthesis of international, American and comparative politics. **International Organization**, 52, 4, Autumn 1998.

MORAVCSIK, Andrew. Introduction: International and Domestic Theories of International Bargaining. In: EVANS, Peter; JACOBSON, Harold; PUTNAM, Robert (Eds.). **Double-Edged Diplomacy**. International Bargaining and Domestic Politics. London: University of California Press, 1993, pp. 3-42.

MORAVCSIK, Andrew. Liberal intergovernmentalism and integration: a rejoinder. In: **Journal of Common Market Studies**, Oxford, v. 133, n. 4, Dec, 1995. Disponível em: <<http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/jcms1995.pdf>> Acesso em: 10 mai. 2013.

MORAVCSIK, Andrew; SCHIMMELFENNIG, Frank. Liberal intergovernmentalism. In: DIEZ, Thomas; WIENER, Antje, (Eds.) **European integration theory**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

MURRAY, Christina; NAKHJAVANI, Salim. South Africa. In: MICHELMANN, Hans (Ed.). **Foreign Relations in Federal Countries**. Global Dialogue on Federalism Series, n. 5, jan, 2009, pp 212- 239.

NESHKOVA, Milena. Subnational interest in Supranational Governance: Evidence from the EU. **Policy Brief**, summer 2008, pp. 01-06.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

ODDONE, Nahuel. Cooperación Transfronteriza en el Mercosur: una agenda que apenas empieza a construirse desde lo subnacional. **Eixo Atrântico – Revista da Eurorexión Galicia-Norte de Portugal**, n. 19, 2012, pp. 133-146.

ÖNER, Selcen. **The EU and sub-regions**. Relations between the EU and sub-regions and their impact on the European nation-state. Hungria: DRC Summer School, 2004. Disponível em: <<http://www.drcsummerschool.eu/proceedings>> Acesso em 13 jan. 2013.

OPP, Karl-Dieter. Decline of the Nation State? How the European Union creates national and sub-national identifications. **Social Forces**, v. 84, n. 2, Dec. 2005, pp. 653-680.

OROÑO, Abel. La cuestión local en el Mercosur: Estado de situación, desafíos y temas para una nueva agenda. In: CAETANO, Gerardo (Coord.). **La reforma institucional del Mercosur**. Uruguai: Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), 2009.

PAIKIN, Damián. **Integración Regional y nuevos pactos federales**. El rol de los gobiernos sub-nacionales en el MERCOSUR. 2010. Tese de Doutorado, Buenos Aires, Argentina, 2010.

PAIKIN, Damián. Redefiniendo las lógicas de la soberanía: la participación de los gobiernos subnacionales en el ámbito del Mercosur. **Trabajos de Investigación en Paradiplomacia**. Año1, n. 3, Buenos Aires: Argentina, 2012, p. 116-132.

PAQUIN, Stéphane. Paradiplomatie identitaire en Catalogne et les relations Barcelone-Madrid. **Études internationales**, v. 33, n° 1, 2002, pp. 57-90.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. Neohegemonia americana ou multipolaridade? Pólos de poder e sistema internacional. **Rev. bras. polít. int.** [online], v. 50, n. 1, 2007, pp. 182-183.

PEREIRA, Renato Orozco. Paradiplomacia: as relações internacionais dos governos locais. **O Debatedouro**, v. 47, p. 28-31, 2004.

POLLACK, Mark. Theorizing EU Policy-Making. In: WALLACE, Helen; POLLACK, Mark; YOUNG, Alasdair. **Policy-Making in the EU**. 6 ed. Oxford University Press, 2010.

PRADO, Débora Figueiredo Barros do. Os governos locais como atores nas RI: a atuação via rede de cidades. **Encontro Internacional do Fórum Universitário Mercosul**, 6., Sergipe, Ed. UFS, 2007.

PRADO, Débora Figueiredo Barros do. **A atuação internacional dos governos locais via rede: o caso da Mercocidades e do Programa URB-AI Rede 10**. 2009. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. UNESP, UNICAMP, PUC-SP, São Paulo, 2009.

PRADO, Henrique Sartori de Almeida. **Inserção dos atores subnacionais no processo de integração regional**: o caso do MERCOSUL. 2010. Dissertação Mestrado em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, GO, 2010.

PRIETO, Noé Cornago. Exploring the global dimensions of paradiplomacy: functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in foreign affairs. Workshop on Constituent Units in International Affairs, Hanover, Germany, 2001. **Anais**. Germany, oct. 2000.

PRIETO, Noé Cornago. Foreign development policy of constituent units: trends, challenges and lessons learned. **Occasional Paper Series**, n. 2, Canada, 2010.

PRIETO, Noé Cornago. 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. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC : Ed. UNESP : Ed. FAPESP : EDUSC, 2004.

PUCHALA, Donald; HOPKINS, Raymond. International regimes: lessons from inductive analysis. In: KRASNER, Stephen (Org.). **International Regimes**. New York: Cornell University Press, 1983.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, v. 42, n. 03, 1988.

RAMÍREZ, Adriana Sletza Ortega. Los Gobiernos Locales como Actores Internacionales, Reflexiones Teóricas. **Trabajos de Investigación en Paradiplomacia – Actores Subnacionales e Integración Regional**, ano 1, n. 3, 2012, pp. 19-38.

REIS, Elton Gomes dos. Federalismo e Paradiplomacia no Mercosul: análise institucional do Fórum de Governadores CODESUL-CRECENEA/Litoral. VI Encontro Internacional do Fórum Universitário Mercosul, Aracaju, **Anais**, 2007.

REIS, Oswaldo Dehon Roque. **Ordens regionais, segurança e defesa em perspectiva comparada**: Europa e Cone Sul. 2008. Tese de Doutorado em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2008.

REVELEZ, Lincoln Bizzozero. Estrategia, temas y alcances del Mercosur em el siglo XXI: fotografía de decisiones desde el Programa de Trabajo 2004/2006. **Mural Internacional**, v. 4, n. 2, jul-dez 2013, pp. 55-62.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público – Curso Elementar**. São Paulo: Editora Saraiva, 11 ed., 2008.

RIBEIRO, Elisa de Sousa. **Mercosul**: sobre democracia e instituições. 2012. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais, Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC), Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2012.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. **Impacts of globalization on strategies for competition in subnational governments: the case of Brazil.** Federalism in a Globalising World, Forum of Federations, India, 2003.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. Internacionalismo municipal. In: RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio; XAVIER, Marcos; ROMÃO, Wagner de Melo (Orgs.). **Cidades em relações internacionais.** Análises e experiências brasileiras. São Paulo, Ed. Desatino, 2009.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. **Política externa federativa:** análise de ações internacionais de estados e municípios brasileiros. 2004. Tese de Doutorado em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

ROHT-ARRIAZA, Naomi. The Committee of the Regions and the Role of Regional Governments in the European Union. **Hastings Int'l Comp. L. Rev.**, v. 20, 1997, pp. 413-465.

ROMERO, María del Huerto. Poder local y relaciones internacionales en contextos de integración regional. El caso de la red de Mercociudades y la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (Grupo Mercado Común). In: VIGEVANI, Tullo et al. **A dimensão subnacional e as relações internacionais.** São Paulo: EDUC : Ed. UNESP : Ed. FAPESP : EDUSC, 2004.

ROSAMOND, Ben. **Theories of european integration.** Houndmills: Macmillan press, 2000.

ROSENAU, James. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem governo:** ordem e transformação na política mundial. Brasília, DF: Ed. Universidade de Brasília, 2000.

SALÓMON, Mónica; NUNES, Carmen. A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, jan/jun 2007, pp. 99-147.

SÁNCHEZ, Ricardo Mario. La conformación federal del estado y su implicación en los procesos de integración. In: VIGEVANI, Tullo et al. **A dimensão subnacional e as relações internacionais.** São Paulo: EDUC : Ed. UNESP : Ed. FAPESP : EDUSC, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos da globalização. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Globalização: fatalidade ou utopia?** Porto: Edições Afrontamento, 2001.

SAPALA, Magdalena. Sub-national mobilisation in the European integration process "eurofitness" of polish regional authorities. Paper Draft, Poznan University of Economics, 11^o NISPAcee Annual Conference, **Anais:** Bucharest, 2002.

SARAIVA, José Flávio Sombra. À busca de um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil. **Rev. Bras. Pol. Int.**, v. 47, n. 02, jul/dez 2004, pp. 131-162.

SARTORI, Giovanni. Comparing and Miscomparing. **Journal of Theoretical Politics**, 3(3), 1991, pp. 243-257.

SCHIAVON, Jorge. **La Política Exterior de las entidades federativas**: um estudio comparado. Taller Federalismo y Relaciones Internacionales: Experiencias Comparadas en América Latina. BID-INTAL, Buenos Aires, agosto, 2004.

SCHMITTER, Philippe. A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional. **Lua Nova**, São Paulo, 80, 2010, pp. 9-44.

SCHMITTER, Philippe. What is there to legitimize in the European Union... and how might this be accomplished? **IHS Political Science Series**, n. 75, 2001.

SENHORAS, Elói Martins et al. A geografia da paradiplomacia subnacional na América do Sul. X Colóquio Internacional de Geocrítica, Universidade de Barcelona, Barcelona, 26-30 de maio de 2008, **Anais**, 2008.

SOLDATOS, Panayotis. An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. In: MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and international relations**. The role of subnational units. United Kingdom: Oxford University Press, 1990.

STELZER, Joana. **União Europeia e supranacionalidade**: desafio ou realidade? Curitiba: Juruá, 2004.

STUART, Ana Maria. Regionalismo e democracia: o surgimento da dimensão subnacional na União Européia. In: VIGEVANI, Tullo et al. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC : Ed. UNESP : Ed. FAPESP : EDUSC, 2004.

STUART, Ana Maria. **Regionalismo e democracia**: uma construção possível. Tese Doutorado em Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

TAUPIER, Omar. Integración desde lo micro: paradiplomacia y comunicación en el escenario latinoamericano. **Diálogos de la Comunicación**, Santiago de Cali, n. 79, p. 1-9, enero 2010.

TESSARI, Gustavo Rosolen. Integração regional, fundos estruturais e estabilidade institucional no Mercosul: a criação do FOCEM. **Perspectivas**, São Paulo, v. 42, jul./dez. 2012, pp. 115-137.

TESSARI, Gustavo Rosolen. **O impacto institucional da implantação de uma política de fundos estruturais no Mercosul**: uma análise a partir dos governos não-centrais. 2009. Dissertação de Mestrado em Sociologia, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, SP, 2009.

THERBORN, Goran. Globalização e desigualdade: questões de conceitualização e esclarecimento. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 3, n. 6, jul/dez 2001, pp. 122-169.

TIP – Trabajos de Investigación en Paradiplomacia. Año 1, n. 3, Buenos Aires: Argentina, 2012.

TREVAS, Vicente Carlos Y Plá. Os governos locais e regionais nas Relações Internacionais. In: VIGEVANI, Tullo et al. Ação internacional das cidades no contexto da globalização. **Cadernos CEDEC**, n. 80, abr. 2006.

TSEBELIS, George; GARRETT, Geoffrey. The Institutional foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union. **International Organization**, v. 55, n. 02, Spring 2001, pp. 357-390.

VAN WYK, Jo-Ansie. The external relations of selected South African subnational governments: A preliminary assessment. **South African Journal of International Affairs**, 5:2, 1997, pp. 21-59.

VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, Integração e Processo Negociador**. A construção do Mercosul. Brasília: IBRI, 2002.

VAZ, Alcides Costa. Mercosul aos dez anos: crise de crescimento ou perda de identidade. **Rev. Bras. Pol. Int.**, v. 44, n. 1, 2001, pp. 43-54.

VAZ, Alcides Costa; FIGUEIRA, Marco Aurélio Belmont. **A agenda não econômica do Mercosul**: aportes para a integração?. Núcleo Estratégico do Mercosul. Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), Fevereiro 2006, pp. 04-24.

VENTURA, Deisy. **As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia**. Os desafios de uma associação inter-regional. Barueri, SP: Editora Manole, 2003.

VENTURA, Deisy. La gouvernance démocratique et l'intégration économique. Regards croisés entre le Mercosur et l'Union européenne. **Droit et société**, n. 59, 2005/1, pp. 93-103.

VENTURA, Deisy; FONSECA, Marcela Garcia. Cooperación descentralizada e integración regional: Embate o complementariedad? Los entes subnacionales en la Unión Europea y en MERCOSUR. **Trabajos de Investigación en Paradiplomacia**. Año1, n. 3, Buenos Aires: Argentina, 2012, p. 39-54.

VENTURA, Deisy; 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**, n. 99, set. 2012, pp. 55-73.

VIEIRA DE JESUS, Diego Santos. Os processos de partilha da soberania na União Europeia. **Rev. Bras. Polít. Int.**, 52 (2), 2009, pp. 115-132.

VIGEVANI, Tullo. As dificuldades de fundo do Mercosul. **Boletim Mediriano 47**, v. 13, n. 134, 2012, pp. 28-31.

VIGEVANI, Tullo. História da integração latino-americana: Mercosul e questões subnacionais. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo (Orgs.). **Governos subnacionais e sociedade civil**: integração regional e Mercosul. São Paulo: EDUC : Ed. UNESP : FAPESP, 2005.

VIGEVANI, Tullo et al. (Org). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC : Ed. UNESP : Ed. FAPESP : EDUSC, 2004.

VIGEVANI, Tullo et al. Ação internacional das cidades no contexto da globalização. **Cadernos CEDEC**, n. 80, Abril de 2006.

VIGEUVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 21, n. 62, São Paulo: Outubro, 2006, p. 127-139.

VIGEUVANI, Tullo et al. **Gestão pública estratégica de governos subnacionais frente aos processos de inserção internacional e integração latino-americana**. Relatório final de projeto. São Paulo: FUNDAP, CEDEC, PUC, 2002.

VIOLA, Eduardo; REIS, Héctor Ricardo. Unipolaridade, governabilidade global e intervenção unilateral anglo-americana no Iraque. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 47, n. 2, p. 29-58, jul./dec. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292004000200002&script=sci_arttext>. Acesso em: 05 ago. 2013.

WALT, Stephen. International Relations: One World, Many Theories. **Foreign Policy**, n. 110, Special Edition: Frontiers of Knowledge (Spring, 1998), pp. 29- 32+34-46. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1149275>>. Acesso em: 30 jul. 2012.

WANDERLEY, Luiz Eduardo. Sociedade civil, integração regional e Mercosul. In: VIGEUVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo (Orgs.). **Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul**. São Paulo: EDUC : Ed. UNESP : FAPESP, 2005.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília, DF: Ed. Universidade de Brasília, v. 1, 1991.

WEISS, Linda. Globalization and State Power. **Development and Society**, v. 29, n. 1, June, 2000, pp. 1-15.

WOLFF, Stefan. Paradiplomacy: scope, opportunities and challenges. **The Bologna Central Journal of International Affairs**, Italy, 2007, v. 10. Disponível em: <<http://www.stefanwolff.com/publications/paradiplomacy>> Acesso em: 14 ago. 2013.

YAHN FILHO, Armando Gallo. Integração regional e governos subnacionais: a construção de uma agenda para o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul. **RECRIE**, v. 1, 2009, pp. 01-24.

ZONDI, Siphamandla. The international relations of South African provinces and municipalities: An appraisal of federated diplomacy. In: LANDSBERG, Chris; VAN WYK, Jo-Ansie. **South African Foreign Policy Review**. Africa Institute of South Africa, v. 1, 2012, pp. 42-67.

Documentos e publicações oficiais

BRASIL. Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. **Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul – FCCR**. Presidência Pro Tempore Brasileira 2010. Foz do Iguaçu, PR, Dez. 2010. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/publicacoes-1/revista-fccr>> Acesso em: 04 jun. 2013.

COMITÊ DAS REGIÕES (CR). **Declaração de Missão**, 2009a. Disponível em: <<http://cor.europa.eu/en/about/Documents/Mission%20statement/PT.pdf>> Acesso em 24 out. 2013.

COMITÊ DAS REGIÕES (CR). **Delivering on the Europe 2020 Strategy – Handbook for Local and Regional Authorities**, 2013a.

COMITÊ DAS REGIÕES (CR). **Europe's regions and cities: Making a Difference**. Open Days Magazine, 2012a.

COMITÊ DAS REGIÕES (CR). **Going Local**. The communication potential of local and regional authorities, 2013b. Disponível em: <<http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/2013-Going-Local/2013-Going-Local.pdf>> Acesso em 05 nov. 2012.

COMITÊ DAS REGIÕES (CR). **Livro Branco do Comitê das Regiões sobre Governança a Vários Níveis**, 2009b.

COMITÊ DAS REGIÕES (CR). **Making a difference – how regions and cities shape Europe's legislation**. Key successes 2011-2012, 2012b.

COMITÊ DAS REGIÕES (CR). **Novo tratado: novo papel para as regiões e os órgãos de poder local**, 2010a. Disponível em: <<http://cor.europa.eu/en/documentation/brochures/Documents/d1d839c5-0c44-43d4-9bb9-c36d8c4b6e84.pdf>> Acesso em: 14 out. 2013.

COMITÊ DAS REGIÕES (CR). Organização. **CoR Organisational Chart**. Disponível em: <<http://cor.europa.eu/en/about/Documents/organigramme-structurel-10-2013-en.pdf>> Acesso em: 04 mar. 2014.

COMITÊ DAS REGIÕES (CR). **Political Priorities 2010-2012**, 2011.

COMITÊ DAS REGIÕES (CR). **Political Priorities 2012-2015**, 2013c.

COMITÊ DAS REGIÕES (CR). **Regions and cities supporting Growth and Jobs**. The Committee of the Regions' contribution to the Europe 2020 strategy's seven flagship initiatives, 2013d.

COMITÊ DAS REGIÕES (CR). **The Committee of the Regions' political priorities for the period 2002-06**, 2005. Disponível em: <<http://cor.europa.eu/en/documentation/brochures/Documents/7d727862-dd40-482d-a510-fede3fd10b22.pdf>> Acesso em 01 set. 2013.

COMITÊ DAS REGIÕES (CR). **The EU's Assembly of Regional and Local Representatives**, Direção de Comunicação, Imprensa e Eventos, 2012c. Disponível em: <<http://cor.europa.eu/pt/documentation/brochures/Pages/7b06b232-fb54-4440-a5e8-1fb20aade146.aspx>> Acesso em 10 mai. 2013.

COMITÊ DAS REGIÕES (CR). **The Committee of the Regions: Key dates (1994-2010)**, 2010b.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da I Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada nos dias 10 e 11 de maio de 2007.** Assunção, Paraguai.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da I Reunião Ordinária de Plenário realizada no dia 28 de junho de 2007.** Assunção, Paraguai.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da II Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada nos dias 07 e 08 de junho de 2007.** Assunção, Paraguai.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da II Reunião Ordinária de Plenário realizada no dia 17 de dezembro de 2007.** Montevideú, Uruguai.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da III Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 27 de junho de 2007.** Assunção, Paraguai.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da III Reunião Ordinária de Plenário realizada no dia 28 de junho de 2008.** Buenos Aires, Argentina.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da IV Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 17 de agosto de 2007.** Montevideú, Uruguai.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da IV Reunião Ordinária de Plenário realizada nos dias 14 e 15 de dezembro de 2008.** Costa do Saúpe, Brasil.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da V Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada nos dias 26 e 27 de setembro de 2007.** Montevideú, Uruguai.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da V Reunião Ordinária de Plenário realizada no dia 23 de julho de 2009.** Assunção, Paraguai.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da VI Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 17 de dezembro de 2007.** Montevideú, Uruguai.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da VI Reunião Ordinária de Plenário realizada no dia 07 de dezembro de 2009.** Montevideú, Uruguai.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da VII Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 17 de março de 2008.** Buenos Aires, Argentina.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da VII Reunião Ordinária de Plenário realizada no dia 02 de agosto de 2010.** San Juan, Argentina.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da VIII Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 06 de maio de 2008.** Buenos Aires, Argentina.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da VIII Reunião Ordinária de Plenário realizada no dia 16 de dezembro de 2010.** Foz do Iguaçu, Brasil.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da IX Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 27 de junho de 2008.** Buenos Aires, Argentina.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da IX Reunião Ordinária de Plenário realizada no dia 28 de junho de 2011.** Assunção, Paraguai.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da X Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 13 de agosto de 2008.** São Paulo, Brasil.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da X Reunião Ordinária de Plenário realizada no dia 19 de dezembro de 2011.** Montevideú, Uruguai.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da XI Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 12 de setembro de 2008.** Manaus, Brasil.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da XI Reunião Ordinária de Plenário realizada no dia 28 de junho de 2012.** Mendoza, Argentina.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da XII Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 07 de novembro de 2008.** Foz do Iguaçu, Brasil.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da XII Reunião Ordinária de Plenário realizada no dia 06 de dezembro de 2012.** Brasília, Brasil.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da XIII Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 13 de dezembro de 2008.** Salvador, Brasil.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da XIII Reunião Ordinária de Plenário realizada no dia 11 de julho de 2013.** Montevidéo, Uruguai.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da XIV Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada nos dias 10 e 11 de junho de 2009.** Assunção, Paraguai.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da XV Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada nos dias 22 e 23 de julho de 2009.** Assunção, Paraguai.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da XVI Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 25 de setembro de 2009.** Montevidéo, Uruguai.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da XVII Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 16 de novembro de 2009.** Montevidéo, Uruguai.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da XVIII Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 07 de dezembro de 2009.** Montevidéo, Uruguai.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da XIX Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada nos dias 03 e 04 de março de 2010.** Buenos Aires, Argentina.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da XX Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 20 de maio de 2010.** Buenos Aires, Argentina.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da XXI Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 02 de agosto de 2010.** San Juan, Argentina.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da XXII Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada nos dias 31 de agosto e 01 de setembro de 2010.** Porto Alegre, Brasil.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da XXIII Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 10 de novembro de 2010.** Brasília, Brasil.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da XXIV Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 15 de dezembro de 2010.** Foz do Iguaçu, Brasil.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da XXV Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada nos dias 17 e 18 de março de 2011.** Ciudad del Leste, Paraguai.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da XXVI Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada nos dias 19 e 20 de maio de 2011.** Assunção, Paraguai.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da XXVII Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 27 de julho de 2011.** Assunção, Paraguai.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da XXVIII Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 13 de setembro de 2011.** Montevideu, Uruguai.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da XXIX Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 30 de novembro de 2011.** Montevideu, Uruguai.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da XXX Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 19 de dezembro de 2011.** Montevideu, Uruguai.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da XXXI Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 14 de março de 2012.** Buenos Aires, Argentina.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da XXXII Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 30 de maio de 2012.** Buenos Aires, Argentina.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da XXXIII Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 27 de junho de 2012.** Mendoza, Argentina.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da XXXIV Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada nos dias 31 de outubro e 01 de novembro de 2012.** Porto Alegre, Brasil.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da XXXV Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 05 de dezembro de 2012.** Brasília, Brasil.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da XXXVI Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 14 de maio de 2013.** Montevideu, Uruguai.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da XXXVII Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 10 de julho de 2013.** Montevideu, Uruguai.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da XXXVIII Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 25 de julho de 2013.** Puerto Ordaz, Venezuela.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da XXXIX Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada nos dias 02 e 03 de setembro de 2013.** Puerto Ordaz, Venezuela.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Ata da XL Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 16 de dezembro de 2013.** Puerto Ordaz, Venezuela.

FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). **Carta do Rio.** Rio de Janeiro, 18 de janeiro de 2007.

MERCOCIDADES. **Estatuto: Red de Mercociudades** (1995). Disponível em: <<http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Estadutos/ESTATUTO.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2013.

MERCOCIDADES. Portal de Las Ciudades. **Organigrama Mercociudades.** Disponível em: <<http://www.mercociudades.net/pt-br/node/2278>> Acesso em: 12 fev. 2014.

MERCOSUL. Conselho do Mercado Comum. Decisão 41/04. **Criação do FCCR.** 2004.

MERCOSUL. Conselho do Mercado Comum. Decisão 54/12. **Plano de Ação 2013-2014 do FCCR.** 2012.

MERCOSUL. Conselho do Mercado Comum. Decisão 67/10. **Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul.** 2010.

MERCOSUL. Grupo Mercado Comum. Resolução 26/07. **Regimento Interno do FCCR**. 2007.

MERCOSUL. **Protocolo de Brasília**. 17 de dezembro de 1991.

MERCOSUL. **Protocolo de Olivos**. 18 de fevereiro de 2002.

MERCOSUL. **Protocolo de Ouro Preto**. 16 de dezembro de 1994.

MERCOSUL. **Protocolo de Ushuaia**. 24 de julho de 1998.

MERCOSUL. **Tratado de Assunção**. 26 de março de 1991.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Amsterdam**. 02 de outubro de 1997.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Lisboa**. 13 de dezembro de 2007.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Maastricht**. 07 de fevereiro de 1992.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Nice**. 26 de fevereiro de 2001.

Sítios eletrônicos consultados

Blog da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República (SAF/PR) com informações de interesse dos entes federados. Disponível em: <dialogosfederativos.gov.br>

Portal oficial da União Europeia (UE). Disponível em: <europa.eu>

Sítio da loja *online* de publicações da União Europeia (UE). Disponível em: <bookshop.europa.eu>

Sítio da organização Centro Virtual de Conhecimento sobre a Europa (CVCE). Disponível em: <cvce.eu>

Sítio da organização Fórum das Federações (ForumFed). Disponível em: <forumfed.org>

Sítio da revista online sobre projeção internacional de governos locais. Disponível em: <paradiplomacia.org>

Sítio do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) hospedado na página do Governo Federal do Brasil. Disponível em: <planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul>

Sítio oficial da Rede de Cidades do Mercosul (Mercocidades). Disponível em: <mercocidades.org>

Sítio oficial do Comitê das Regiões da União Europeia (CR). Disponível em: <cor.europa.eu>

Sítio oficial do Governo Federal do Brasil com informações de interesse dos entes federados. Disponível em: <portalfederativo.gov.br>

Sítio oficial do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR). Disponível em: <fccrmercotur.org>

Sítio oficial do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Disponível em: <mercotur.int>

GLOSSÁRIO

ATOR INTERNACIONAL – “[...] aquela unidade do sistema internacional (entidade, grupo, indivíduo) que tem habilidade para mobilizar recursos que lhe permitem alcançar seus objetivos e capacidade para exercer influência sobre outros atores do sistema e que goza de certa autonomia” (BARBÉ, 1995, p. 117 apud GOMES FILHO, 2011, p. 39).

ATORES DOMÉSTICOS – Elites, sociedades civis, câmaras de comércio, universidades, sindicatos, partidos políticos, agências, coletividades territoriais, burocracias (BENKO 2001; MILNER, 1998; TAUPIER, 2010).

ATORES SUBNACIONAIS – Cidades, municípios, estados federados, províncias, departamentos, regiões, cantões, condados, conselhos distritais, comunidades autônomas, *länder*, *oblasts* e quaisquer outros entes políticos circunscritos ao crivo jurídico dos Estados.

DIPLOMACIA CONSTITUINTE – Nomenclatura dada por John Kincaid (1990) ao conceito de paradiplomacia. É a atividade internacional de estados, províncias, repúblicas, municipalidades e até mesmo autoridades portuárias que tende a ser fortalecida em países cujos sistemas políticos baseiam-se no Federalismo.

DIPLOMACIA FEDERATIVA – “Ações, atividades, programas e políticas externas dos governos nacionais que levam em conta o sistema federalista e a participação e influência dos entes federados e outras partes constituintes dos estados nacionais federalistas” (BOGÉA FILHO, 2001 apud BUENO, 2010, p. 345).

DIPLOMACIA DE MÚLTIPLAS CAMADAS – Do original *multilayered diplomacy*, pressupõe a interação entre os níveis nacionais e subnacionais de governo na consecução da política externa (HOCKING, 2006).

DIPLOMACIA PLURINACIONAL – É o envolvimento externo de regiões nos âmbitos das organizações internacionais e blocos econômicos (BURSENS; DEFORCHE, 2010).

DIPLOMACIA SUBNACIONAL MULTI-NÍVEL – Compreende a inserção internacional dos atores subnacionais tendo como aporte administrativo e jurídico diretrizes propostas por um bloco regional com características supranacionais a exemplo da União Europeia (UE).

DIPLOMACIA SUBNACIONAL REGIONAL – Compreende a inserção internacional dos atores subnacionais tendo como aporte administrativo e jurídico diretrizes propostas por um bloco regional intergovernamental a exemplo do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

EUROPA DAS REGIÕES (EdR) – Conceito que representa as relações triangulares na Europa realizadas entre a UE, os Estados e as regiões subnacionais. Com tradução própria e livre, “[...] por trás da ideia de uma ‘Europa das Regiões’ encontra-se o pensamento de que

entidades subnacionais pouco a pouco adquiriram maior protagonismo nas arenas políticas, econômicas, sociais e culturais em detrimento dos Estados nacionais. Este último se submete a uma progressiva erosão dos seus poderes induzida por dois fatores básicos: por um lado, os avanços na integração europeia, que limitam a capacidade autônoma dos governos nacionais em controlar seus destinos de forma independente e, por outro, o maior dinamismo das entidades regionais” (CHRISTIANSEN et al, 1994, p. 27-28).

FEDERALISMO - Forma de organização do Estado caracterizada pela dupla autonomia territorial do poder político em que coexistem o governo federal e os governos membros (descentralizados). Todos eles têm poderes para governar sobre o mesmo território e as mesmas pessoas (BRANCO; KULGEMAS, 2005).

GLOBALIZAÇÃO – Ação à distância, compressão espaço-temporal, interdependência acelerada, integração global, mundo em constante encolhimento, reordenação das relações de poder interregionais, consciência da situação global (HELD; MCGREW, 2001).

GLOCALIZAÇÃO (GLOCAL) – “[...] neologismo forjado para designar a articulação expandida dos territórios locais em relação à economia mundial, sublinha[ndo] a persistência de uma inscrição espacial dos fenômenos econômicos, sociais e culturais” (BENKO, 2001, p. 09). Refere-se a um indivíduo, grupo, divisão, unidade, comunidade que é disposto em “pensar globalmente e agir localmente” (MAIA, 2012, p. 124).

GOVERNANÇA – De maneira geral representa um sistema de ordenação (ROSENAU, 2000) e, com tradução própria e livre, a *Governance Approach* “[...] baseia-se tanto nas RI [Relações Internacionais] quanto na Política Comparada e não considera a UE como uma organização internacional tradicional ou um ‘sistema político’ doméstico, mas, ao contrário, como um novo e emergente sistema de ‘governança sem governo’” (POLLACK, 2010, p. 35).

GOVERNANÇA MULTI-NÍVEL (GMN) – Com tradução própria e livre, compreende “[...] um sistema de negociação contínua entre governos aninhados em vários níveis territoriais – supranacionais, nacionais, regionais e locais – como resultado de um amplo processo de criação institucional e realocação de decisão que retirou algumas funções prévias do Estado em direção aos níveis supranacional e local-regional” (MARKS, 1993, p. 392).

HIGH POLITICS – Referem-se às matérias da “alta política” dos Estados nacionais, nomeadamente segurança, defesa e diplomacia.

INTEGRAÇÃO – Ligação voluntária, no campo econômico, entre dois ou mais Estados independentes, com o objetivo de estender as áreas de regulamentação política doméstica para o nível supranacional (MATTLI, 1999).

INTEGRAÇÃO *BOTTOM-UP* – É a integração “de baixo para cima” que evidencia um maior contato entre setores da sociedade civil e atores subnacionais para com os Estados e os blocos regionais, tendo como intuito principal viabilizar progressivos níveis de interdependência no ambiente regional.

INTEGRAÇÃO *HACIA ADENTRO* – É a integração movida por relativa participação subnacional no processo decisório do Mercosul (VENTURA; FONSECA, 2012), mostrando que não há incompatibilidade de interesses entre a internacionalização subnacional e o bloco regional.

INTEGRAÇÃO REGIONAL – Processo de estabelecimento de regras comuns, regulamentos e políticas para determinada região (MATTLI, 1999, p. 44), tipologia mais complexa de cooperação internacional. De maneira genérica, faz jus à formação de blocos regionais evidenciados pela UE e pelo Mercosul na presente dissertação.

INTEGRAÇÃO SUBNACIONAL – Representa processos protagonizados internacionalmente pelas subnacionalidades de países com vínculos geográficos, culturais, históricos e/ou econômicos que estão, na maioria das vezes, circunscritos a um aparato regional integracionista (TIP, 2012).

INTERDEPENDÊNCIA – Crescimento na reciprocidade entre países através de fluxos de dinheiro, informações, bens e pessoas (KEOHANE; NYE, 2005).

INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA – Corresponde a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países (NOGUEIRA; MESSARI, 2005) e é caracterizada por três principais propriedades: a) Existência de múltiplos canais de comunicação e negociação que conectam as sociedades; b) Ausência de hierarquia entre diferentes *issues* ou temas e surgimento de uma agenda múltipla entre os Estados; c) Perda da relevância do uso da força em determinadas circunstâncias, principalmente no que tange às questões econômicas entre governos de uma mesma região (KEOHANE; NYE, 1989).

INTERMÉSTICO – Do original *intermestic*, representa a mistura de políticas e economias domésticas com as internacionais, dando ideia de que há uma relação constante entre diversos atores presentes no interior do Estado e fora dele (MANNING, 1977 apud DUCHACEK, 1984).

INTERGOVERNAMENTAL – Característica de um bloco regional no qual suas instituições são capitaneadas por chefes de Estado e não por órgãos de caráter regional (CABALLERO, 2011) e/ou supranacional.

INTERGOVERNAMENTALISMO NEOLIBERAL – Modelo teórico de Relações Internacionais também aplicado em análises de Integração Regional. Baseia-se no aqui

denominado tripé “preferência-barganha-instituição”, pois tal teoria supõe que o Estado continua agindo racionalmente, é o detentor das decisões políticas, mas é fortemente influenciado por atores domésticos. Assim, em meio à interdependência, logo após definir suas preferências, o Estado barganha com outros níveis políticos e, por conseguinte, cria instituições capazes de gerar estabilidade para o futuro destas mesmas relações. Tem como referência Andrew Moravcsik (1993, 1995) e constitui-se como “teoria irmã” do Institucionalismo Neoliberal.

JOGO DE DOIS NÍVEIS – Do original *two-level games* de Robert Putnam (1988), com tradução própria e livre, essa abordagem “[...] reconhece que as políticas domésticas podem ser usadas para afetar os resultados da barganha internacional e os movimentos internacionais podem unicamente visar o alcance de objetivos domésticos” (MORAVCSIK, 1993, p. 17). Ademais, reconhece que os Estados agem simultaneamente em dois campos de atuação, tanto externa, no Sistema Internacional, quanto internamente, para com os atores domésticos.

LOW POLITICS – Referem-se às matérias da “baixa política” dos Estados nacionais, as quais também são de competência de outros atores internacionais (incluindo os subnacionais), podendo ser destacadas as seguintes: economia, sociedade, cultura, tecnologia, meio-ambiente, direitos humanos, migração, cidadania, políticas públicas, turismo, cooperação e desenvolvimento.

METADIPLOMACIA – Compreende a inserção internacional dos atores subnacionais em decorrência da reestruturação e descentralização do Estado-nação em comunhão com a intensificação da Globalização.

NOVO ESTADO – Nomenclatura apontada para referenciar o novo papel desempenhado pelo Estado no pós-Guerra Fria, mormente em decorrência de sua reestruturação e descentralização. Coaduna com a chamada “nova lógica estatal”, a qual é marcada por três pontos principais: a) O Estado não é mais considerado um ente isolado e está inserido em sistemas e redes mundiais de interação; b) O Estado está sendo influenciado por redes transnacionais e intergovernamentais; c) O Estado está maximizando suas resoluções de conflitos através de cooperações internacionais (MARIANO, 2007).

PARADIPLOMACIA – Inserção internacional de atores subnacionais; ação direta internacional por parte dos atores subnacionais que complementam e desafiam as políticas centrais do Estado; inserção internacional das regiões por razões econômicas, culturais ou políticas; atividade internacional de governos não centrais que relacionam forças domésticas e internacionais. De modo mais específico e mais utilizado pela literatura, compreende “[...] o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do

estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios (*ad hoc*), com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional” (PRIETO, 2004, p. 251).

PARADIPLOMACIA ECONÔMICA – “Iniciativas, atividades e programas conduzidos por governos subnacionais com dimensão internacional e voltados principalmente para a obtenção de ganhos econômicos, em particular a promoção das exportações, a atração de investimentos e a obtenção de financiamento internacional” (BUENO, 2010, p. 348).

PARADIPLOMACIA REGIONAL – Representa uma importante dimensão da atividade internacional realizada por atores subnacionais, referindo-se às suas atividades transfronteiriças que levam à criação de “regimes cooperativos” regionais (AGUIRRE, 1999). Na presente dissertação, a paradiplomacia regional é assinalada sob a forma de “diplomacia subnacional”, perfazendo a inserção internacional de atores subnacionais no interior dos blocos regionais.

PARADIPLOMACIA TRANSFRONTEIRIÇA – Com tradução própria e livre, agrega “[...] contatos transfronteiriços – institucional, formal e, acima de tudo, informal – que são preponderantemente condicionados pela proximidade geográfica e pela resultante similar na natureza de problemas comuns e suas possíveis soluções [...]” (DUCHACEK, 1984, p. 18-19).

PARADIPLOMACIA TRANSREGIONAL – “[...] é o termo usado para descrever conexões e negociações entre governos não centrais que não são adjacentes (em contraste com a paradiplomacia regional transfronteiriça), mas cujos governos nacionais o são” (DUCHACEK, 1990, p. 25).

POLÍTICA EXTERNA FEDERATIVA – Concebe “[...] a estratégia própria de um estado ou município desenvolvida no âmbito de sua autonomia, visando à sua inserção internacional de forma individual ou coletiva” (RODRIGUES, 2009, p. 36). É a política externa própria dos entes federais que têm seu interesse local como foco e que pode ser convergente com os interesses da União.

PROTODIPLOMACIA – Condução de relações internacionais por governos não-centrais que têm por objetivo o estabelecimento de um estado plenamente soberano (AGUIRRE, 1999, p. 190). Também é conhecida como paradiplomacia identitária (PAQUIN, 2002).

REDE – [...] a ideia de redes sugere uma teia de vínculos, relações e ações entre indivíduos e organizações. Elas se tecem ou se dissolvem continuamente em todos os campos da vida social. O que explica a existência de múltiplas redes são as necessidades sociais que colocam

em movimento a busca de interação e formação de vínculos e de apoio, envolvendo circulação, articulação, participação e cooperação (CASTELLS, 2006 apud LAISNER, 2007, p. 09).

REDE DE CIDADES – As cidades em rede correspondem a configurações em que tais entes dispõem de uma tecnologia mínima, seja através de uma conexão com a *internet* ou com uma linha telefônica; promovem a troca de informações, fomentam a cooperação entre si e cumprem uma agenda com uma série de questões educacionais, culturais, tecnológicas, de saúde, de transporte ou até mesmo de meio-ambiente (MENEGETTI NETO, 2005).

RELAÇÕES INTERNACIONAIS CONTEMPORÂNEAS – Recurso estilístico utilizado na presente dissertação para caracterizar as relações internacionais do pós-Guerra Fria marcadas por três grandes fenômenos: reestruturação e descentralização do Estado-nação, intensificação da Globalização e aumento qualitativo e quantitativo de atores internacionais, destacando-se os subnacionais e os blocos regionais.

REGIONALISMO – Representa um novo padrão da política mundial caracterizada por ligações dentro e através das fronteiras nacionais ou o aumento dos processos de cooperação regional em virtude do fim da Guerra Fria (HOCKING, 2004). Também pode abranger um fenômeno não somente econômico, porque “[...] acarreta mudanças de ordem política e nutre-se delas, uma vez que envolve formas de coordenação de políticas, modificando, por consequência, imagens, expectativas, objetivos e comportamentos de uma variada gama de atores nos planos doméstico e internacional” (VAZ, 2002, p. 23).

REGIONALIZAÇÃO – Noção mais abrangente do que o Regionalismo denotando concepção de novas instituições e, com tradução própria e livre, sendo “[...] comumente conceitualizada em termos de ‘complexos’, ‘fluxos’, ‘redes’ ou ‘mosaicos’. É vista como algo que atenua a característica monolítica do Estado, levando à criação de alianças transgovernamentais, multi-níveis e jogos múltiplos e à emergência de novas formas de identidade tanto acima quanto abaixo das definições territoriais estatais” (FAWCETT; HURRELL, 1995, p. 40).

SUPRANACIONAL – Característica de um bloco regional no qual existem instituições com poderes de mando que vão além das diretrizes impostas unicamente pelos Estados. A supranacionalidade pode ser entendida como “[...] um poder de mando superior aos Estados, resultando da transferência de soberania operada pelas unidades estatais em benefício da organização comunitária, permitindo-lhe a orientação e a regulação de certas matérias, sempre tendo em vista anseios integracionistas” (STELZER, 2004, p. 67-68).

ANEXO A – ARTIGO 198 DO TRATADO DE MAASTRICHT (TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA) DE 07 DE FEVEREIRO DE 1992 ESTIPULANDO A CRIAÇÃO DO COMITÊ DAS REGIÕES

Capítulo IV

O Comitê das Regiões

Artigo 198o-A

É instituído um comitê de natureza consultiva composto por representantes das coletividades regionais e locais, adiante designado por “Comitê das Regiões”.

O número de membros do Comitê das Regiões é estabelecido do seguinte modo:

Bélgica 12
Dinamarca 9
Alemanha 24
Grécia 12
Espanha 21
França 24
Irlanda 9
Itália 24
Luxemburgo 6
Países Baixos 12
Portugal 12
Reino Unido 24

Os membros do Comitê, bem como igual número de suplentes, são nomeados, por um período de quatro anos, pelo Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta dos respectivos Estados-membros. Podem ser reconduzidos nas suas funções.

Os membros do Comitê não devem estar vinculados a quaisquer instruções. Exercerão as suas funções com plena independência, no interesse geral da Comunidade.

Artigo 198o-B

O Comitê das Regiões designa, de entre os seus membros, o Presidente e a Mesa, por um período de dois anos.

O Comitê estabelece o seu regulamento interno, submetendo-o à aprovação do Conselho, que delibera por unanimidade.

O Comitê será convocado pelo seu presidente, a pedido do Conselho ou da Comissão. Pode igualmente reunir-se por iniciativa própria.

Artigo 198o-C

O Comitê das Regiões será consultado pelo Conselho ou pela Comissão nos casos previstos no presente Tratado e em todos os outros casos em que uma destas Instituições o considere oportuno.

O Conselho ou a Comissão, se o considerarem necessário, fixam ao Comitê um prazo para a apresentação do seu parecer, que não pode ser inferior a um mês a contar da data da

comunicação para o efeito enviada ao Presidente. Decorrido o prazo fixado sem que tenha sido recebido o parecer, pode prescindir-se deste.

Sempre que o Comitê Económico e Social seja consultado ao abrigo do artigo 198o, o Comitê das Regiões será informado pelo Conselho ou pela Comissão desse pedido de parecer. Sempre que considerar que estão em causa interesses regionais específicos, o Comitê das Regiões pode emitir parecer a esse respeito.

Sempre que o considerar oportuno, o Comitê das Regiões pode emitir parecer por sua própria iniciativa.

O parecer do Comitê, bem como um relatório das deliberações, serão transmitidos ao Conselho e à Comissão.»

ANEXO B – SÍNTESE DO REGIMENTO INTERNO DO COMITÉ DAS REGIÕES (ENTRADA EM VIGOR EM 10 DE JANEIRO DE 2010)

O Comité das Regiões é um órgão consultivo da União Europeia (UE), criado pelo Tratado de Maastricht. É composto por 350 membros (sic) e por um número igual de suplentes eleitos por 5 anos. Durante o processo de decisão europeu, o Comité deve ser consultado nos seguintes domínios: coesão económica e social, redes de infraestrutura transeuropeias, saúde, educação e cultura, política de emprego, política social, ambiente, energia, formação profissional e transportes.

ACTO

Regimento do Comité das Regiões

SÍNTESE

Este Regimento estabelece o funcionamento e a organização do Comité das Regiões. O poder de estabelecer as suas próprias normas de funcionamento foi conferido ao Comité pelo artigo 306.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (UE). A presente edição do Regimento entrou em vigor em 10 de Janeiro de 2010.

Composição

Comité é composto por representantes das autoridades locais e regionais. Tanto os membros efectivos como os suplentes devem ser quer titulares de um mandato eleitoral, quer politicamente responsáveis perante uma assembleia eleita, nos termos e para os efeitos do artigo 300.º do Tratado sobre o Funcionamento da UE.

Os membros são nomeados sob proposta do respectivo Estado-Membro, mas é o Conselho que adopta a lista dos membros efectivos e dos suplentes por maioria qualificada. Estes últimos não estão vinculados a quaisquer instruções, devendo exercer as suas funções com plena independência, no interesse geral da UE. O seu mandato é de cinco anos.

O papel dos suplentes é representar os membros efectivos em caso de impedimento destes.

Os membros efectivos e os suplentes de um mesmo Estado-Membro constituem uma delegação nacional. Cada delegação é dirigida por um presidente, eleito entre os seus membros.

Os membros efectivos e os suplentes do Comité das Regiões podem constituir-se em grupos por afinidade política. Cada grupo deve ser constituído por um mínimo de 18 membros representando, pelo menos, um quinto dos Estados-Membros. Além disso, no mínimo, metade dos membros do grupo devem ser efectivos.

Cada grupo político é assistido por um secretariado, composto por pessoal do Secretariado-Geral. Estes grupos efectuem reuniões ordinárias aquando das sessões plenárias, podendo as reuniões extraordinárias ter lugar duas vezes por ano.

Podem ser constituídos grupos inter-regionais, por exemplo o grupo “espaço alpino”.

Assembleia Plenária

O Comité reúne-se em Assembleia Plenária. As funções da Assembleia Plenária são as seguintes:

Adoptar pareceres, relatórios e resoluções.

Aprovar o mapa previsional das receitas e despesas do Comité.

Adoptar o programa político no início de cada mandato.

Eleger o presidente, o primeiro Vice-Presidente e os restantes membros da Mesa.

Constituir as comissões.

Adoptar e rever o Regimento do Comité.

Decidir apresentar um recurso no Tribunal de Justiça da UE.

A Assembleia Plenária é convocada pelo Presidente, pelo menos, uma vez por trimestre. O Presidente convoca uma reunião plenária extraordinária quando, pelo menos, um quarto dos membros o requeira por escrito. O requerimento deve indicar o assunto a examinar, não podendo nenhum outro assunto constar da ordem do dia.

O Presidente comunica o projecto de ordem do dia, que tem por base um anteprojecto preparado pela Mesa, aos membros e respectivos suplentes, até quatro semanas antes da abertura da reunião plenária. Na reunião que precede a abertura da reunião plenária, a Mesa estabelece o projecto definitivo de ordem do dia.

As reuniões da Assembleia Plenária são públicas, salvo deliberação contrária sua. Podem participar nas reuniões plenárias representantes do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, podendo também ser convidadas a assistir às referidas reuniões personalidades externas. A Mesa pode propor à Assembleia Plenária um «debate sobre questões de actualidade» para que sejam discutidas questões políticas actuais de importância regional e local.

A Assembleia delibera validamente sempre que estiver presente a maioria dos membros (quórum).

A Assembleia pronuncia-se por maioria dos sufrágios expressos, salvo disposição em contrário do Regimento.

Mesa

A Mesa reflecte a composição global do Comité. É composta pelo Presidente, o primeiro Vice-Presidente, um Vice-Presidente por cada Estado-Membro, vinte e sete outros membros e os presidentes dos grupos políticos. É eleita pela Assembleia por dois anos e meio por Assembleia Plenária. Não contando com o cargo de Presidente, de primeiro Vice-Presidente, nem os lugares dos presidentes dos grupos políticos, os lugares estão repartidos do seguinte modo:

3 lugares: Alemanha, Espanha, França, Itália, Polónia, Reino Unido.

2 lugares: Áustria, Bélgica, Bulgária, Dinamarca, Eslováquia, Finlândia, Grécia, Hungria, Irlanda, Lituânia, Países Baixos, Portugal, República Checa, Roménia, Suécia.

1 lugar: Chipre, Eslovénia, Estónia, Letónia, Luxemburgo e Malta.

As funções principais da Mesa são as seguintes:

Estabelecer o projecto de programa político no início de cada mandato e acompanhar a sua execução.

Preparar, organizar e coordenar os trabalhos do plenário e das comissões.

Agir em matéria financeira, organizacional e administrativa.

Admitir o Secretário-Geral, bem como certas categorias de funcionários e outros agentes.

Propor ao plenário o mapa previsional das receitas e despesas.

Se for caso disso, constituir grupos de trabalho em matérias específicas.

Quando não for possível à Assembleia Plenária tomar uma decisão dentro dos prazos estabelecidos, a Mesa pode apresentar um recurso perante o Tribunal de Justiça da UE em nome do Comité; a Assembleia Plenária decide, aquando da sua próxima reunião, manter ou não o recurso em questão.

Presidente

O Presidente representa o Comité e dirige os seus trabalhos. É assistido por um primeiro Vice-Presidente e por um Vice-Presidente por cada Estado-Membro.

Comissões

No início de cada mandato, a Assembleia Plenária constitui comissões encarregadas de preparar os seus trabalhos. A missão das comissões é elaborar projectos de pareceres, de relatórios e de resoluções a submeter à Assembleia Plenária. Actualmente existem seis comissões:

COTER: Comissão de Política de Coesão Territorial.

ECOS: Comissão de Política Económica e Social.

DEVE: Comissão de Desenvolvimento Sustentável.

EDUC: Comissão de Cultura e Educação.

CONST: Comissão de Assuntos Constitucionais e Governação Europeia.

RELEX: Comissão de Relações Externas.

A composição das comissões deve reflectir a do Comité. Cada membro do Comité deve fazer parte de uma comissão, podendo tomar assento em duas, no máximo. A Mesa pode prever excepções para os membros das delegações nacionais que têm menos membros do que o número de comissões.

As reuniões das comissões são públicas, salvo deliberação contrária da comissão. Os representantes do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão podem assistir às reuniões das comissões e responder a perguntas dos seus membros. Podem ser organizadas audições públicas sobre um ou vários pontos da ordem do dia, podendo também, com o mesmo fim, ser convidadas personalidades em razão da sua competência.

Documentos elaborados pelo Comité das Regiões

O Comité das Regiões elabora pareceres, relatórios e resoluções, que são publicados no Jornal Oficial da União.

O Comité adopta pareceres, nos termos do artigo 307.º do Tratado sobre o Funcionamento da UE:

quando consultado pela Comissão, pelo Conselho ou pelo Parlamento nos casos previstos pelos Tratados europeus ou em todos os demais casos, caso uma destas instituições o considere oportuno;

por sua própria iniciativa;

quando o Comité Económico e Social Europeu for consultado e o Comité das Regiões entender estarem em causa interesses regionais específicos.

Os pareceres exprimem a opinião do Comité e comportam recomendações ou propostas concretas de alterações. Cada parecer é acompanhado, em documento separado, da respectiva justificação.

Os relatórios propõem análises e recomendações sobre assuntos da competência do Comité.

As resoluções incidem sobre assuntos actuais relacionados com as actividades da União Europeia que tenham por objecto assuntos de grande interesse para as pessoas colectivas territoriais regionais e locais.

Secretariado-Geral

O Comité é assistido por um Secretariado-Geral, dirigido por um Secretário-Geral. O Secretariado deve assegurar o funcionamento do Comité, prestar assistência aos membros do Comité no exercício do respectivo mandato e lavrar as actas das reuniões dos órgãos do Comité. O Secretário-Geral assegura a execução das decisões da Mesa ou do Presidente e participa, com voto consultivo, nas reuniões da Mesa. O Secretário-Geral é eleito pela Mesa, por um período de cinco anos.

ACESSO AOS DOCUMENTOS

Os cidadãos da União, bem como qualquer pessoa singular ou colectiva com residência ou sede social num Estado-Membro têm direito de acesso aos documentos do Comité em conformidade com o estabelecido no Tratado e no Regulamento (CE) n.º 1049/2001, e mediante observância das modalidades definidas pela Mesa.

ANEXO C – DECLARAÇÃO DE ASSUNÇÃO (DOCUMENTO FUNDACIONAL DA REDE MERCOCIDADES)

Declaración de Asunción

Asunción, 7 de Marzo de 1995

En el marco del Encuentro Internacional "Mercosur, opciones y desafíos para las ciudades", los intendentes y representantes de las ciudades participantes, exponen cuanto sigue:

1. Una de las modalidades que ha adoptado la apertura económica de América Latina se expresa en la integración regional de bloques de países con el doble objetivo de aumentar el comercio y la competencia entre los mismos y fortalecer posiciones negociadoras en el mercado internacional. El Mercosur, como una de las expresiones mas relevantes de la integración regional, ya hace sentir sus efectos en aspectos tales como la inversión, infraestructura, migraciones, empleo, medio ambiente y otros.
2. La transformación de los territorios nacionales de los cuatro países en una sola región integrada y un solo mercado, alterará inevitablemente la relación hasta ahora vigente entre las ciudades y sus respectivas áreas de influencia, que en muchos casos estaba condicionada por límites fronterizos y la compartimentación y las diferencias de mercados, reglamentaciones y restricciones a la circulación de bienes y agentes económicos entre país y país.
3. El marco en el que habrán de desarrollarse las políticas urbanas se ha modificado drásticamente. La capacidad de adaptación a los requerimientos de los mercados internacionales, la flexibilidad de las estructuras productivas y comerciales y la capacidad de insertarse en redes determina - actualmente y sin necesidad de esperar la llegada del próximo siglo - el éxito o fracaso de las ciudades. Atraer inversiones, generar empleo y renovar la base productiva de la ciudad empiezan a constituirse en pautas decisivas para las estrategias urbanas actuales.
4. En América Latina, los procesos de democratización política y de descentralización del estado revalorizaron el papel de las ciudades y de los gobiernos locales. Sin embargo, estas mismas ciudades se han enfrentado a limitaciones derivadas de los efectos sociales de las políticas de ajuste económico, a la insuficiencia de los recursos públicos, la débil integración social urbana y la escasa cooperación entre los sectores público y privado.
5. Las ciudades del Mercosur deben responder a cinco tipos de retos: la renovación o reconversión de la base productiva de la ciudad, la generación y el mantenimiento de infraestructura urbana adecuada, la garantía de niveles aceptables de calidad de vida, la

articulación de mecanismos viables de integración social y el logro de un umbral de gobernabilidad que haga posible una administración efectiva de los procesos urbanos.

Por tanto, y atendiendo a la nueva trama territorial Mercosur, la integración regional y las exigencias emergentes que abren necesidades que ya no pueden ser encaradas aisladamente,

1. Las ciudades del Mercosur deben reclamar el derecho a ejercer un rol activo y autónomo respecto de los gobiernos nacionales, en competencias relacionadas a la integración regional;
2. En segundo lugar, se vuelve imperiosa la necesidad de volver mas eficientes los canales de comunicación, el intercambio de datos y la actualización de información compartida;
3. En tercer lugar, surge el requerimiento de establecer las bases para diseñar políticas urbanas que sean compatibles dentro de la nueva realidad regional, con experiencias y necesidades que en muchos casos, son complementarias;
4. En cuarto lugar, la exigencia de formular un modelo integrado que se corresponda con la estructura puesta en marcha por el Mercosur, y haga posible por tanto la inserción del conjunto de ciudades a dicho sistema regional. En consideración a lo expuesto hasta aquí, los intendentes y representantes de las ciudades participantes de este encuentro

Proponen:

1. La creación de un Consejo de Ciudades del Mercosur, denominado "Mercociudades", con el objeto de vincular esfuerzos y recursos orientados a estrategias de desarrollo urbano ante las exigencias del Mercosur.
2. La instalación de una Unidad Técnica Coordinadora de las Ciudades del Mercosur que sirva de apoyo a las decisiones de políticas urbanas definidas por el Consejo de Ciudades.
3. La conformación de un Fondo para el Desarrollo Urbano del Mercosur, que coordine la cooperación internacional y canalice recursos técnicos y financieros para el fortalecimiento de los procesos urbanos de las ciudades del Mercosur.
4. La realización de una Cumbre de Intendentes de Ciudades del Mercosur, evento en el cual serán sometidas a consideración las propuestas precedentes. La Intendencia de la Ciudad de Asunción propone constituirse en sede de este encuentro cuya realización será en fecha a determinar dentro de los próximos seis meses del año 1995. En éste sentido, Asunción asume el compromiso de constituirse en Secretaria Ejecutiva en vistas a la preparación del evento. Las tareas fundamentales de esta secretaría serán: la divulgación de las conclusiones del presente encuentro, la elaboración de una propuesta de estatutos para el Consejo de Ciudades del Mercosur y de la agenda de la Cumbre de Intendentes.

5. Llamar a los organismos políticos y técnicos del Mercosur para la búsqueda de la pronta incorporación de Chile al acuerdo de Integración.

Dada en la ciudad de Asunción, a los 7 días del mes de marzo del año de 1995.

Carlos Flizzola, Intendente de Asunción

Mariano Arana, Intendente de Montevideo

Luiz Philippe Peres Torelly, Gobierno del Distrito Federal - Brasilia

José Ignacio Ortiz Amaya, Municipalidad de Buenos Aires

Fernando Ferreira, Municipalidad de Río de Janeiro

Manuel Díaz, Municipalidad de Santiago

ANEXO D – REGLAMENTO INTERNO DA REDE MERCOCIDADES (APROVADO EM 06 DE ABRIL DE 2005)

REGLAMENTO INTERNO

Red de Mercociudades

El presente cuerpo normativo reglamenta el funcionamiento de la Red de Mercociudades y se basa en el Estatuto Social de la Red aprobado en la VIII Reunión Cumbre en la ciudad de Asunción en septiembre del 2002.

Art. 1.- El patrimonio de la entidad estará constituido por los aportes de capital promovidos por las municipalidades asociadas, la renta proveniente de sus actividades y por otras contribuciones realizadas por instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, interesadas en el desarrollo de Mercociudades.

Art. 2.- Se fija una contribución anual en función del tamaño poblacional de las ciudades:

a-	Ciudades de menos de 100.000 habitantes	100 US\$
b-	Ciudades de 100.000 a 499.999 habitantes	500 US\$
c-	Ciudades de 500.000 a 2.999.999 habitantes	1000 US\$
d-	Ciudades de 3.000.000 y más	2000 US\$

El depósito será efectuado antes del 31 de marzo de cada año a la Secretaría Ejecutiva.

Art. 3.- Como excepción cada miembro podrá por una única vez no efectuar la contribución anual, debiendo obtener el consentimiento de la Secretaría Ejecutiva.

Sanciones:

Art. 4.- Aquellas ciudades que no cumplieron con lo estipulado en los Estatutos de la Red, serán pasibles de las siguientes sanciones:

- a.- No podrán ejercer la coordinación de Unidades Temáticas ni integrar el Consejo Directivo, aquellas ciudades que no estén al día con sus cuotas anuales
- b.- Perderán su derecho a voto en la Asamblea General de la Red, aquellas ciudades que adeuden 2 cuotas anuales consecutivas
- c.- Perderán automáticamente su condición de asociadas, aquellas ciudades que tengan impagas 3 cuotas anuales consecutivas

El consejo de la Red se reservará la facultad de considerar y de resolver casos especiales planteados por las ciudades en relación a las sanciones mencionadas precedentemente .

Art. 5.- Toda otra irregularidad no contemplada en lo establecido en el Estatuto Social y en el reglamento Interno será laudada por la Asamblea General de Socios.

Art. 6.- La Secretaría Ejecutiva será la encargada de la administración de los recursos de la Red y observar los gastos que se realicen atendiendo a los criterios de austeridad, transparencia y en concordancia con los fines fundacionales de Mercociudades.

Art. 7.- La Secretaría Ejecutiva será la encargada de fijar los porcentajes de los recursos que se destinará por rubro en consulta con la comisión Directiva y el Consejo.

Destino de los Recursos:

Art. 8.- Los recursos provenientes de los aportes de las ciudades serán destinados a costear los gastos de funcionamiento de la Red:

- a. Difusión y publicación de las actividades
- b. Mantenimiento de la pagina Web
- c. Gastos de edición de la Revista "Diálogo"
- d. Financiamiento de eventos organizados por la Red

Art. 9.- La Secretaría Ejecutiva y cualquiera de las Unidades Temáticas crearán un fondo formado por las donaciones de las ciudades u otras instituciones (en efectivo o de otro carácter) que será destinado a los premios otorgados por la Red. Se elaborará un Reglamento de premios que regule la administración de este fondo.

Art. 10.- La Secretaría Ejecutiva puede autorizar a otras instancias de la Red a manejar recursos de la Red así como efectuar traspasos de recursos a las mismas, siendo en última instancia la responsable de los mismos.

Rendición de Cuentas:

Art. 11.- La Secretaría Ejecutiva será la responsable de realizar las rendiciones de cuentas de su actuación durante su mandato, la que será presentada a consideración de la Asamblea General en la Reunión Cumbre con la Documentación correspondiente respaldando los gastos rendidos en dicha oportunidad.

ANEXO E – ESTATUTO DA REDE MERCOCIDADES (APROVADO EM 03 DE OUTUBRO DE 2005)

ESTATUTO

Red de Mercociudades

PREAMBULO

Los Jefes de Gobiernos Municipales y representantes reunidos en la II Reunión de Prefectos del MERCOSUR, realizada en la ciudad de Porto Alegre, Brasil, los días 5 y 6 de septiembre de 1996,

CONSIDERANDO los fines consagrados en el Acta de Fundación de Mercociudades en la reunión realizada en la ciudad de Asunción, Paraguay, el 10 y 11 de noviembre de 1995.

CONSIDERANDO que las ciudades constituyen espacios de interacción humana de importancia creciente y sus organizaciones administrativas representan entidades activas de participación política que no pueden estar ajenas a la globalización de las relaciones internacionales.

CONSIDERANDO que la participación municipal ocupa un papel esencial en los procesos de integración regional, por cuanto varios de sus objetivos coinciden plenamente con los del MERCOSUR, resuelven aprobar el siguiente:

ESTATUTO SOCIAL

Capítulo I

Denominación

Art.1° - Bajo la denominación de MERCOCIUDADES se reconoce a una entidad sin fines de lucro que se regirá por el presente Estatuto y demás resoluciones emanadas de sus órganos.

Fines

Art.2° - MERCOCIUDADES se constituye para cumplir con los siguientes fines y objetivos:

I- Favorecer la participación de las ciudades en la estructura del MERCOSUR, persiguiendo la co-decisión en las áreas de su competencia.

II- Impulsar la creación de redes de ciudades a través de unidades técnicas operativas que desarrollen diversas acciones, programas y proyectos de interés común intermunicipal adecuados al proceso de integración.

III- Crear mecanismos de comunicación en redes entre las ciudades a fin de facilitar el intercambio de experiencias e informaciones y facilitar el acceso de los ciudadanos a los centros municipales de investigación, desarrollo tecnológico y cultura.

IV- Establecer e impulsar convenios y servicios recíprocos entre las diversas municipalidades y las redes que se fueran creando.

V- Potenciar los recursos humanos y las experiencias administrativas para las municipalidades.

VI- Coordinar la planificación y promover acciones vinculadas al crecimiento y al desarrollo urbano de las ciudades.

VII- Coordinar proyectos y desarrollar programas integrados, con el objetivo de facilitar la realización de servicios y calificar la infraestructura urbana.

VIII- Propugnar la cooperación intermunicipal en el campo de las ciencias y la tecnología.

IX- Desarrollar y potenciar actividades comunes e integradas vinculadas a la cultura, la recreación, el deporte y el turismo.

X- A través de unidades técnicas de representación integrada efectuar el inventario del patrimonio cultural e histórico de las ciudades del MERCOSUR necesarios para adoptar medidas comunes que garanticen su preservación y difusión.

XI- Desarrollar y planificar el turismo regional.

XII- Realizar estudios y colaborar en la elaboración de planes y estrategias en el área urbano ambiental, con el objetivo de armonizar y coordinar las acciones en esta área.

XIII- Colaborar en la planificación de las políticas y planes de desarrollo de las ciudades, tomando en cuenta la necesidad de mejorar la calidad de vida.

XIV- Impulsar la adopción de políticas adecuadas frente al crecimiento poblacional y prevenir la violencia en las ciudades.

XV- Impulsar la adopción de políticas que adecuen los proyectos locales al nuevo espacio regional.

XVI- Impulsar la creación de unidades técnicas intermunicipales, con representación integrada, para la planificación y el desarrollo de proyectos comunes y regionales.

XVII- Propugnar y concientizar sobre la participación ciudadana que conduzca a ejercitar activamente los derechos en el ámbito político, económico, social y cultural.

XVIII- Identificar las causas de la acentuación de las desigualdades sociales, a fin de proponer y apoyar soluciones posibles de ser ejecutadas por los gobiernos locales.

XIX- Difundir una cultura democrática y democratizadora a nivel regional y nacional, estableciendo una relación más estrecha de cooperación para, a través de las municipalidades, definir políticas sociales adecuadas.

XX- Estudiar e impulsar, a través de las diversas municipalidades la implantación de políticas coordinadas destinadas a que el sector de escasos recursos acceda a todos los servicios públicos y no sean marginados del desarrollo social y ciudadano.

Párrafo único: La entidad podrá igualmente realizar toda otra acción o gestión destinada a los fines y objetivos propuestos, siendo los precedentes enunciados no limitativos del objetivo general de MERCOCIUDADES.

Sede

Art. 3 - La Sede de MERCOCIUDADES será la ciudad que este ejerciendo la Secretaría Ejecutiva de la Red.

Duración

Art. 4 - El período de duración de la entidad es por tiempo indeterminado.

Patrimonio

Art. 5 - El patrimonio de la entidad estará constituido por los aportes de capital promovidos por las municipalidades asociadas, la renta proveniente de sus actividades y por otras contribuciones realizadas por entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales, interesadas en el desarrollo de la entidad.

Párrafo primero: Para la contribución de cada ciudad miembro en la composición del patrimonio de la Red serán observadas las disposiciones legales a que están sujetas las municipalidades.

Párrafo segundo: La contribución anual de cada ciudad socia de la red será proporcional a su tamaño, siendo reconocidas al menos tres categorías según cantidad de habitantes:

- a. Ciudades de menos de 250.000 habitantes.
- b. Ciudades de 250.000 a 499.999 habitantes.
- c. Ciudades de 500.000 y más habitantes.

Capítulo II

Socios

Art. 6 - Pueden asociarse a Mercociudades todas las ciudades de los países del MERCOSUR y países Asociados que manifiesten su voluntad de hacerlo y cuyos gobiernos hayan sido electos democráticamente.

Cláusula Democrática: Los Jefes de Gobiernos Municipales o sus representantes, se comprometen a establecer que la plena vigencia de las instituciones democráticas es un supuesto indispensable para la participación en el desarrollo de Mercociudades, previéndose que, para el caso de ruptura del orden institucional se realicen consultas entre los Gobiernos de las ciudades miembros y la afectada, tendientes a lograr soluciones que restablezcan la situación acorde a derecho. En caso que las consultas sean infructuosas, las partes considerarán la aplicación de las medidas pertinentes.

Párrafo Primero: Todas las ciudades integrantes de la Red contribuirán con una cuota anual para su funcionamiento.

Párrafo Segundo: Las ciudades de la Red que no estén al día en sus cuotas no podrán ejercer funciones directivas en la misma

Art. 7 - El requerimiento de solicitud para asociarse a la Red debe ser presentado, por escrito, al Consejo de Mercociudades, a través de la Secretaría Ejecutiva y se obtendrá la calidad de asociado con la aprobación de la Asamblea General.

Art. 8 - La solicitud por escrito deberá poseer un perfil de la ciudad e ir acompañado de la documentación e información que describan las características de la ciudad.

Art. 9 - La calidad de “asociada” de MERCOCIUDADES puede terminar por decisión de la Asamblea General, cuando la ciudad no cumpla con sus obligaciones estatutarias.

Art. 10 - Los socios de la Red tendrán los siguientes derechos:

I- Integrar la Asamblea General de Socios.

II- Votar y ser votado.

III- Participar en las instancias estatutarias de la Red, y de aquellas que se creen en el futuro.

Art. 11 - Son deberes de los socios de la Red:

I- Cumplir y hacer cumplir las presentes disposiciones estatutarias.

II- Velar por la observancia de los principios y objetivos de la Red.

III- Participar en los eventos de la Red.

Párrafo único: La no observación o incumplimiento de los deberes descriptos más arriba, sufrirá penalidades que serán definidas por el Reglamento Interno de la Red.

Art. 12 - Los municipios socios de la Red no responderán, solidaria y ni subsidiariamente, por las obligaciones y compromisos asumidos por la misma.

Capítulo III

Instancias de la Red

Art. 13 - Son instancias de MERCOCIUDADES

I- Asamblea General de Socios

II- Consejo de Mercociudades

III- Comisión Directiva

IV- Secretaría Ejecutiva

V- Unidades Técnicas

VI- Secretaría Técnica Permanente

Sección I - De la Asamblea General de Socios.

Art. 14 - La Asamblea General es el órgano máximo de deliberación y dirección de la Red.

Art. 15 - La Asamblea General estará constituida por los Jefes de Gobierno de las ciudades asociadas, electos democráticamente.

Párrafo único: Los Jefes de Gobierno Municipales podrán hacerse representar, por razones de fuerza mayor, por el Vice-Jefe de Gobierno o por un representante de primer nivel, debidamente designado.

Art. 16 - El Jefe de Gobierno de la ciudad que estuviera ocupando la Secretaría Ejecutiva de la Red presidirá las reuniones de la Asamblea General, debiendo ser auxiliado por otro representante de su libre elección.

Párrafo único: Si fuera necesario, el Presidente de la Asamblea General, además de su voto ordinario, tendrá voto de calidad.

Art. 17 - Son funciones privativas de la Asamblea General de Socios de la Red

I- Aprobar el presente Estatuto y aquellas eventuales propuestas de modificación.

II- Elegir los integrantes del Consejo, de la Secretaría Ejecutiva y de las Unidades Técnicas de la Red.

III- Definir la política general y las estrategias de la actuación de la Red, en concordancia con los fines consagrados en el presente Estatuto.

IV- Aprobar el Reglamento Interno de la Red.

V- Decidir los pedidos de ingreso y exclusión de socios de la Red.

VI- Decidir los recursos y decisiones de otros órganos de la Red.

VII- Decidir acerca de la disolución de la Red, siguiendo los procedimientos establecidos en el presente Estatuto.

VIII- Entender en la presentación de las cuentas del Consejo, de la Secretaría Ejecutiva y de las Unidades Técnicas.

IX- Resolver en los casos de omisión de presente Estatuto.

Art. 18 - A la Asamblea general se reunirá ordinariamente por convocatoria de su presidente una vez al año, o extraordinariamente, por convocatoria de más del 50% (cincuenta por ciento) de los socios de la Red.

Párrafo Primero: Las reuniones ordinarias de la Asamblea General de MERCOCIUDADES, compuesta por los Jefes de Gobierno de las ciudades socias de la Red, se realizarán durante el mes de septiembre, momento en el cual deberán ser electos los miembros del Consejo, el titular de la Secretaría Ejecutiva, y los titulares de las Unidades Temáticas de la red. En esta misma reunión el Consejo de MERCOCIUDADES deberá presentar un informe del funcionamiento de la Red y de las actividades por ellas promovidas.

Art. 19 - Las reuniones de la Asamblea General de Socios funcionarán con cualquier número de presentes y todas sus deliberaciones se adoptarán por el voto de la mayoría simple de los presentes.

Sección II - Del Consejo de MERCOCIUDADES

Art. 20 - El Consejo de MERCOCIUDADES es el órgano superior de administración de MERCOCIUDADES.

Art. 21 - El Consejo estará compuesto por dos ciudades de cada país miembro del MERCOSUR, por una ciudad de cada país asociado y por la Comisión Directiva. Las ciudades miembros del Consejo, en razón de la cuota que corresponde a cada país, tendrán miembros suplentes en la misma proporción asignada en el inciso anterior.

Párrafo Primero: Los países que posean únicamente una ciudad en la Red, tendrán una sola representación en el Consejo.

Párrafo Segundo: La Secretaría Ejecutiva integrará el Consejo en tal carácter.

Párrafo Tercero: En las reuniones del Consejo de Mercociudades sólo tendrán derecho a voto las ciudades que sean representadas por su Alcalde, Prefeito o Intendente, o por quien los represente debidamente designado.

Art. 22 - Compete al Consejo de MERCOCIUDADES

I- Elaborar y presentar a la Asamblea General de Socios los informes de funcionamiento y actividades de la Red durante su mandato.

II- Manifestarse en nombre de la Red sobre los asuntos de interés de la misma, en especial aquellas referentes a los procesos de integración regional.

III- Definir y promover eventos que proyecten a la Red y que promuevan sus objetivos.

IV- Sugerir acciones de las Unidades Temáticas de la Red y acompañar las actividades por estas promovidas.

V- Mantener informadas a las ciudades asociadas a la Red de las iniciativas y actividades promovidas por la misma.

Párrafo Único: Las decisiones del Consejo se tomarán siempre por consenso de sus miembros.

Art. 23 - El Consejo de la Red se reunirá ordinariamente cada 6 (seis) meses, por convocatoria del Secretario Ejecutivo, o extraordinariamente, siempre que se crea necesario, por convocatoria del mismo o de más del 50% de sus miembros.

Sección III - De la Comisión Directiva

Art. 24 - La Comisión Directiva es un organismo de apoyo de la Secretaría Ejecutiva de Mercociudades en los trabajos de coordinación de la Red.

Art. 25 - La Comisión Directiva estará conformada por la ciudad que estuviera ejerciendo la Secretaría Ejecutiva, por la ciudad que ejerció la Secretaría Ejecutiva en la gestión inmediata anterior y por la ciudad que ejercerá la Secretaría Ejecutiva en la gestión inmediata posterior.

Sección IV - De la Secretaría Ejecutiva

Art. 26 - La Secretaría Ejecutiva será la instancia responsable para coordinar los trabajos del Consejo de la Red y de mantener archivados y difundir los documentos

Párrafo primero: Los recursos para el funcionamiento de la Secretaría Ejecutiva correrán por cuenta de la ciudad que está ejerciendo dicha función, que deberá subvencionar los gastos corrientes cuya composición se detalla a continuación:

- i. Local de la sede
- ii. Sueldos del Personal
- iii. Servicios de Agua, luz, teléfono, internet, correo.
- iv. Equipos, muebles y útiles de oficina.

Párrafo segundo: Los otros gastos de funcionamiento de la Red serán cubiertos por los recursos provenientes del patrimonio de la Red estipulado en el artículo 5, capítulo I del presente Estatuto.

Art. 27 - Son atribuciones de la Secretaría Ejecutiva de la Red.

I- Representar oficialmente a MERCOCIUDADES y así también designar representantes para ello.

II- Convocar y presidir las reuniones de la Asamblea General de Socios y del Consejo, cabiendo cuando sea necesario, además de su voto ordinario, su voto de calidad.

Párrafo único: El mandato de la Secretaría Ejecutiva será de un año, debiendo coincidir con la realización de las reuniones ordinarias de la Asamblea General de Socios.

Sección V - De las Unidades Técnicas

Art. 28 - Las Unidades Técnicas constituyen instancias responsables por el desarrollo de temas específicos de MERCOCIUDADES, con sede en una de las ciudades integrantes de la Unidad Temática.

Art. 29 - Compete a las Unidades Técnicas

I- Formular y proponer, dentro de su área temática políticas comunes para que sean sugeridas en el ámbito del MERCOSUR.

II- Promover la investigación y la divulgación de las experiencias desarrolladas en las distintas ciudades del mundo

III- Promover eventos de discusión acerca del tema de su responsabilidad buscando obtener respuestas que serán defendidas y difundidas por la Red.

IV- Preparar un banco de datos con las informaciones acerca del tema coordinado.

Art. 30 - Las Unidades Técnicas deberán remitir al Consejo de la Red un informe cuatrimestral de sus actividades además de las propuestas de actividades del próximo cuatrimestre.

Sección VI - De la Secretaría Técnica Permanente.

Art. 31 - La Secretaría Técnica Permanente es un organismo asesor de la Secretaría Ejecutiva.

Art. 32 - Compete a la Secretaría Técnica Permanente:

I. Desarrollar la memoria institucional de la Red.

II. Apoyar y asesorar el trabajo técnico y administrativo de la Secretaría Ejecutiva.

III. Apoyar y asesorar el trabajo del organismo del MERCOSUR destinado a la participación de las ciudades.

IV. Realizar el seguimiento del proceso de integración, procurando determinar los debates y decisiones de interés para las ciudades.

Capítulo IV

Documentos

Art. 33 - Los documentos en español y portugués se considerarán igualmente oficiales y auténticos.

Capítulo V

Disposiciones generales

Art. 33 - Son aplicables a las situaciones no previstas en el presente Estatuto las resoluciones determinadas por los órganos competentes de la Red.

Capítulo VI

Disposiciones transitorias

I- La composición del Consejo de Mercociudades, definida en el artículo 21 del presente Estatuto Social.

**ANEXO F – DECISÃO 41/04 DO CONSELHO DO MERCADO COMUM
ESTIPULANDO A CRIAÇÃO DO FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS,
ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL**

**MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 41/04
FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS,
PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL**

TENDO EM VISTA: O Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto e a Resolução Nº 90/00 do Grupo Mercado Comum.

CONSIDERANDO:

Que o desenvolvimento do processo de integração tem uma dimensão política crescente, a qual requer ações coordenadas e sistematizadas de todos os atores nele envolvidos.

A conveniência de instituir um foro que se preste ao diálogo e à cooperação das autoridades de nível municipal, estadual, provincial e departamental dos Estados Partes do MERCOSUL entre si e com os Governos Nacionais.

O CONSELHO DO MERCADO COMUM DECIDE:

Art. 1 – Criar o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL, com a finalidade de estimular o diálogo e a cooperação entre as autoridades de nível municipal, estadual, provincial e departamental dos Estados Partes do MERCOSUL.

Art. 2 – O Foro Consultivo sucederá à Reunião Especializada de Municípios e Intendências e será integrado por representantes, designados pelos Estados Partes, de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos integrantes de seus respectivos territórios.

Art. 3 – O Foro Consultivo será formado por um Comitê dos Municípios e um Comitê dos Estados Federados, Províncias e Departamentos.

Art. 4 – O Foro Consultivo poderá propor medidas destinadas à coordenação de políticas para promover o bem-estar e melhorar a qualidade de vida dos habitantes dos Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos da região, bem como formular recomendações por intermédio do Grupo Mercado Comum.

Art. 5 – O Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL elevará proposta de Regimento Interno à consideração do Grupo Mercado Comum.

Art. 6 – Esta Decisão não necessita ser incorporada aos ordenamentos jurídicos dos Estados Partes por regulamentar aspectos da organização ou do funcionamento do MERCOSUL.

XXVII CMC – Belo Horizonte, 16/XII/04

ANEXO G – REGIMENTO INTERNO DO FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (APROVADO EM 28 DE JUNHO DE 2007)

REGIMENTO INTERNO DO FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR)

(REV. 28-06-07 18:30 hs)

Capítulo I

Natureza e Composição

Artigo 1º - O Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL é o órgão de representação dos governos locais dos Estados membros do MERCOSUL.

Artigo 2º - O Foro Consultivo é composto por representantes eleitos(as) de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos designados(as) pelos Estados membros, integrantes de seus respectivos territórios.

§ Único: Cada Estado membro designará um(a) Coordenador(a) Nacional titular e um(a) alterno(a).

Artigo 3º - O Foro Consultivo será formado por um Comitê de Municípios e um Comitê de Estados Federados, Províncias e Departamentos.

Capítulo II

Princípios do Foro Consultivo

Artigo 4º - Os Princípios do Foro Consultivo se baseiam:

- a) Na transparência, na pluralidade e na tolerância como conceitos diretores para a gestão dos governos locais e estaduais para a integração.
- b) No fomento e na promoção de espaços de participação cidadã, como garantia de permanência, desenvolvimento e aprofundamento do MERCOSUL.
- c) Na promoção de uma cultura de paz, no respeito pelos direitos humanos, na igualdade de gênero e na condenação de toda forma de discriminação, racismo, xenofobia e violência, como sendo valores que permearão suas ações.
- d) Na promoção de cidades e estados, com desenvolvimento sustentável, que permitam o crescimento na diversidade e a distribuição com equidade.
- e) Na difusão de uma cultura democrática e democratizadora em nível regional, estabelecendo relações estreitas para a definição de políticas regionais que garantam o bem-estar e a qualidade de vida dos cidadãos.
- f) Na defesa e na recuperação do patrimônio cultural, social, produtivo e tecnológico e da identidade regional, como pilares de uma história e de um futuro comuns.
- g) Na promoção da defesa do meio ambiente e da biodiversidade.

Capítulo III

Atribuição e Responsabilidades

Artigo 5º - O Foro Consultivo tem as seguintes atribuições e responsabilidades:

- a) Pronunciar-se dentro do âmbito de sua competência, emitindo recomendações, seja por iniciativa própria, seja a partir de consultas que, acompanhadas de informação suficiente, sejam realizadas pelo GMC e pelos demais órgãos do MERCOSUL.
- b) Cooperar ativamente para promover o desenvolvimento da crescente dimensão política da integração. Para tais efeitos, poderá pronunciar-se sobre qualquer questão referente ao processo de integração e sua cidadania emitindo “declarações públicas” destinadas diretamente ao Conselho Mercado Comum.
- c) Dar continuidade, analisar e avaliar o impacto político e social em nível municipal, estadual, provincial e departamental, das políticas destinadas ao processo de integração e diversas etapas de sua implementação, especialmente nas instâncias referentes aos Fundos de Convergência Estrutural do MERCOSUL.
- d) Propor normas e políticas em matéria de integração no âmbito de sua competência através do GMC.
- e) Realizar pesquisas, estudos, seminários ou eventos de natureza similar sobre questões de sua competência, de relevância para o MERCOSUL e para o processo de integração, a cargo de sua sessão plenária ou através de seus comitês.
- f) Estabelecer ou incrementar as relações entre os distintos Municípios, Estados, Províncias e Departamentos dos países membros do MERCOSUL, com vistas a propor medidas destinadas a coordenar políticas para promover o bem-estar e melhorar a qualidade de vida dos habitantes dos distintos Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos da região, assim como formular recomendações para tal efeito.
- g) Contribuir para uma maior participação das sociedades no processo de integração regional, promovendo a real integração dentro do MERCOSUL em nível municipal, estadual, provincial e departamental e colaborando com a construção de uma identidade cidadã regional.
- h) Assinar acordos interinstitucionais com outros foros e organismos do MERCOSUL e com organizações extra-regionais governamentais ou não, em temas de interesse comum.
- i) Tratar qualquer outra questão que tenha relação com o processo de integração em nível municipal, estadual, provincial e/ou departamental.
- j) Criar instâncias para o estudo de temas específicos, para a continuidade dos acordos alcançados, organizar e difundir as atividades em nível local, regional e nacional, entre outros temas.

Capítulo IV

Da Coordenação Geral

Artigo 6º - A Coordenação Geral do FCCR é o órgão de articulação das instâncias do Foro e será composta pelos Coordenadores(as) Nacionais, titulares e/ou alternos(as) e pelos(as) Coordenadores(as) em exercício de ambos Comitês.

§ Único: A Coordenação Geral poderá reunir-se quando necessário, sempre e quando for convocada pelo(a) Coordenador(a) do Foro Consultivo, cargo que desempenhará o(a) Coordenador(a) Nacional do país que exerça a Presidência *pro-tempore*, ou conte com a solicitação de pelo menos dois coordenadores(as) nacionais ou dois Comitês.

Artigo 7º - O projeto de agenda das reuniões levará em conta os assuntos pendentes, as propostas dos Estados membros e os relatórios dos Comitês. Será preparado pela Coordenação Geral do Foro Consultivo e comunicado aos demais Estados membros, através do(a) Coordenador(a) Nacional em exercício da Presidência *pro-tempore*. As propostas serão recebidas por esta pelo menos dez dias antes da data prevista para a reunião do Foro Consultivo.

Capítulo V

Reuniões

Artigo 8º - As reuniões do Foro Consultivo serão coordenadas pelo(a) Coordenador(a) Nacional titular ou alterno(a) de acordo com o estipulado no Art. 2º parágrafo 2º deste regimento, do Estado membro que exerça a Presidência *pro-tempore*.

Artigo 9º - O Foro Consultivo se reunirá de forma ordinária ou extraordinária.

§ 1º - As reuniões ordinárias se realizarão preferentemente no país sede da Presidência *pro-tempore* em datas a combinar, com uma frequência mínima de uma reunião por semestre.

§ 2º - O Foro Consultivo se reunirá no marco da Cúpula do MERCOSUL.

§ 3º - As reuniões extraordinárias serão convocadas pela Presidência *pro-tempore* a qualquer momento, por solicitação de qualquer Estado membro e em lugar a combinar.

Artigo 10º - As atas, os projetos de normas, de recomendações e demais documentos de trabalho do Foro Consultivo se ajustarão à normativa MERCOSUL vigente e em particular ao estabelecido na Resolução GMC N° 26/01 e na Declaração CMC N° 19/02, conforme o caso.

Artigo 11 - O Foro Consultivo se pronunciará por consenso.

Capítulo VI

Disposições comuns dos Comitês dependentes do Foro Consultivo

Artigo 12 - Tanto o Comitê de Municípios do MERCOSUL como o Comitê de Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL se reunirão ao menos uma vez por semestre, preferentemente com antecedência ou simultaneamente à última reunião do Foro Consultivo do semestre.

Artigo 13 - A coordenação do Comitê de Municípios e do Comitê de Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL será realizada pela autoridade local, estadual, departamental ou equivalente designada pelo Comitê em questão para tais efeitos, e terá duração de um ano.

§ 1º - Cada país membro designará os(as) funcionários(as) governamentais que o representem nas reuniões de comitês, comissões e grupos de trabalho, as quais se realizarão preferentemente no país que exerça a Presidência *pro-tempore*.

§ 2º - O Foro Consultivo recomenda integrar ambos Comitês considerando a pluralidade política e a diversidade demográfica e territorial.

§ 3º - Os Estados associados poderão participar das reuniões dos Comitês na qualidade de convidados para tratar de temas de interesse comum e sua participação se regerá pelas disposições estabelecidas.

Artigo 14 - Os Comitês deverão refletir os acordos alcançados sobre os temas de sua competência em projetos de recomendações que serão adotadas por consenso e com a presença de todos os Estados membros. As atas, recomendações anexas e outros documentos deverão ser enviados pela Presidência *pro-tempore* do Foro Consultivo à Secretaria do MERCOSUL, para seu registro e arquivo.

Artigo 15 - O Foro Consultivo coordenará e orientará as tarefas dos Comitês e considerará suas propostas, as quais, uma vez adotadas pelo Foro Consultivo, serão encaminhadas como projetos de normas ao Conselho do Mercado Comum, através do GMC.

Artigo 16 - Os Comitês poderão criar instâncias para o estudo de temas específicos, a continuidade dos acordos alcançados, organizar e difundir as atividades em nível local, regional e nacional, entre outros temas.

Capítulo VII

Comitê de Municípios (COMUM)

Artigo 17 – O Comitê de Municípios é o órgão representativo dos Governos Locais, Cidades, Municípios, Prefeituras ou equivalentes no MERCOSUL, do Foro Consultivo.

Artigo 18 – O Comitê de Municípios será composto por um máximo de dez representantes de cada Estado membro.

Artigo 19 – Poderão integrar o Comitê de Municípios aqueles(as) representantes de governos municipais, associações de Municípios ou equivalentes, eleitos(as) por sufrágio universal, na vigência de seu mandato. O Comitê de Municípios será coordenado por um governo municipal, associação de Municípios ou equivalente designado pelo próprio Comitê e tal coordenação durará um ano, sem possibilidade de reeleição consecutiva.

Artigo 20 – São funções do Comitê de Municípios:

- a) Pronunciar-se sobre as consultas formuladas pelos órgãos decisórios do MERCOSUL vinculadas a matérias de competência dos Municípios.
- b) Apresentar propostas e formular recomendações relativas a temas de interesse dos governos locais do bloco no âmbito da integração regional.
- c) Promover o diálogo e a cooperação entre as autoridades de nível municipal dos Estados membros do MERCOSUL, de maneira a estimular uma maior participação dos âmbitos locais no processo de integração regional, que permita melhorar a qualidade de vida dos habitantes dos Municípios da região.
- d) Contribuir para a efetiva aplicação das normas do MERCOSUL no âmbito local.
- e) Privilegiar a relação com as instâncias do MERCOSUL.

Artigo 21 – O Comitê de Municípios se pronunciará por consenso.

Capítulo VIII

Comitê de Estados Federados, Províncias e Departamentos

Artigo 22 – O Comitê de Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL é o órgão representativo dos Governos Subnacionais e Sub-regionais, Estados Federados, Províncias, Departamentos ou equivalentes no MERCOSUL, do Foro Consultivo.

Artigo 23 – O Comitê de Estados Federados, Províncias e Departamentos será composto por um máximo de dez representantes de cada Estado membro.

Artigo 24 – Poderão integrar o Comitê de Estados Federados, Províncias e Departamentos aqueles(as) representantes de governos estaduais, provinciais ou departamentais, associações de governos subnacionais ou sub-regionais ou equivalentes, eleitos(as) por sufrágio universal e na vigência de seu mandato.

§ Único - O Comitê de Estados Federados, Províncias e Departamentos será coordenado por um governo estadual, provincial ou departamental, uma associação de governos subnacionais ou sub-regionais ou equivalente designado pelo próprio Comitê e tal coordenação durará um ano, sem possibilidade de reeleição consecutiva.

Artigo 25 – São funções do Comitê de Estados Federados, Províncias e Departamentos:

- a) Pronunciar-se sobre as consultas formuladas pelos órgãos decisórios do MERCOSUL vinculadas a matérias de competência dos governos subnacionais ou sub-regionais.
- b) Apresentar propostas e formular recomendações relativas aos temas de interesse dos governos subnacionais ou sub-regionais do bloco no âmbito da integração regional.
- c) Promover o diálogo e a cooperação entre as autoridades de nível estadual, provincial ou departamental dos Estados membros do MERCOSUL, de maneira a estimular uma maior

participação dos âmbitos subnacionais ou sub-regionais no processo de integração regional, que permita melhorar a qualidade de vida dos habitantes dos estados federados, províncias e departamentos da região.

d) Contribuir para a efetiva aplicação das normas do MERCOSUL no âmbito subnacional e sub-regional.

e) Privilegiar a relação com as instâncias do MERCOSUL.

Artigo 26 – O Comitê de Estados Federados, Províncias e Departamentos se pronunciará por consenso.

Capítulo IX

Disposição Transitória

Artigo 27 – Até dezembro de 2008, a Coordenação do Comitê de Municípios estará a cargo do governo local que exerça a Secretaria Executiva da Rede de Mercocidades.

Aprovado na cidade de Assunção, capital da República do Paraguai, aos 28 dias do mês de junho de 2007, para ser levado à consideração.

ANEXO H – PLANO DE AÇÃO DO FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL PARA 2013/2014 (FINALIZADO EM DEZEMBRO DE 2012)

PLANO DE AÇÃO 2013 / 2014 PARA O DESENVOLVIMENTO DAS ATIVIDADES DO FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL. DEZEMBRO 2012

1. Introdução

Criada pela Cúpula de Ouro Preto em dezembro de 2004, por meio da Decisão 41/04, o Foro Consultivo é o espaço institucional de participação direta dos governos subnacionais no MERCOSUL. O Foro iniciou seus trabalhos em 2007, no Rio de Janeiro durante a Cúpula de Presidentes, com a instalação formal de sua estrutura institucional e a nomeação de representantes de cada estado membro.

O Foro surgiu com a finalidade de cooperar ativamente para a integração e desenvolvimento das relações entre os distintos Municípios, Estados, Províncias e Departamentos dos países membros do MERCOSUL (Decisão CMC 41/04).

Os estados e os municípios desempenham papel decisivo no aprofundamento e fortalecimento da integração regional sul-americana, tanto por meio de iniciativas própria, ou como parceiros de seus governos nacionais e visando maior e melhor articulação e coordenação das várias iniciativas MERCOSUL com impacto local, surgiu o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL, o FCCR.

2. Gestão por Resultados: Importância do Planejamento nas ações

Um dos fatores que caracterizam o mundo atual refere-se à velocidade e a intensidade das mudanças, influenciando de forma contínua o cenário de atuação das Organizações. Esse processo de transformação da realidade afeta as organizações e seus modelos gerenciais, exigindo o desenvolvimento de novas capacidades para se adaptar ao novo contexto.

Ao contrário do que se pensa, é nos momentos de grandes mudanças que o planejamento se torna ainda mais relevante. As demandas por um Estado mais eficiente, mais flexível, mais democrático e efetivo nas suas ações não podem ser respondidas com a improvisação e transformam o planejamento e a gestão em disciplinas básicas com exigência de ferramentas potentes. Do ponto de vista da gestão, um mundo como o de hoje exige, das organizações e de seus gestores, uma postura que se assente em um novo paradigma da gestão, que se fundamenta em um tipo de pensamento de natureza especial – o pensamento estratégico.

O Pensamento Estratégico e a Gestão Estratégica têm sido as respostas que se mostraram mais adequadas para o novo perfil de gestão pública que a sociedade demanda atualmente. Segundo MATUS (1993) “a ação do Estado tem que ser uma ação que sabe para onde vai, tem que ser uma ação precedida e presidida pelo pensamento, mas um pensamento sistemático e com método”.

Desta forma, a proposta de planejamento sugerida para dinâmica dos trabalhos do FCCR visa disseminar cada vez mais a necessidade de se pensar estrategicamente e com uma visão de longo prazo para garantir resultados, demonstrando assim a capacidade de superar com eficiência, eficácia e efetividade os desafios.

3. Objetivo

O plano de ação do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL - FCCR 2013/2014 foi estruturado para proporcionar maior consistência e sustentabilidade na atuação do foro com uma visão de longo prazo. As ações do plano foram discutidas e consolidadas durante a realização dos eventos de:

- Foz de Iguaçu/PR (Brasil) – 20 e 21/08/2012
- Porto Alegre (Brasil) – 31/10 e 01/11/2012
- Montevideu (Uruguai) – 05 e 06/11/2012
- Quilmes (Argentina) – 28/11/2012
- Buenos Aires (Argentina) – 29/11/2012
- Brasília/DF (Brasil) – 05 e 06/12/2012

Entre a realização dos encontros os Países representantes tiveram a oportunidade de contribuir com sugestões capazes de alavancar cada um dos eixos temáticos: Relacionamento e Cooperação (Eixo I); Cidadania Regional (Eixo II); Integração Produtiva (Eixo III), Integração Fronteiriça (Eixo III). Sendo assim, após várias sugestões e contribuições, o plano será consolidado na versão apresentada nos eventos dos dias 05 e 06 de dezembro de 2012, em Brasília.

4. Metodologia

A metodologia utilizada durante os eventos visa o estímulo ao processo da construção participativa e coletiva, com as seguintes etapas: contextualização e alinhamento dos assuntos tratados; esclarecimentos sobre a metodologia utilizada para o processo de planejamento;

apresentação em plenária e discussão das propostas para estruturação do plano de ação para o FCCR 2013/2014.

5. Produtos

Como produto final espera-se a estruturação de um Plano de Ação para o FCCR 2013/2014 que deverá ser monitorado periodicamente com o objetivo de alcançar os resultados esperados. Este plano tem como eixos os seguintes temas relevantes:

1. Relacionamento e Cooperação: Promover a articulação e a celebração de acordos e convênios entre as cidades e os governos estaduais/provinciais dos países do MERCOSUL, em diversos aspectos como: político, econômico, infraestrutura e acadêmico-científico, visando o fortalecimento institucional do FCCR

2. Cidadania Regional: Valorizar a identidade regional, ampliar o acesso aos direitos humanos e promover a inclusão social de cidadãos (ãs) do Mercosul por meio da elaboração de políticas públicas comuns de Saúde, Educação, Turismo, Cultura, Meio Ambiente, Segurança Cidadã e Promoção da Equidade.

3. Integração Produtiva: Fomentar a integração comercial e de cadeias produtivas regionais por meio da criação de negócios e oportunidades de desenvolvimento para incrementar o nível da economia formal e reduzir as assimetrias regionais.

4. Integração Fronteiriça: Fortalecer a integração regional na zona fronteiriça por meio da articulação de propostas e ações entre os governos nacionais e subnacionais.

Segue abaixo o plano de ação do FCCR com o horizonte de planejamento 2013/2014:

PLANO DE AÇÃO – Relacionamento e Cooperação

MACRO ATIVIDADE A REALIZAR	AÇÃO	PAÍS RESPONSÁVEL	COMO (PRIMEIRO PASSO)*	ENTREGA (PRODUTO FINAL)	PRAZO (M/A)	
					Início	Fim
Promover pactuação política por meio de celebração de acordos e protocolos entre governos subnacionais	Fomentar intercâmbio entre os governos subnacionais (comercial, político, econômico, cultural, turístico, dentre outros)	Presidência Pro Tempore/Coordenadores de Cada Comitê	Sensibilizar as autoridades políticas subnacional	Acordos, protocolos e convênios firmados	Jan/2013	Dez/2014
	Identificar necessidades de cooperação entre os entes nacionais e subnacionais	Presidência Pro Tempore	Realizar reuniões e seminários com atores político	Diagnóstico sistematizado	Jan/2013	Dez/2014
Apoiar a cooperação científica-tecnológica entre governos subnacionais e universidades e centros de pesquisa	Incentivar (promover) os entes a/para a Elaboração de projetos de formação técnica aplicada	Presidência Pro Tempore/Coordenadores de Cada Comitê	Articular aproximação entre os atores envolvidos na cooperação científica tecnológica	Projetos elaborados	Jan/2013	Dez/2014
Fortalecer a agenda de integração no aspecto de infraestrutura, obras públicas e logística	Articular ações com a agenda de projetos do Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento – COSIPLAN/UNASUL	Presidência Pro Tempore	Apresentar as demandas de infraestrutura dos governos subnacionais	Aprovação de projetos comuns (ex: Corredor Bio oceânico)	Jan/2013	Dez/2014
	Integrar as propostas com as linhas de financiamento do FOCEM	Presidência Pro Tempore	Realizar reuniões com as autoridades de FOCEM em cada país	Apresentação de projetos	Jan/2013	Dez/2014
	Estimular a elaboração de proposta para integração das linhas aéreas	Presidência Pro Tempore	Realizar um levantamento das opções de conectividade entre as cidades para elaborar proposta	Apresentar proposta de conectividade entre as Cidades e Regiões	Jan/2013	Dez/2014
	Apoiar iniciativas de	Uruguai/ Congresso	Participar do evento em	Projeto elaborado	Jan/13	Dez/13

	integração/logística de hidrovias	de intendentess	Uruguai e acompanhar o projeto			
	Incentivar a integração das matrizes energéticas das Cidades e Regiões	Presidência Pro Tempore	Articular com as autoridades nacionais as demandas locais de energia	Apresentar sugestões de integração da matriz energética	Jan/2013	Dez/2014
Fomentar o intercâmbio dos governos subnacionais no setor ambiental	Compartilhar experiências e projetos em política ambiental	Presidência Pro Tempore	Mapear ações realizadas no SGT-06	Intercâmbios em pleno funcionamento	Jan/2013	Dez/2014
Apoiar a criação da Universidade Mundial de Segurança e Desenvolvimento Social	Manifestar apoio por meio de ofício à instalação da Universidade no Brasil	Presidência Pro Tempore	Sensibilizar as autoridades políticas subnacionais	Ofício de apoio	Jan/2013	Jan/2014
Incorporar os Resultados do AFRO XXI	Promover um encontro para apresentar os resultados e deliberações do AFRO XXI	Brasil/Bahia	Preparar proposta de projeto	Encontro Realizado	Jan/2013	Dez/2014
Fortalecer a estrutura administrativa do FCCR	Elaborar proposta para criação de secretaria técnica permanente	Presidência Pro Tempore	Preparar proposta da estrutura administrativa	Proposta elaborada	Jan/2013	Dez/2014

PLANO DE AÇÃO – Cidadania Regional

MACRO ATIVIDADE A REALIZAR	AÇÃO	PAÍS RESPONSÁVEL	COMO (PRIMEIRO PASSO)?	ENTREGA (PRODUTO FINAL)	PRAZO (M/A)	
					Início	Fim
Articular para que Governos subnacionais sejam reconhecidos como atores estratégicos para a implementação do Estatuto da Cidadania e do PEAS.	Participação do FCCR na CCMAS	Brasil	Solicitar a participação do FCCR na CCMAS	Participação efetivada.	Out/2012	Dez/2014
	Participação na implementação do PEAS	Uruguai/ Montevidéu	Realizar Seminário sobre o PEAS;	Seminário realizado	Out/2012	Dez/2014
	Promover a participação do FCCR nas atividades da UPS – Unidades de Participação Social (Eixo IX, diretriz 24);	Uruguai	Sensibilizar a coordenação da UPS e das autoridades nacionais	Participação efetivada	Out/2012	Dez/2013
	Articular a inclusão do FCCR nas discussões sobre a implementação de uma política de livre circulação de pessoas no MERCOSUL (art. 2º Estatuto da Cidadania, Dec.CMC 64/10).	Presidência Pro Tempore	Identificar os atores responsáveis pela implementação de uma política de livre circulação de pessoas no MERCOSUL e difundir o estudo sobre livre circulação de pessoas	Participação efetivada	Out/2012	Jul/2013
	Difundir e promover a implementação de políticas públicas voltadas ao atendimento à população em situação de rua (Eixo II –Diretriz 3)	Presidência Pro Tempore	Identificar e sistematizar políticas públicas exitosas voltadas ao atendimento à população em situação de rua.	Políticas Públicas promovidas	Jan/2013	Dez/2014
Contribuir para a universalização do acesso à água potável e saneamento.	Promover intercâmbio de iniciativas e experiências exitosas de erradicação da fome e da pobreza; (Eixo I – Diretriz 12)	Brasil	Identificar e sistematizar as boas praticas nos governos sub nacionais, em parceria com o instituto social do Mercosul	Seminário de Intercambio realizado	Jan/2013	Dez/2014
	Incentivar o desenvolvimento de estratégias coordenadas de municípios/cidades/províncias/regiões/estados para erradicar o analfabetismo, especialmente o feminino (Eixo IV – Diretriz 11)	Presidência Pro Tempore	Criar grupo de estudos sobre o tema	Documento com sugestões elaborado	Jan/2013	Dez/2014
Valorizar e promover a diversidade cultural (Eixo V - PEAS)	Promover encontro para conhecer os modelos dos países partes e discussão sobre o tema, com registro dos resultados.	Argentina/ Córdoba e Santa Fé	Preparar um projeto do evento	Encontro realizado	Out/2012	Jul/2013
Articular para que os Governos subnacionais participem do enfrentamento ao Tráfico de Pessoas na Região	Propor o evento Ano da Cultura do MERCOSUL nos Estados Partes, de forma regular, periódica e rotativa, evento com a ativa participação dos entes subnacionais (Eixo V – Diretriz 15)	Brasil/ Bahia	Compor GT para preparar a proposta	Proposta apresentada	Out/2012	Nov/2013
	Elaborar proposta do FCCR para o fortalecimento das iniciativas desenvolvidas pela RME e RMC na área da diversidade cultural.	Argentina/Salta	Fazer levantamento dos acordos e ações existentes.	Proposta elaborada	Out/2012	Nov/2013
	Promover o Programa UNESCO “A Voz dos sem Voz” criado em 2005 e desenvolvido no marco da RMC (Eixo V – Diretriz 14)	Argentina	Disponibilizar o programa aos governos subnacionais	Programa divulgado	Jan/2013	Dez/2014
Articular para que os Governos subnacionais participem do enfrentamento ao Tráfico de Pessoas na Região	Sistematizar acordos e ações existentes na Região sobre Tráfico de Pessoas	Venezuela/ Bolivar	Fazer levantamento dos acordos e ações existentes.	Estudo sistematizado	Out/2012	Jul/2013
	Articular a participação do FCCR nas discussões sobre enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.	Brasil – FNP	Identificar ações dos entes subnacionais que possam contribuir com ações de enfrentamento ao Tráfico de Pessoas.	Participação obtida	Out/2012	Dez/2014

PLANO DE AÇÃO – Integração Produtiva

MACRO ATIVIDADE A REALIZAR	AÇÃO	PAÍS RESPONSÁVEL	COMO (PRIMEIRO PASSO)?	ENTREGA (PRODUTO FINAL)	PRAZO (M/A)	
					Início	Fim
Mapear as informações já produzidas no âmbito do Mercosul	Identificar cadeias produtivas que possam ser integradas na região.	Brasil/ Guarulhos	Contatar instituições governamentais e acadêmicas para levantamento das informações.	Apresentar Estudo/levantamento	Jan/12	Dez/12
	Identificar estudos para integração logística da região.	Brasil/Campinas	Contatar instituições governamentais e acadêmicas para levantamento das informações.	Apresentar Estudo/levantamento	Ago/12	Dez/12
Organizar eventos para difundir novos temas na agenda do Mercosul	Realizar encontro dos empreendimentos de Economia solidaria.	Brasil/Rio Grande do Sul	Preparar um projeto do evento	Encontro realizado	Jan/13	Dez/14
	Realizar evento sobre boas pratica de desenvolvimento sustentável.	Brasil / Rio de janeiro	Preparar um projeto do evento	Encontro realizado	Jan/13	Dez/14
Apoiar outros fóruns/entidade/redes para estabelecer parcerias	Apoiar a realização do II Foro mundial de agências de cooperação econômica.	Argentina/ Córdoba Brasil	Incorporar os insumos do Foro Regional de Córdoba	Foro Mundial em Itaipu realizado	Jan/13	Dez/13
	Apoiar a elaboração de iniciativas de integração/logística de hidrovias	Uruguai	Participar do evento em Uruguai e acompanhar o projeto	Projeto elaborado	Jan/13	Dez/13
	Organizar e divulgar calendário de eventos sobre integração produtiva	Brasil	Organizar as informações no site do FCCR	Calendário disponibilizado	Jan/13	Dez/13
Ampliar a oferta de financiamento para	Estruturar plano de capacitação dos entes	Uruguai	Articular com o Observatório da	Plano elaborado	Jan/13	Dez/14
projetos de cooperação técnica (Eixo X – Diretriz 25 – PEAS)	subnacionais para apresentação de projetos ao FOCEM e incidir para propiciar o acesso ao fundo.		Cooperação descentralizada e FOCEM para organizar o conteúdo programático do curso			
	Articular com o Grupo de Cooperação Internacional e fundos do MERCOSUL a oferta de financiamento para projetos descentralizados com foco na integração produtiva regional.	Brasil	Sensibilizar as agências de cooperação dos países membros e bancos de desenvolvimento regional	Recursos disponibilizados	Jan/13	Dez/14
Promover o reconhecimento dos Governos Locais como atores estratégicos para a implementação da política.	Otimizar a participação do FCCR no GIP MERCOSUL, com vista a promover a vertente regional e local nas iniciativas de integração produtiva	Brasil	Solicitar a participação no GIP	Participação efetivada (continuidade da participação)	Ago/12	Dez/14
	Fomentar a criação de regimes especiais (fiscais e comerciais) para <u>regiões com menor desenvolvimento econômico</u>	Presidência Pro Tempore	Sensibilizar o GMC e outras instâncias afins	Encaminhar proposta de criação de Zonas de Desenvolvimento Especiais	Jan/13	Dez/14

PLANO DE AÇÃO – Integração Fronteira

MACRO ATIVIDADE A REALIZAR	AÇÃO	PAÍS RESPONSÁVEL	COMO (PRIMEIRO PASSO)?	ENTREGA (PRODUTO FINAL)	PRAZO (M/A)	
					Início	Fim
Articular ações de cooperação entre os atores subnacionais e locais situados na fronteira (PEAS)	Identificar boas práticas de cooperação na faixa de fronteira	Presidência Pro Tempore	Contatar instituições governamentais e acadêmicas para levantamento das informações.	Apresentar Estudo/levantamento	Jan/2013	Dez/2014
	Promover estratégias e ações concretas nas regiões de fronteiras com instituições educativas (Eixo IV – Diretriz 10)	Presidência Pro Tempore	Identificar estratégias e ações concretas em curso nas regiões de fronteira	Apresentar Estudo/levantamento	Jan/2013	Dez/2014
	Identificar, fortalecer e ampliar a participação de municípios no Programa Escolas de Fronteira (Eixo IV – Diretriz 12)	Presidência Pro Tempore	Identificar os municípios que fazem parte do Programa Escolas de Fronteira	Apresentar o Estudo/levantamento	Jan/2013	Jul/2013
	Articular as políticas promover e apoiar acordos que garantam acesso à saúde pública (Eixo III, Diretriz 7)	Presidência Pro Tempore	Identificar e participar de grupo (SGT 11) em que se discuta a saúde em área de fronteira	Participação Obtida	Jan/2013	Jul/2013
	Acompanhar a tramitação de projetos legislativos relacionados à integração fronteiriça.	Presidência Pro Tempore	Desenvolver mecanismo de acompanhamento integrado com os Legislativos Nacionais	Mecanismo de acompanhamento em funcionamento	Jan/2013	Dez/2014
Apoiar a elaboração de legislação fronteiriça e estimular a sua						
respectiva implementação						
Reativar o Grupo de Trabalho de Integração Fronteira	Articular a apresentação de projetos legislativos junto aos parlamentares de cada país	Presidência Pro Tempore	Sensibilizar os parlamentares de cada país	Normas jurídicas harmonizadas e em vigor	Jan/2013	Dez/2014
	Sistematizar e analisar os resultados obtidos durante o funcionamento do GT	Brasil	Levantamento dos resultados obtidos durante o seu funcionamento	Resultados sistematizados e analisados	Jan/2013	Jul/2013
	Pactuar a agenda de trabalho do GT regular e periódica	Presidência Pro Tempore	Definir temas prioritários (saúde, educação, segurança, etc)	Cronograma das atividades elaborado	Jan/2013	Dez/2013
	Aproximar os atores institucionais do MERCOSUL que tratam dos temas de fronteira	Presidência Pro Tempore	Programar encontros conjuntos do GT com os Comitês de Fronteira	Pleno funcionamento do Grupo com reuniões periódicas	Jan/2013	Dez/2014
	Elaborar propostas de criação de unidades produtivas em setores necessários, estratégicos e intensivos em mão de obra (Eixo VII – Diretriz 19)	Presidência Pro Tempore	Criar subgrupo de trabalho para estudar e elaborar propostas	Proposta(s) apresentada(s)	Jan/2013	Dez/2014
Definir agenda estratégica do FOCEM para a zona de fronteira						
Monitorar e avaliar o projeto de cooperação	Fortalecer as demandas do FCCR junto ao FOCEM	Presidência Pro Tempore	Realizar reuniões com os responsáveis do FOCEM em cada país (Unidades técnicas)	Proposta do FCCR aprovada com recursos do FOCEM	Dez/2013	Jan/2014
	Propor a criação de linhas de financiamento	Presidência Pro Tempore	Integrar as linhas de financiamento do FOCEM	Criação de linhas de financiamento realizada	Jan/2013	Dez/2013
	Monitorar as atividades do projeto	Brasil	Convocar para encontros bimensais os atores	Relatório mensais de Monitoramento	Jan/2013	Dez/2013
com AECID de governança fronteiriça						
Criar espaços para construção de políticas públicas integradas para as comunidades tradicionais e afrodescendentes nas linhas de fronteira.	Visitas técnicas e contatos com os atores do projeto	Brasil	envolvidos na elaboração e execução do projeto Realizar contatos oficiais junto aos parceiros do projeto (Universidades brasileiras e estrangeiras, AECID, atores subnacionais)	elaborados Contatos realizados com os atores políticos	Out/2012	Dez/2013
	Apoiar a criação de foros e fundos de desenvolvimento para as regiões fronteira	Brasil – Bagé / Uruguai – Cerro Largo / Argentina – Monte Caseros	Convocar os governos subnacionais da região (Brasil e Uruguai) para debater a criação de um foro e fundo	Foros e fundos criados	Jan/2013	Dez/2014

6. Modelo de Monitoramento

Com o objetivo de garantir os resultados esperados e principalmente pautar a gestão das ações do Foro Consultivo em uma gestão por resultados, sugere-se adotar uma dinâmica de monitoramento das ações pactuadas, com a sistematização de encontros periódicos para o acompanhamento do status de cada esforço realizado e necessidade de ajustes permanentes.



Figura 1: Modelo de Gestão com foco em Resultado

No caso de projetos, programas e políticas públicas, o objeto de monitoramento é o conjunto de metas estabelecidas em um plano de ação ou outro instrumento de planejamento. Sendo assim, foi estruturado o modelo de monitoramento capaz de acompanhar o status das entregas que deverão ser realizadas, por essa razão o modelo apresentado para monitorar é conhecido como Gestão por Resultados, que atualmente é bastante disseminado e utilizado na Gestão Pública, desenvolvido pela consultoria MACROPLAN em 2004.

De acordo com o plano de ação que foi estruturado (figura 2), existe uma coluna que identifica a principal entrega ou produto daquela macro atividade, o monitoramento teria como foco o status dessa entrega que tem data inicial e data final para ser efetivada.

MACRO ATIVIDADE A REALIZAR	AÇÃO	PAÍS RESPONSÁVEL	COMO (PRIMEIRO PASSO)?	ENTREGA (PRODUTO FINAL)	PRAZO (M/A)	
					Início	Fim
Articular para que Governos subnacionais sejam reconhecidos como atores estratégicos para a implementação do Estatuto da Cidadania e do PEAS.	Solicitar a participação do FCCR na CCMAS	Brasil	Sensibilizar a autoridade brasileira no CCMAS	Participação efetivada.	Out/2012	Nov/2013
	Realizar Seminário sobre o PEAS;	Uruguai/ Montevideu	Seminário realizado com participação do FCCR	Seminário realizado	Out/2012	Nov/2012
	Promover a participação do FCCR nas atividades da UPS – Unidades de Participação Social (Eixo IX, diretriz 24);	Uruguai (?)	Sensibilizar a coordenação da UPS e das autoridades nacionais	Participação efetivada	Out/2012	Nov/2013
	Articular a inclusão do FCCR nas discussões sobre a implementação de uma política de livre circulação de pessoas no Mercosul. (art. 2º Estatuto da Cidadania. Dec.CMC 64/10).	Brasil	Identificar os atores responsáveis pela implementação de uma política de livre circulação de pessoas no Mercosul	Participação efetivada	Out/2012	Mar/2013

Figura 2: Plano de Ação FCCR.

A sugestão é que esse monitoramento aconteça:

- DURANTE AS REUNIÕES DE COORDENADORES NACIONAIS E ALTERNOS;
- PERIODICIDADE: DUAS POR SEMESTRE;
- MONITORAMENTO DO “STATUS” DAS AÇÕES COM FOCO NA ENTREGA DOS PRODUTOS IDENTIFICADOS DURANTE A ELABORAÇÃO DO PLANO DE AÇÃO.

7. Comunicação

Importa destacar a vontade política por parte do FCCR em desenvolver projetos regionais que promovam o relacionamento e a cooperação entre os governos subnacionais para avançar e fortalecer a integração produtiva, a cidadania regional e a integração fronteiriça.

Para o FCCR para o avanço na integração regional é necessária a plena participação de cidadãs e cidadãos, a fim de que se apropriem e incorporem as conquistas como direitos cidadãos.

Como forma de incentivar e visibilizar este processo é fundamental dar conhecimento dos resultados alcançados com implementação das atividades do Plano de Ação Plurianual.

Nesse sentido, é indispensável ter especial atenção à comunicação e à difusão das atividades no momento em que se realizam. O monitoramento semestral deverá incorporar o acompanhamento das atividades e das ações que avançaram para não apenas dar-lhes visibilidade e comunica-las, como também emitir recomendações para a difusão e comunicação das atividades futuras.